



منظمة
التنميط الدولية

مصر ٢٠١٤ دراسة حول نظام النزاهة الوطني

الشفافية الدولية هي منظمة المجتمع المدني العالمية التي تقود المعركة ضد الفساد. نحن ننشر الوعي بالآثار الضارة للفساد ونتعاون مع شركاء في الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني لوضع وتنفيذ تدابير فعالة للتصدي له من خلال أكثر من 90 فرعاً في جميع أنحاء العالم وأمانة دولية في برلين

www.transparency.org

ISBN: 978-3-943497-74-8

© 2014 منظمة الشفافية الدولية جميع الحقوق محفوظة.

صورة الغلاف: صورة آي ستوك/ بلنسيستي

تم بذل كل الجهود الممكنة للتحقق من صحة المعلومات الواردة في هذا التقرير. جميع المعلومات الواردة فيه نعتقد أنها صحيحة حتى فبراير/شباط 2014. وعلى ذلك، فلا تقبل الشفافية الدولية بالمسؤولية عن أي تبعات لاستخدام هذه المعلومات في أي أغراض أخرى أو سياق آخر.

أُنتجت هذه المطبوعة بمساعدة الاتحاد الأوروبي. محتوى المطبوعة هو مسؤولية الشفافية الدولية وحدها ولا يمكن بأي شكل من الأشكال اعتباره يعكس آراء الاتحاد الأوروبي. قامت الشفافية الدولية بإنتاج هذه المطبوعة.



جدول المحتويات

2	معلومات تمهيدية
4	الملخص التنفيذي
24	أعمدة النظام الوطني للنزاهة
26	السلطة التشريعية
38	السلطة التنفيذية
54	القضاء
74	القطاع العام
92	هيئات إنفاذ القانون
110	اللجنة العليا للانتخابات
126	أمين مظالم
144	الجهاز المركزي للمحاسبات
160	اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد
176	الأحزاب السياسية
194	الإعلام
216	المجتمع المدني
232	قطاع الأعمال التجارية
248	النتائج والتوصيات
258	الملاحق

شكر وتويه

تتقدم منظمة الشفافية الدولية بجزيل الشكر لجميع من شاركوا في التقييم، على ما قدموه من وقت وجهد لضمان الجودة لتقرير لنظام الوطني للنزاهة في مصر، ولا سيما أعضاء الفريق البحثي، والمجموعة الاستشارية، ومن أجريت معهم المقابلات ومن قاموا بالمراجعات.

فريق البحث

- محمد الكلا (Ahead of the Curve)
- منة طارق (Ahead of the Curve)
- سلمى السايح (Ahead of the Curve)

فريق مشروع منظمة الشفافية الدولية

- أندرو مكديفيت (ضمان الجودة)
- تشارلز دا سيلفا (مشرف المشروع)
- جاكسون أولدفيلد (منسق المشروع)
- لمياء كلاوي (منسقة المشروع)
- مايتي رودريغز (المسؤول المالي للمشروع)
- سوزان مولكاوي (ضمان الجودة)

1. معلومات تمهيدية

تعرضت مصر في الفترة من 2011 إلى 2014 لمرحلة ربما كانت الأكثر اضطراباً وافتقاراً للاستقرار في تاريخها الحديث. وكان القضاء على الفساد من القضايا الأساسية التي حركت المصريين أثناء ثورة 25 يناير/كانون الثاني. كانت الآمال كبيرة عندما سقط نظام مبارك في عام 2011، بأن الوقت قد حان لتأسيس نظام حكم مبني على الشفافية، والمساءلة، والعدالة. يقدم هذا التقرير رؤية تأتي في حينها، لمدى تحقق تلك الآمال، خلال فترة انتقالية أخرى تفتقر إلى الوضوح، والتي تلت عزل الجيش للرئيس محمد مرسي في يوليو/تموز. إن العالم يراقب مصر التي تسعى إلى إعادة بناء نفسها كدولة، وهناك جملة من المؤشرات المقلقة قد بدأت في الظهور، ترتبط بتقييد الحريات الإعلامية، وحرية التجمع، وقيود تواجه توفر العدالة للجميع.

يشكل هذا التقييم فرصة للمصريين، أثناء سعيهم لإعادة بناء بلدهم، إذ يوفر لهم خارطة طريق فاعلة لإعادة بناء مؤسسات الدولة على أسس أكثر شفافية وقابلية للمحاسبة والمساءلة، كما يتناول التقرير جملة من القضايا الهيكلية التي أدت إلى تفشي الفساد والتي لازلت مستمرة رغم مرور ثلاث سنوات على اندلاع الثورة.

تشير الدلائل مؤخراً إلى أن الفساد ما زال يضرب بجذوره عميقاً داخل المؤسسات في مصر. ففي عام 2013 كان ترتيب مصر 114 من بين 177 دولة في مؤشر مدركات الفساد، وهو المؤشر الذي يرتب مختلف الدول والأقاليم في شتى أنحاء العالم من حيث المستويات المدركة للفساد في القطاع الحكومي. أما مقياس الفساد العالمي، وهو استطلاع رأي عالمي يشارك فيه 114 ألف شخص من 107 دولة، فقد أظهر أن 79 بالمائة من المبحوثين في مصر أشاروا إلى أن الفساد مشكلة قائمة في القطاع الحكومي، وذكر 36 بالمائة من المبحوثين أنهم اضطروا لدفع رشوة عند لجوئهم لتلقي خدمة من الخدمات.¹

بدأ العمل على إعداد تقرير النظام الوطني للنزاهة ((National Integrity System (NIS)) لمصر في إبريل 2013 واستمر حتى يناير/كانون الثاني 2014، وهي الفترة التي صدر فيها دستور 2014²، بتمويل من المفوضية الأوروبية. يهدف التقرير إلى تقييم قدرات المؤسسات الرئيسية في الدولة في القيام بدورها في مكافحة الفساد. يذكر أن منظمة الشفافية الدولية قد سبق وأجرت أربع دراسات للنظام الوطني للنزاهة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2009، في كل من مصر ولبنان والمغرب وفلسطين. وفي مصر، خلص تقرير النظام الوطني للنزاهة الصادر عام 2009³، إلى وجود عدد من المشكلات الهيكلية/المؤسسية التي تسمح بوقوع الفساد، وخرج التقرير بعدد من التوصيات للتصدي لتلك المشكلات، ومنها: الاستماع إلى الناس، وتنفيذ قانون حرية تداول المعلومات، وسن آلية للمتابعة بشأن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وتنفيذ القواعد الخاصة بتضارب المصالح وتلقي الهدايا والمضايقات فيما يتعلق بالقطاع العام. وللأسف فإن أغلب هذه التوصيات لم تُعتمد أو تُنفذ خلال تلك الفترة.

يستخدم هذا التقرير منهجية مُحدثة طُبقت في أكثر من 40 دولة في شتى أنحاء العالم منذ عام 2011. وتُظهر نتائج التقرير عدة مشكلات أساسية في نظام الحكم التي تقوض نظام وأداء المؤسسات على مسار نشاطها الخاص بمكافحة الفساد. كما يقدم هذا التقرير توصيات أساسية ضرورية في عملية الإصلاح. وتناشد منظمة الشفافية الدولية الجهات المختصة بالاهتمام بهذه التوصيات واتخاذ تدابير فورية من أجل تعزيز مبادئ الشفافية، والمساءلة، والنزاهة في مؤسسات القطاع العام وغيره من القطاعات والهيئات في المجتمع المصري.

¹ منظمة الشفافية الدولية، مقياس الفساد العالمي 2013: مصر.

² نفذت (Ahead of the Curve (www.ahead-ofthecurve.com) البحوث الخاصة بهذا التقرير، لصالح منظمة الشفافية الدولية.

³ منظمة الشفافية الدولية، تقييم النظام الوطني للنزاهة: مصر، 2009.

http://archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country

II. الملخص التنفيذي

تعرضت مصر بين عامي 2011 و2014 لمرحلة لعلها كانت الأكثر اضطراباً وافتقاراً للإستقرار في تاريخها الحديث. كان القضاء على الفساد المستشري من أهم القضايا الأساسية التي حركت المصريين خلال ثورة 25 يناير/كانون الثاني. كانت الآمال كبيرة عندما سقط نظام مبارك في عام 2011 في نظام حكم – بمعناه الواسع – قابل للمحاسبة والمساءلة، ويتحلى بالشفافية والنزاهة.

يوفر هذا التقرير رؤية، تأتي في حينها، لمدى تحقق هذه الآمال، ويقدم خارطة طريق للإصلاح ، أثناء فترة انتقالية أخرى تتسم بعدم الوضوح، وهي فترة ما بعد عزل الجيش للرئيس محمد مرسي في يوليو/تموز 2013. يحقق تقرير النظام الوطني للنزاهة هذا الأمر من خلال تقييم الوضع الحالي في سياقه التاريخي منذ عام 2011. إن رسالة هذا التقرير واضحة، ومفادها أنه لا بد من التسريع بعجلة التقدم، وضرورة إصلاح المؤسسات الرئيسية واتخاذ تدابير سياسية تركز على بناء نظام حوكمة شفاف وخاضع للمحاسبة والمساءلة ويركز على النزاهة.

معلومات أساسية

نادراً ما يكون الفساد ظاهرة منعزلة قائمة في مؤسسة أو قطاع أو جماعة بعينها ، وإنما عادة يكون الفساد ممنهجاً وتتطلب مكافحته استراتيجية شاملة. يوفر هذا التقييم الصادر عن منظمة الشفافية الدولية تحليلاً منهجياً لمخاطر الفساد التي تواجه الدولة، ويصدر مصحوباً بمجموعة من التوصيات حول كيفية تخفيف آثار هذه المخاطر في المستقبل. ويمكن استخدام هذه التوصيات من قبل المجتمع المدني، والحكومة، والقطاع الخاص من أجل تعزيز قيم النزاهة وإيجاد آليات تحد من فرص حدوث الفساد. وإلى الآن، تم الانتهاء من عمل تقارير لتقييم أنظمة النزاهة الوطنية في أكثر من مئة دولة حول العالم، ومنها بلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأمريكا اللاتينية، وأوروبا وآسيا وأفريقيا.

بدأت منظمة الشفافية الدولية بإجراء تقرير النظام الوطني للنزاهة بمصر في عام 2013، بتمويل من المفوضية الأوروبية. في حين يغطي تقرير النظام الوطني للنزاهة فترة انتقالية في تاريخ مصر ويقر بالتحديات التي اسفرت عنها هذه الفترة والتي تعوق إجراء تقييم لمؤسسات الحوكمة، فإن هذا التقرير يلقي الضوء على الثغرات الرئيسية المتعلقة بمكافحة الفساد، ويوفر أيضاً خارطة طريق للإصلاحات المستقبلية.

يركز التقرير على تقييم المؤسسات الحكومية الرئيسية والجهات الفاعلة غير الحكومية في إطار نظام الحوكمة بالدولة، فيما يتعلق بـ (1) القدرات الإجمالية لتلك المؤسسات وهؤلاء الفاعلين، (2) نظم وإجراءات الحوكمة الداخلية الخاصة بهم، (3) ودورها في سياق النظام الوطني للنزاهة برمته. كما يلقي هذا التحليل الضوء على أوجه الاختلاف والتباين بين أحكام القانون واللوائح والممارسات على أرض الواقع لتوضيح أين تكمن الثغرات وأوجه العوار في نظام النزاهة.

لقد كانت عملية تقييم النظام الوطني للنزاهة في مصر تشاورية، وسعى القائمون على إعداد التقرير إلى إشراك مختلف الأطراف المعنية الأساسية بمصر. وقام العاملون بمنظمة الشفافية الدولية وفريق البحث بالتشاور على نطاق واسع حول التقرير في الفترة من فبراير إلى ديسمبر 2014، وكذلك قاموا بالتشاور مع المجموعة الاستشارية المعنية بالنظام الوطني للنزاهة على امتداد مراحل عملية التقييم وإيضاً بإشراك اللجنة الوطنية للتنسيق لمكافحة الفساد. وكانت جميع المناقشات بناءة وصادفت حضوراً جيداً من مختلف الجهات الفاعلة التي أبدت اهتماماً كبيراً بالحوار.

يستعرض هذا التقرير جملة من التوصيات الداعمة للإصلاح، وتدعو منظمة الشفافية الدولية الهيئات المعنية بالاهتمام بالتوصيات واتخاذ تدابير فورية على مسار تعزيز الشفافية والمحاسبة والمساءلة والنزاهة في القطاع

الحكومي وغيره من المؤسسات والهيئات. كما يوفر هذا التقرير مجموعة من المعايير المرجعية الخاصة بالحكم الرشيد، والتي تمكن المواطنين في مصر، من خلال الرجوع إليها، من محاسبة حكومتهم ومسؤوليهم المنتخبين، من خلال الحوار العام، ومن خلال المشاركة في صنع السياسات، ثم من خلال صناديق الاقتراع في نهاية المطاف.

تكييف المنهجية بحيث توائم المرحلة الانتقالية

يوفر هذا التقرير تقييماً للتشريعات والممارسات بدءاً من يناير/كانون الثاني 2012 وحتى إصدار الدستور المصري في يناير/كانون الثاني 2014. تعد هذه الفترة واحدة من أكثر المراحل اضطراباً واقتقاراً للاستقرار في التاريخ المصري الحديث، إن لم تكن أكثرها اضطراباً واقتقاراً للوضوح بالفعل. وهي الفترة التي اتسمت بتغير مستمر، ليس في الحكومات أو النظم فحسب، إنما أيضاً في فلسفة الحكم واستراتيجياته وأيديولوجياته. ولقد شهدت هذه الفترة مظاهرات جماهيرية حاشدة، ومصادمات عنيفة مع الشرطة وقوات الأمن، واعتقالات جماعية، ومزاعم بالتعذيب. وتم توجيه اتهامات بانتهاكات حقوق الإنسان إلى كل من حكومة مرسى المعزولة، والسلطات الحاكمة في الفترة المشار إليها في التقرير.⁴ إن إجراء تقييم للوضع الراهن الذي يشهد تغيرات كبرى، يعني أنه لا مفر من مواجهة تحديات كبرى. فالعنصر المؤكد الوحيد بنهاية هذا البحث هو أن هذه الفترة أثرت كثيراً على أسس المجتمع المصري وبيئة التمكين فيه، وأن نتائج هذه التحديات ستشهدتها الأجيال المقبلة.

وقد راعي نهجنا الخاص بإجراء تقييم النظام الوطني للنزاهة في مصر، أثناء هذه المرحلة الانتقالية والمضطربة من التاريخ المصري، إعطاء الأولوية للتواصل مع مختلف أصحاب الشأن وضمان ضم آراء ورؤى ممثلي مختلف هيئات القطاع العام والخاص والمجتمع المدني إلى التقييم. ولإتمام هذا التقييم، فقد تشاورنا مع عدد كبير من المعنيين⁵ من خلال عقد ورش عمل واجتماعات ومقابلات شخصية. وقد تراوح أصحاب الشأن أو المصلحة الذين أجريت معهم المقابلات من خبراء في السياسات إلى أعضاء بمختلف الأعمدة التي تم تقييمها، إلى أكاديميين وعاملين في المجتمع المدني. ورغم أن الفترة التي أجري خلالها التقييم كانت وما زالت فترة مليئة بالاضطرابات والقلق، فقد التزمنا بإخراج التقرير إلى النور بشكل دقيق ومُحدّث.⁶

توفر الأجزاء التالية أدناه إطلالة شاملة على النتائج الأساسية بناء على البيانات التي تم جمعها، وكذلك توصيات تهدف إلى تعزيز ودعم النظام الوطني للنزاهة.

النتائج الأساسية لتقرير النظام الوطني للنزاهة

يكشف التقييم عن بعض المشكلات الأساسية التي تقوض النظام الوطني للنزاهة برمته، وتشمل: غياب السلطة التشريعية (بدون درجة)⁷ وهيمنة السلطة التنفيذية (57) على الأعمدة الأخرى. في حين خرجت درجة السلطة التنفيذية عالية مقارنة بالمؤسسات الأخرى، فإن هذا يُعزى إلى حد بعيد إلى الموارد الوفيرة والاستقلالية الكبيرة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، مقترنة بافتقار واضح للرقابة والخضوع للمحاسبة، مقارنة بالمؤسسات الأخرى. هذه الهيمنة للسلطة التنفيذية يجب أن تُفهم بصفته مسألة سلبية فيما يخص النظام الوطني للنزاهة ككل، بما أنها تمنع الأعمدة الأخرى من الاضطلاع بدورها على أكمل وجه ضمن منظومة الحكم.

وهناك مشكلات ظهرت في عمود القضاء (53 درجة) استلزمت طرح التساؤلات حول مبدأ الفصل بين السلطات، وهي المسألة التي تعد من القوائم الأساسية التي ينهض عليها أي نظام ديمقراطي.

⁴ انظر على سبيل المثال هيومن رايتس ووتش (2014)، التقرير العالمي، مصر: www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/egypt?page=2

⁵ اشتمل هؤلاء على: أيمن رمسيس، من ريليف إنترناشيونال (الغوث الدولية)، ومنى برعي، الجهاز المركزي للمحاسبات، ود. دينا وفاء، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، وقصي سلامة، جمعية شباب رجال الأعمال المصرية، وعامد مبارك من مؤسسة حرية الفكر والتعبير، وهناء أبو الغار، وحازم منير، وكمال سدر، ولىلى البرادعي من الجامعة الأمريكية بالقاهرة، وماجد سرور وإسلام أحمد، من مؤسسة "عالم واحد"، والمستشار وديع حنا، اللجنة الوطنية لتنسيق مكافحة الفساد، وأحمد سنجفلي من مركز عدالة، ويسري عزباوي من مركز الأهرام وياسر عبد الجواد من المكتب العربي للمحاماة، وخالد بدوي من مركز الدراسات الريفية، ولبنى سعيد وزكي محمد من المجلس القومي للمرأة، وإبراهيم مصطفى زهران، رئيس حزب التحرير المصري ونادر بكار ممثل حزب النور. انظر ملحق 2.

⁶ يمكن الاطلاع على منهج البحث (المنهجية) في الملحق 1. للاطلاع على قائمة كاملة بمختلف المعنيين الذين تمت مشاورتهم ومقابلتهم، انظر الملحق 2.

⁷ لم يتم وضع درجات لتقييم نزاهة السلطة التشريعية في هذا التقييم، نظراً لغياب السلطة التشريعية في الوقت الحالي.

إن الافتقار إلى قانون تداول المعلومات والقيود المفروضة على أنشطة المجتمع المدني وعمله (40 درجة) والإعلام (45 درجة) تضر أيضاً بالمساءلة والشفافية في مختلف عناصر النظام الوطني للنزاهة، إذ يفتقر كل عمود من أعمدة النظام الوطني للنزاهة إلى الآليات التي يمكن بموجبها للجمهور فهم طبيعة عمل العمود ومساءلة هيئاته ومؤسساته.

التقييم الإجمالي لنظام النزاهة

صدقت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2005.⁸ لكن وبشكل عام فإن "أعمدة" نظام النزاهة في مصر أثبتت أنها تراوح مكانها، بين مستوى "ضعيف" ومستوى "متوسط" في مضمار نزاهتها، مع وجود استثناءات قليلة. إن الأعمدة التي يتبين من التقييم أنها قوية من حيث الالتزام بمؤشرات النظام الوطني

الدرجة (الحد الأقصى 100)	العمود
بدون درجة	السلطة التشريعية
57	السلطة التنفيذية
53	القضاء
49	القطاع العام
44	هيئات إنفاذ القانون
51	هيئة إدارة الانتخابات
49	أمين المظالم
61	مؤسسة المراجعة المحاسبية العليا
38	هيئة مكافحة الفساد
52	الأحزاب السياسية
45	الإعلام
40	المجتمع المدني
46	قطاع الأعمال التجارية

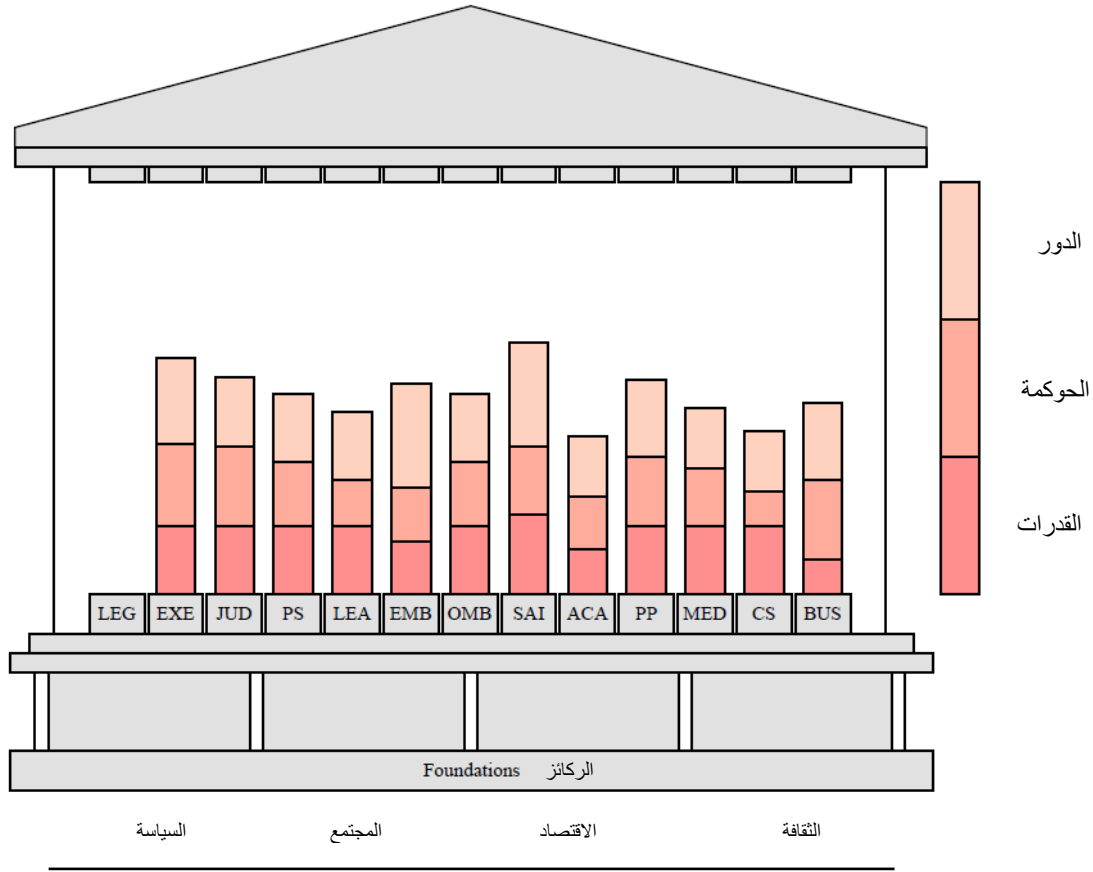
للنزاهة وفي علاقتها بالأعمدة الأخرى هي مؤسسة المراجعة المحاسبية العليا (الجهاز المركزي للمحاسبات) والسلطة التنفيذية، ويلبي هذين العمودين عمود القضاء. إلا أن هذه الأعمدة الثلاثة تعاني من سلبيات خطيرة في قدرتها على أن تكون جهات فاعلة في مكافحة الفساد. كما أنه من الضروري التأكيد على أن قوة عمود السلطة التنفيذية ليست بالضرورة ذات دلالة إيجابية، إنما تعكس هذه الدرجة العالية وفرة الموارد والسلطة المطلقة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية وتيسر هيمنة السلطة التنفيذية حالياً على الأعمدة الأخرى. وأضعف الأعمدة هي هيئات إنفاذ القانون، وهيئة مكافحة الفساد (التي لا تتواجد إلا في صورة لجنة وزارية يرأسها وزير العدل)، والمجتمع المدني.

وبشكل عام نزلت مختلف الأعمدة إلى تحقيق درجات أعلى في القانون، تفوق الدرجات التي أحرزتها في تحليل أدائها من حيث الممارسة. ما يعني أنه في حين توفر التشريعات في بعض الأحيان، الإطار اللازم لضمان نظام وطني للنزاهة، إلا أن أداء المؤسسات على مستوى القواعد القانونية النافذة وإنفاذ القانون بشكل عام ضعيف. وبغض النظر عن هذا التوجه العام، تبين أن بعض القوانين تقيد الأداء القوي للأعمدة، ومنها قوانين تمويل المجتمع المدني، في حين تبين قصور قوانين أخرى، فعلى سبيل المثال لا يتطلب قانون الكسب غير المشروع تقديم إقرارات الذمة المالية لبعض الشرائح، ولا توفر للجهاز المركزي للمحاسبات سلطات إنفاذ القانون.

يقدم الشكل التالي صورة لنتائج الأعمدة ويلقي الضوء على نقاط القوة النسبية الخاصة بكل منها. وتتكون الدرجة الإجمالية لكل عمود من التقييم الكمي لثلاثة محاور هي: القدرات، الحوكمة، الدور.

⁸ انظر: [تمت الزيارة في 4 أغسطس/آب 2014].

النظام الوطني للنزاهة



مؤسسة المراجعة المحاسبية العليا - SAI
هيئة مكافحة الفساد - ACA
الأحزاب السياسية - PP
الإعلام - MED
المجتمع المدني - CS
قطاع الأعمال التجارية - BUS

السلطة التشريعية - LEG
السلطة التنفيذية - EXE
القضاء - JUD
القطاع العام - PS
هيئات إنفاذ القانون - LEA
هيئة إدارة الانتخابات - EMB
أمين المظالم - OMB

أعمدة النظام الوطني للنزاهة

تتضمن أعمدة النظام الوطني للنزاهة ثلاث مؤسسات جوهرية للحكم، هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وهي الأعمدة الثلاثة الأساسية والضرورية لنظام ديمقراطي فاعل. تدعم هذه الأعمدة الثلاثة مؤسسات القطاع العام، وهيئات إنفاذ القانون، ومجموعة من الأجهزة الرقابية ومؤسسات إشرافية، مثل الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئات مكافحة الفساد، والتي تعد بمثابة مؤسسات رقابية على السلطات الثلاث، بالإضافة إلى القيام بمهام رئيسية تخص مكافحة الفساد. وأخيراً فإن كل هذه المؤسسات العامة تتواجد في سياق بيئة مجتمعية أعرض، قوامها الأحزاب السياسية والمجتمع المدني وقطاع الأعمال التجارية والإعلام، والتي بإمكانها تعزيز أو إضعاف نزاهة النظام. تستعرض الأقسام التالية نتائجنا الأساسية الخاصة بهذه الفئات من المؤسسات.

تُعد **السلطة التشريعية** من أهم الأعمدة لأي نظام للنزاهة، والغياب الملحوظ للبرلمان في مصر مسألة مثيرة للقلق الجسيم، ولا بد من معالجة هذه المشكلة سريعاً حتى يصبح النظام الوطني للنزاهة قادراً على الاضطلاع بدوره. وبهذا الخصوص، هناك غياب منذ عام 2012 لمجلس الشعب، ومنذ يوليو/تموز 2013 كانت السلطة التنفيذية وحدها هي التي تمارس السلطات التشريعية. ومن حيث الممارسة لم تكن في مصر سلطة تشريعية تمارس عملها وقت نشر هذا التقرير. ومع بقاء الوضع غير مستقر وغير واضح، فإن التقييم المنصف لحالة السلطة التشريعية لم يكن ممكناً، ولم تُسجل درجات لهذا العمود في التقرير، إذ لم يخضع للتقييم سوى البيئة التشريعية، إلا أن التقييم توصل إلى غياب بعض القوانين اللازمة، ومنها مدونة السلوك لأعضاء البرلمان.

بسبب الاستقلالية المفرطة **للسلطة التنفيذية** مقترنة بنقص الرقابة عليها وهيمنتها على الأعمدة الأخرى في الوقت الحالي، فقد نالت السلطة التنفيذية في هذا التقييم درجة عالية نسبياً. هذه الدرجة العالية ليست بالضرورة بادرة إيجابية، إنما هي تعكس الدور الذي تمارسه السلطة التنفيذية في مصر حالياً. على مدار فترة التقييم الزمنية، تعاقبت على مصر خمس وزارات مختلفة. ومع التغيرات المتكررة كان التقييم الدقيق لدرجة استقلالية هذه السلطة من حيث الممارسة عملية صعبة. في حين يكون كبار المسؤولين في العادة يتمتعون بمستويات تعليمية مرتفعة، ومخصصات الميزانية عالية، فهذا لا يضمن بالضرورة كفاية الموارد المتوفرة للسلطة التنفيذية. وتفتقر السلطة التنفيذية إلى الشفافية، فموازنة الدولة لعام 2014 لم تُنشر (في حينه) وليس لدى بعض الوزارات مواقع إلكترونية. لكن من الإيجابي صدور قانون تضارب المصالح عام 2013 مصحوباً بقيود على العمل بعد الخروج من الوظيفة العامة، وبعد خطوة جيدة من أجل تحسين ضمانات النزاهة في السلطة التنفيذية.

رغم الاستقلالية الدستورية والقانونية، فإن تدني الرواتب وزيادة السلطة التقديرية للقضاة قد أضعفت من قدرة القضاء على أن يكون مؤسسة فعالة في مكافحة الفساد. إن الافتقار إلى الموارد المادية والفنية وضعف إقرارات الذمة المالية في مجال القضاء تضعف خضوع القضاء للمساءلة.

القطاع العام وهيئات إنفاذ القانون ومؤسسات الرقابة

في حين أن **للقطاع العام** ميزانية كبيرة نسبياً فإن موارده ليست كافية لتغطية الرواتب وتوفير خدمة على مستوى عالٍ من الجودة بنفس الوقت. إن الموارد المادية والتقنية المتوفرة لمختلف أفرع القطاع العام تتباين كثيراً بين المناطق الحضرية والريفية، وبين الأحياء الثرية والفقيرة. ورغم أن إبعاد مسؤول حكومي عن منصبه امر معقد للغاية، إلا أن كبار المسؤولين بالقطاع العام تعرضوا للإستبعاد نتيجة للتغيرات السياسية المتواترة. إن واقع صعوبة عزل مسؤول عام عن منصبه يضمن استقلالية موظفي القطاع العام، لكنها أيضاً تهيئ لنقص في المساءلة، بما أن العزل من المنصب عملية شديدة التعقيد، كما ذكر سابقاً. الحصول على المعلومات مسألة صعبة في العادة، لكن هناك العديد من هيئات القطاع العام تحاول نشر معلومات عن أنشطتها من خلال البوابة الحكومية الإلكترونية.

متاح **لهيئات إنفاذ القانون** موارد كافية من حيث الميزانية، وقوانين واضحة لتشغيل العاملين والترقية، من خلال مدونة سلوك لضباط الشرطة، لكنها تواجه تدخلات سياسية وتفتقر إلى آليات المساءلة والشفافية. ولا يعمل الإطار القانوني الحالي على نحو فعال لحماية المواطنين من حيث استخدام الشرطة للقوة غير المبررة في بعض الأحيان، وبشكل عام فهو عمود ضعيف، إذ تسمح الثغرات القانونية بتدخلات دون وجه حق من السلطة التنفيذية والمجلس الأعلى للشرطة، وبالتالي يحد إخضاع العاملين بالجهاز الشرطي للمساءلة المجتمعية، وفي نفس الوقت لا توجد آليات لتقديم شكاوى بشأن هيئات إنفاذ القانون، بمعنى أن الشرطة هي المنوطة بالتحقيق في مخالفاتها بنفسها وهو ما قد يؤثر على مبدأ المساءلة والمحاسبة عن هذه المخالفات.

لا وجود **لهيئة خاصة بمكافحة الفساد** في مصر. ومن أجل تحقيق أهداف هذا التقرير قمنا بتقييم اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، والتي تلعب دور هيئة مكافحة الفساد فيما يتعلق بالعمل الاستراتيجي والتوجيهي على مسار مكافحة الفساد. اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد هي هيئة مشكلة بموجب قانون، وقوامها ممثلين عن مختلف الوزارات، من أجل إنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مصر، ولإعداد استراتيجية موحدة لمكافحة الفساد تتبناها كل القطاعات الحكومية، ولمراجعة التشريعات الأساسية والثانوية لمكافحة الفساد. واللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد ميزانية مستقلة، لكنها لا تُنشر، كما لا تُنشر قائمة بأنشطتها. وتنسق اللجنة بين 28 هيئة رقابية في مصر، لكل منها اختصاصات متعلقة بمكافحة الفساد، لكن ليست لديها سلطات إنفاذ قانون. كما تعمل الهيئة على إدخال مناهج مكافحة الفساد في الجامعات الحكومية. لكن دورها يقتصر الذي يشير إلى الحاجة إلى هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، جعلها ثاني أضعف عمود، وتشكل أولوية أخرى تتطلب إصلاحات عاجلة.

تتكون اللجنة المصرية العليا للانتخابات، **هيئة إدارة الانتخابات**، من قضاة، ولها استقلالية دستورية. بما أن القضاة يخضعون لقواعد صارمة للنزاهة، فإن اللجنة العليا للانتخابات ينعكس فيها هذا الأمر. ورغم أن هناك ميزانية مستقلة مخصصة للجنة العليا للانتخابات، إلا أن هذه الميزانية لا تضمن بالضرورة عملية انتخابية تتمتع بتمويل كافٍ. إن الموارد المتوفرة لإتمام عملية الاقتراع تتباين كثيراً من منطقة لأخرى في مصر. كما ظهرت بواعث قلق إزاء الموارد الفنية، لا سيما قدرة اللجنة العليا للانتخابات على إدارة العملية الانتخابية بشكل فعال. تنشر اللجنة العليا النتائج وتوفر المعلومات الخاصة بمراكز الاقتراع على الإنترنت ومن خلال مختلف وسائل الاتصال. ثمة إشكاليات إزاء خضوع اللجنة العليا للانتخابات للمساءلة من حيث القانون والممارسة، لا سيما فيما يخص توزيعها للأموال التي في عهدها على مختلف أوجه الإنفاق. وهناك نقطة ضعف كبيرة تتمثل في عدم مشاركة اللجنة العليا للانتخابات بشكل فعال في مراقبة إدارة الحملات الانتخابية، أو ضمان عدم تجاوز المرشحين للحدود المفروضة على الحد الأقصى للإنفاق على الدعاية. أشار مركز كارتر إلى الحاجة إلى المزيد من التدريب للعاملين، بعد مراقبته للاستفتاء على الدستور عام 2014.⁹ وتعد الرقابة على تمويل الانتخابات، وتخصيص الموارد والتدريب من الأولويات التي يتعين على اللجنة العليا للانتخابات التصدي لها.

في حين أن محمد مرسي سبق وخطط لإنشاء آلية لاستقبال ومتابعة الشكاوى "**أمين المظالم**"، إلا أنها لم تستكمل. كما وأنه في فترة صياغة هذا التقرير لم يكن هناك هيئة أو منصب مخصص يقوم بدور أمين المظالم، إنما يوجد مشرعان، أحدهما يتبع المجلس القومي لحقوق الإنسان، والآخر يتبع المجلس القومي للمرأة، يضطلعان بدور أمين المظالم. لكل آلية منهما إجراءاتها الخاصة بها ولها مستويات متباينة من القدرة على الوصول للناس في شتى أنحاء البلاد. تلعب الوجدتان حالياً دوراً مهماً في إجراء التحقيقات وبعثات تقصي الحقائق، وكذا إصدار التقارير الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان الكبرى على المستوى الوطني. لكن لا توجد قوانين تنص على أن تكون شفافة وثمة معلومات قليلة في المجال العام حول الملاحقات القضائية والإدانات بناء على تحقيقاتها.

أما **الجهاز المركزي للمحاسبات** (الهيئة العليا للمراجعة المحاسبية)، فقد كان أقوى مؤسسات الرقابة في التقييم، إذ أن من مهامه الأساسية حماية النزاهة والحكم الرشيد في مصر. من نقاط القوة المهمة في الجهاز المركزي للمحاسبات أن هناك عدة أحكام قانونية وتنظيمية تحفظ له استقلاليته. على سبيل المثال، فإن استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات مكفولة في الدستور، ويحصل على ميزانيته الخاصة. ومن حيث الممارسة، حافظ الجهاز المركزي للمحاسبات على استقلاليته أيضاً. وللجهاز المركزي للمحاسبات القدرة على الوصول لجميع وثائق ومستندات النفقات العامة، ما يؤهله للتعرف على مختلف حالات الفساد القائمة. من نقاط الضعف في الإطار التنظيمي للجهاز، عدم ترجمة هذه المزايا إلى آثار ملموسة فيما يخص الحفاظ على النزاهة على المستوى العملي. كما أن الجهاز المركزي للمحاسبات ليست لديه قوة إنفاذ القانون، وهي النقطة التي أشرنا إليها في تقييم النظام الوطني للنزاهة عام 2009، كذلك لا يخضع الجهاز المركزي للمحاسبات لمدونة سلوك أو عملية مراجعة وتدقيق

⁹ مركز كارتر بحث على عملية واسعة للإصلاح الدستوري وتوسيع المجال السياسي قبيل الاستفتاء في مصر: يناير/كانون الثاني 2014.

www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/egypt-010614-arabic.pdf

من قبل مدقق خارجي مستقل. ويرجى هنا الإشارة الى انه في حال تم التصدي ومعالجة هاتين النقطتين سيصبح الجهاز المركزي للمحاسبات عموداً قوياً في إطار النظام الوطني للنزاهة.

الجهات الفاعلة غير الحكومية في النظام الوطني للنزاهة

منذ عام 2011 إزداد عدد **الأحزاب السياسية** القائمة ازدياداً ملحوظاً، وكذلك قدرتها على العمل بشكل مستقل في المجال السياسي. يسمح الدستور بنظام تعددية الأحزاب، وبعض الأحزاب السياسية التي خرجت حديثاً إلى النور تعاني من ضعف القدرة على الوصول لقاعدة عريضة من المواطنين، والقدرة على تنظيم نفسها في دوائرها الانتخابية، ما يؤثر بالسلب على قدرتها على التأثير في مجال مكافحة الفساد. الإطار القانوني العام للأحزاب السياسية لا يكفل استقلاليتها أو خضوعها للمساءلة أو إلزامها بمبادئ الشفافية، لا سيما ما يتعلق بتمويل الحملات الانتخابية ومصروفاتها.

رغم وجود آلاف الجمعيات الأهلية في شتى أنحاء مصر، فإن **المجتمع المدني** عمود آخر ضعيف يحتاج إلى الدعم. قامت الحكومات المتعاقبة، وكذا الإطار القانوني، بعرقلة دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وهي النتيجة التي توصل إليها أيضاً تقرير النظام الوطني للنزاهة في عام 2009. إن الإطار القانوني القائم يستمر في منح الدولة سلطات مفرطة ومن ثم يعطيها سلطة تقدير أنواع الأنشطة التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني الانخراط بها، وكذا تركيبة مجالس إدارة المنظمات وهيكلها الإدارية، والتمويل الذي تتلقاه.¹⁰ إن الإطار التقييدي للغاية أدى أيضاً إلى بيئة تستحيل فيها الشفافية، ومن ثم فإن الإشراف على الأنشطة والتمويل يكاد يكون لا وجود له، بسبب الخوف من التدقيق أو الاضطهاد. رغم ذلك تمكنت منظمة الشفافية الدولية وهي منظمة مجتمع مدني من مراقبة الاستفتاء على الدستور في يناير/كانون الثاني 2014.¹¹

يسرت أوجه التحسن في الإطار التنظيمي **لقطاع الأعمال التجارية** في مصر في الآونة الأخيرة بعض مراحل ممارسة الأعمال التجارية، لكن ما زال هذا القطاع من الأعمدة الضعيفة. على سبيل المثال، اقترن تحسن سوق الأوراق المالية وكذلك الهيئات التنظيمية فيما يتعلق بإصدارها معايير الحكم الرشيد، بوجود مجتمع جمعيات أعمال فعال يُعنى بممارسات الأعمال التجارية المسؤولة، ما أسفر عن تحسن مستوى الوعي بمختلف عناصر المسؤولية، والتي تتراوح من حماية حقوق الإنسان إلى مكافحة الفساد وتبني ممارسات الحكم الرشيد. لكن مازال هناك العديد من نقاط الضعف في الإطار التنظيمي، والممارسات القائمة بشأن مختلف عناصر النزاهة. في حين أن تسجيل الأعمال التجارية أصبح عملية بسيطة، فإن إنفاذ العقود والحصول على تراخيص ما زالت عملية تتطوي على الكثير من البيروقراطية والتعقيد، ومن المستحيل في حالات كثيرة إتمامها من دون اللجوء إلى "مدفوعات للتسهيل" أو رشاي. كما أنه في حين يتوفر المزيد من الحوار والموارد بشأن قضايا مسؤولية الشركات، والحكم الرشيد تحديداً، فما زالت هناك فجوة تفصل قطاع الأعمال التجارية عن التطبيق الفعلي لهذه الممارسات.

شهد **الإعلام** تغيرات كبرى على مدار السنوات الثلاث الماضية. أدت زيادة منافذ الإعلام على الإنترنت، والتي تعتمد على مشاركة الجمهور وصحافة المواطن، إلى تنوع المعلومات المتوفرة للجمهور العام. كما أن الزيادة في صحافة المواطن تعني أن الجمهور العام لم يعد يعتمد على المصادر التقليدية للمعلومات، مثل القنوات الفضائية المملوكة للدولة أو القنوات الخاصة، والتي ما زالت إلى حد ما تحت سيطرة الدولة. لكن تبقى من بواعث القلق

¹⁰ انظر منظمة الشفافية الدولية: [تمت الزيارة في 4 أغسطس/آب 2014].

Transparency International, Transparency International Concerned about Egyptian Court Ruling Against Civil Society, 4 June 2013:

www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_concerned_about_egyptian_court_ruling_against

¹¹ انظر منظمة الشفافية الدولية: [تمت الزيارة في 4 أغسطس/آب 2014].

Transparency International, Transparency International Makes Recommendations After Observing Egypt, 16 January 2014:

www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_makes_recommendations_after_observing_egypt_refe

الكبرى مشكلات مثل الرقابة الذاتية والمضايقات والحبس للصحفيين والعاملين بالإعلام، وكذا الإطار القانوني التقييدي الحاكم للبث الإذاعي والقنوات التلفزيونية. ولقد أصبحت مصر مكاناً خطراً على العمل الصحفي.¹² هذه القيود تحد من قدرة الإعلام على أن يضطلع بدوره كمؤسسة فعالة في مكافحة الفساد، ويستدعي منح الأولوية لإصلاح قطاع الإعلام. كما أن الشفافية في المنافذ الإعلامية المختلفة، التقليدية وغير التقليدية، ما زالت ضعيفة.

¹² Committee to Protect Journalists, On the Divide Press Freedom at Risk in Egypt, 14 August 2013; Sherif Mansour, Egypt's journalists speak out against repression, self-censorship, Committee to Protect Journalists, 4 November 2014, <https://cpj.org/blog/2014/11/egypts-journalists-speak-out-against-repression-se.php>.

التوصيات

1. إصدار وتفعيل قانون تداول المعلومات. إن محدودية شفافية وإمكانية الوصول الى المعلومات هي بمثابة عائق يحول دون فعالية النظام الوطني للنزاهة، وعلى الحكومة والسلطة التشريعية، لدى تشكيلها، أن تصدر على وجه السرعة وتنفذ قانوناً فعالاً لتداول المعلومات يلتزم بالمعايير الدولية. تجدر الإشارة إلى أن هذه التوصية كانت إحدى توصيات تقييم النظام الوطني للنزاهة في عام 2009.
2. منح صوت للناس. تواجه منظمات المجتمع المدني معوقات من البيئة التنظيمية تمنعها من القيام بدورها، كما ورد في تقرير عام 2009. يجب على الحكومة أن تقوم فوراً بتعديل قانون الجمعيات (قانون 2002/84)، وقانون النظار والقوانين الأخرى ذات الصلة، بما يسمح لمنظمات المجتمع المدني بالعمل في بيئة تمكنها من ممارسة دورها الرقابي في مجال مكافحة الفساد بشكل فعال. كذلك يجب على المنظمات التنموية أن تركز على تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني.
3. إنشاء وتفعيل هيئة مستقلة لمكافحة الفساد. لا تعد اللجنة الوطنية التنسيقية لاعب وناشط في الدفع باستراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد. على الحكومة إنشاء هيئة مكافحة فساد مستقلة سياسياً وتتمتع بالموارد المالية والبشرية الكافية وبصلاحيات الملاحقة القضائية، وأن توحد عمل وجهود أجهزة مكافحة الفساد الـ 28 القائمة. ويعد إنشاء هيئة مكافحة الفساد شرط أساسي ومتطلب من متطلبات النظام الوطني للنزاهة الفعال.
4. تعزيز قدرات التواصل الخاصة بالأحزاب السياسية. إن قدرة العديد من الأحزاب السياسية على التواصل مع الجمهور وتطوير برامج، متدنية للغاية. على المنظمات التنموية والفاعلين المعنيين دعم قدرات الأحزاب السياسية على أن تصبح مناصر فعال، ويتمتع بالمصداقية، لسياسات مكافحة الفساد وللإصلاحات القانونية قبل الانتخابات المقبلة وبعدها.
5. إصلاح إجراءات التعيينات القضائية. إن دور السلطة التنفيذية في تعيين النائب العام وكبرى المناصب القضائية تحد من إمكانية الإنفاذ العادل لقوانين مكافحة الفساد. وعلى الحكومة أن تضع تشريعات تكفل استقلالية هذه المؤسسات عن السلطة التنفيذية.
6. وضع آلية لرفع
الشكاوى المتصلة بعمل الشرطة. يتعين على الحكومة إنشاء آلية شكاوى مستقلة لها صلاحيات التحقيق الشفاف والخاضع للمساءلة في الشكاوى المقدمة من الجمهور بحق العاملين في جهاز الشرطة، وأن يكون من صلاحياتها إنفاذ نتائج تحقيقاتها.
7. دعم الجهاز المركزي للمحاسبات بصلاحيات إنفاذ القانون. من مواطن الضعف الأساسية في عمل الجهاز المركزي للمحاسبات افتقاره لصلاحيات إنفاذ القانون. وعلى الحكومة أن تمدد بسلطة مطالبة الهيئات العامة والوزارات بالرد علناً على تقاريره ووضع آلية يتم بموجبها فتح تحقيقات في وقائع الفساد بناء على نتائج تقارير الجهاز، كما أوصت منظمة الشفافية الدولية في عام 2009.
8. دعم الإصلاحات التنظيمية الشاملة. رغم الإصلاحات القانونية القائمة، فإن أصحاب الشأن يشعرون بأن التقدم المحرز بطيء وأن الإصلاحات لم تؤد إلى نتائج سليمة ومناسبة. ويجب على الحكومة (والبرلمان لدى انعقاده) ضمان وجود عملية منهجية لمشاورة أصحاب الشأن وإجراء تقييم مقارن للممارسات الفضلى، قبل إصدار القوانين.

IV. ملف البلد: خلفية تاريخية

هيمن الرئيس السابق حسني مبارك والحزب الوطني الديمقراطي على الحكومة المصرية منذ عام 1981 وحتى فبراير/شباط 2011، حين تم خلع الرئيس مبارك من السلطة عن طريق انتفاضة شعبية. تولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد بعد الثورة، ووعده بمرحلة انتقالية نحو حكم مدني. في الفترة من فبراير/شباط 2011 وحتى يوليو/تموز 2012 مارس المجلس الأعلى للقوات المسلحة السلطة التنفيذية، قبل تسليمها إلى محمد مرسي في أعقاب انتخابات رئاسية حرة ونزيهة. في 3 يوليو/تموز 2013 تم عزل مرسي من السلطة من قبل القوات المسلحة، بعد سلسلة من المظاهرات الحاشدة التي شهدتها الأيام السابقة على التاريخ المذكور. ثم تولى المستشار عدلي منصور، رئيس المحكمة الدستورية العليا، منصب الرئيس المؤقت، في الفترة ما بين يوليو/تموز 2013 ويونيو/حزيران 2014 وعُهدت إليه السلطة التنفيذية.¹³ وفي يونيو/حزيران 2014 أصبح عبد الفتاح السيسي رئيساً لمصر بعد فوزه بالانتخابات الرئاسية.¹⁴

لا توجد سلطة تشريعية قائمة في مصر منذ يوليو/تموز 2013. تم إجراء انتخابات مجلس الشعب في يناير/كانون الثاني 2012. لكن تم حل مجلس الشعب بحكم محكمة في يوليو/تموز 2012 بسبب عدم دستورية قوانين الانتخابات. أما مجلس الشورى، فهو يضم أعضاء معينين من الرئيس وأعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً. ولقد تم إجراء انتخاباته في مطلع عام 2012 وتم تحديد الأعضاء المعيّنين من الرئيس في ديسمبر/كانون الأول 2012، وبدأ المجلس بممارسة عمله كسلطة تشريعية بعد حل مجلس الشعب إلى أن تم حله في يوليو/تموز 2013 مع عزل محمد مرسي.¹⁵

بعد ثورة 2011 تم تجميد العمل بالدستور وأُستبدل بإعلان دستوري مؤقت. في ديسمبر/كانون الأول 2012 أصدرت حكومة مرسي دستوراً جديداً بموجب استفتاء، وتم تجميده واستبداله بإعلان دستوري مؤقت في يوليو/تموز 2013. وقامت لجنة معنية بصياغة تعديلات الدستور بالعمل على مسودة جديدة للدستور في النصف الثاني من عام 2013، وفي يناير/كانون الثاني 2014، تمت الموافقة على هذه المسودة بموجب استفتاء شعبي.¹⁶ طبقت مصر قانون الطوارئ منذ 1981 وحتى مايو/أيار 2012، ثم مرة أخرى في الفترة من أغسطس/آب إلى نوفمبر/تشرين الثاني 2013، وفتنذ أنهت المحاكم حالة الطوارئ ورفعت حظر التجوال الذي فرضته الحكومة.¹⁷

¹³ انظر:

Freedom House, *Freedom in the World 2014: Egypt*; US State Department, *Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Egypt*.

¹⁴ انظر:

Patrick Kingsley, "Abdel Fatah al-Sisi won 96.1% of vote in Egypt presidential election, say officials", *The Guardian*, 3 June 2014.

¹⁵ انظر: Freedom House, *Freedom in the World 2014: Egypt*.

¹⁶ السابق.

¹⁷ السابق. وانظر: Bertelsmann Foundation, *BTI 2014: Egypt Country Report*.

إلى أي مدى تعد المؤسسات السياسية في الدولة داعمة لفعالية النظام الوطني للنزاهة؟

أثناء فترة التقييم، كانت المؤسسات السياسية في مصر في حالة من عدم الاستقرار، وعلى طريق متعثر نحو الديمقراطية. شهد عهد مبارك اضعافاً ممنهجاً للمعارضة السياسية.¹⁸ بعد تظاهرات 25 يناير/كانون الثاني 2011، أصدر الجيش بياناً أعلن فيه تدخله لحماية الدولة و"رعاية مطالب الشعب المشروعة".¹⁹ لم تكن الانتفاضة الشعبية في يناير/كانون الثاني 2011 بدعم من شخصيات المعارضة، ومن بعدها تم استبعاد تلك الشخصيات إلى حد بعيد عن المناصب العامة. عندما وصل مرسي إلى السلطة في يوليو/تموز 2012 استمر هذا الاستبعاد وامتد لدرجة تعيين أعضاء جماعة الإخوان المسلمين في المناصب القيادية بالحكومة ولم يتم تمثيل الأحزاب السياسية الأخرى في الحكومة.²⁰ كما لم يتم تأسيس ثقافة الديمقراطية في المؤسسات السياسية، ومن ثم ظلت السياسة تعاني من استقطاب بالغ مع القليل من التعاون فيما بين الأحزاب.

منذ عام 2010 أنشأت الحكومة نظاماً إلكترونيًا للشكاوى على مواقع حكومية مختلفة، وكذلك أنشأت خطأً ساخناً في النيابة الإدارية لتلقي شكاوى المواطنين.²¹ يتواصل كل من المجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة مع المواطنين من خلال الهاتف المحمول²² ومن خلال ممثليه في مكاتب في مختلف المحافظات.²³ لا تتوفر إحصاءات أو تقارير حول جدوى الإبلاغ عن الفساد و/أو الانتهاكات لحقوق المواطنين.

الركائز الاجتماعية السياسية

إلى أي مدى توجد علاقات بين مختلف الجماعات المجتمعية والنظام السياسي في الدولة، بما يدعم فعالية النظام الوطني للنزاهة؟

ينقسم المصريون على أساس الجغرافيا والطبقة الاجتماعية والدين. تعاني مصر من تضاعف حجم الطبقة المتوسطة،²⁴ إذ أصبح أكثر من ربع السكان في عداد "الفقراء"²⁵ وتتركز السلطة في يد قلة من الأفراد، وعادة ما تربطهم علاقات بصناع القرار.²⁶ تواجه النخبة السياسية التقليدية تضاعفاً في دورها في المجتمع، ما يقيد قدرتها على إحداث التغيير.²⁷

¹⁸ جلال أمين، مصر والمصريون في عصر مبارك (القاهرة: دار ميريت، 2009).

¹⁹ انظر:

Ozan O. Varol, "The Democratic Coup D'État", *Harvard International Law Journal*, vol. 53, no. 2, 2012, cited in M. Patrick Yingling and Mohamed A. Arafa, "After the Revolution: Egypt's Changing Forms of Corruption", *University of Baltimore Journal of International Law* (2014, forthcoming): <http://ssrn.com/abstract=2246459>

²⁰ علاء الديب، "كابوس الديمقراطية"، المصري اليوم، 3 نوفمبر/تشرين الثاني 2011: www.almasryalyoum.com/news/details/343063

²¹ محمد أحمد سعدني، "الخط الساخن للنيابة الإدارية يتلقى 15 ألف شكوى ضد الفساد في 45 يوماً"، المصري اليوم، 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2010: today.almasryalyoum.com/article2.aspx?ArticleID=277480

²² موقع المجلس القومي لحقوق الإنسان: www.nchregypt.org/index.php/complaints-bureau.html

²³ المجلس القومي للمرأة: www.ncwegypt.com/index.php/ar/about-ncw/committees-of-the-council/158-goverara

²⁴ انظر:

Ahmad Zayed, "The rise and fall of Egypt's middle class", *Al-Monitor*, 13 May 2014: www.al-monitor.com/pulse/ar/culture/2014/05/egypt-middle-class-rise-fall.html

²⁵ انظر:

"26.3% of Egypt is poor: CAPMAS", *Daily News Egypt*, 2 December 2013: www.dailynewsegypt.com/2013/12/02/26-3-of-egypt-is-poor-capmas/

²⁶ محمد سلاموي، أي شبكة مصالح؟، المصري اليوم، 23 ديسمبر/كانون الأول 2012: www.almasryalyoum.com/news/details/192468

²⁷ انظر:

Gamal Nassar, "The crisis of the Egyptian political elite", *Middle East Monitor*, 11 February 2011: www.middleeastmonitor.com/articles/africa/9684-the-crisis-of-the-egyptian-political-elite

يُستبعد المسيحيون إلى حد بعيد من المناصب القيادية في الحكومة، ويواجهون تمييزاً مجتمعياً. يشتمل العنف الطائفي على أعمال القتل والتدمير للممتلكات ودور العبادة الخاصة بالأقليات الدينية.²⁸ ولغوياً، فإن المصريون الذين يعيشون في أقصى الجنوب، في النوبة، يتكلمون اللغة النوبية،²⁹ وهي لغة شفاهية فقط. تواجه هذه الفئة تمييزاً على المستوى الرسمي والمجتمعي بالإضافة إلى التهميش.³⁰

كثيراً ما يتم تسوية النزاعات بين المواطنين والدولة باستخدام العنف. كانت نهاية أغلب الاعتصامات من بعد يناير/كانون الثاني 2011 عنيفة، وأحدثها فض اعتصام رابعة العدوية، الذي انتهى بوقوع عدد كبير من الضحايا، أكثر من 600 شخص طبقاً لتقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان الصادر في مارس 2014.³¹

هناك قدرة محدودة لدى منظمات المجتمع المدني على مساعدة المحتاجين. ومع استثناءات قليلة، فإن المجتمع المدني يعاني من الهشاشة ولا يمكنه الضغط على صناع القرار لوضع القضايا المطروحة على أجنداتهم بسبب القيود المفروضة على أنشطة المجتمع المدني، والتي وُضعت بدعوى أن المجتمع المدني يؤدي إلى عدم الاستقرار في المجتمع.³²

الركائز الاجتماعية الاقتصادية

إلى أي مدى يدعم الوضع الاجتماعي الاقتصادي في البلد فعالية النظام الوطني للنزاهة؟

مصر وطن لأكثر من 87 مليون نسمة، يعيشون في مناطق كثيفة السكان حول ضفتي نهر النيل.³³ تُظهر أحدث إحصاءات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ارتفاعاً كبيراً في مؤشرات الفقر، التي قفزت بمعدل 1.1 بالمائة في السنة المالية الأخيرة.³⁴ كما أن التقسيم غير المتساوي للثروة يظهر بجلاء وجود الفقر المدقع. كذلك فإن نفقات حوالي 5.6 في المائة من العائلات المصرية – نحو 19 مليون نسمة حالياً – هي أقل من 10 آلاف جنيه (1452 دولاراً) في السنة، في حين أن 6.2 في المائة من كل العائلات تتفق أكثر من 50 ألف جنيه (7259 دولاراً) في السنة.³⁵

هناك 22250 مصرياً فقط لديهم ثروة تتعدى 1 مليون دولار،³⁶ مما يشير إلى تركيز الثروة في القمة. زادت معدلات البطالة على مدار السنوات الأخيرة، إذ بلغ معدل البطالة حالياً 25 في المائة في أوساط الشباب في أعمار من 16 إلى 25 عاماً،³⁷ في حين أن ارتفاع عدد العاملين بالقطاع الحكومي يعني أن ميزانية الدولة تركز

²⁸ انظر: US State Department, *Human Rights Report 2013: Egypt*.

²⁹ انظر:

Peter Schwartzstein, "Changing Egypt Offers Hope to Long-Marginalized Nubians", *National Geographic*, 31 January 2014: <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/01/140131-egypt-nubia-dams-nile-constitution-culture/>

السابق.

³¹ <http://www.sis.gov.eg/Newvr/final%20rab3a%20report%20march2014.pdf>

³² انظر:

Adam Pickering, "By trying to control civil society, the Egyptian government could fuel more social unrest", *New Statesman*, 21 May 2014: www.newstatesman.com/world-affairs/2014/05/trying-control-civil-society-egyptian-government-could-fuel-more-social-unrest

http://www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=19#.VRAja_mUde8 انظر الهيئة العامة للإستعلامات

³⁴ انظر: "Egypt's poverty rate rises to 26% in 2012/13: CAPMAS", *Ahram Online*, 28 November 2013: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/87776/Business/Economy/Egypt-poverty-rate-rises-to--in--CAPMAS.aspx>

³⁵ السابق.

³⁶ انظر:

Noha Moustafa, "Growing wealth disparities", *Al-Ahram Weekly*, 31 October 2013: <http://weekly.ahram.org.eg/News/4548/18/Growing-wealth-disparities.aspx>

³⁷ محسن عبد الرازق، "بيان لوزارة المالية حول موازنة 2014 – 2015"، المصري اليوم، 30 يونيو/حزيران 2014: www.almaznyaloum.com/news/details/473560#.U7FzlaA_hQw.facebook

على الأجور أكثر من الخدمات.³⁸ ولا تتوافر الخدمات الأساسية التي يجب أن تقدمها الحكومة للمواطنين. ويعد الحصول على المياه النظيفة امتيازاً³⁹ ويشكل الإسكان العشوائي قطاعاً كبيراً من سوق التمليك والإيجار.⁴⁰

الركائز الاجتماعية الثقافية

إلى أي مدى تعد الأخلاقيات والأعراف والقيم السائدة داعمة لفعالية النظام الوطني للنزاهة؟

كان استئراء الفساد من الأسباب الرئيسية لاندلاع ثورة يناير/كانون الثاني 2011،⁴¹ لكن مع استمرار الاضطرابات في المشهد السياسي مقترنة بصعوبة ظروف المعيشة، انخفضت الثقة في الحكومة.⁴² الفساد منتشر في القطاع غير الرسمي، ويعادل 40 إلى 70 في المائة من حجم الاقتصاد، حيث أن تقديم الرشاوى للمسؤولين الحكوميين ظاهرة شائعة⁴³ توصف الرشوة كثيراً بالعامية المصرية بـ"إكرامية" منتشرة في نظام يفتقر إلى الشفافية، مع عدم مراقبة بنود الميزانية الخاصة.⁴⁴ والفساد الإداري شائع للغاية بحسب تقرير النزاهة العالمي لسنة 2010، الذي أوضح أن المسؤولين الحكوميين كثيراً ما يقومون بخفض الضرائب لنخبة رجال الأعمال الأثرياء⁴⁵ في حين يعاني صغار أصحاب الأعمال من معدلات ضرائب عالية.⁴⁶

خلص استطلاع القيم العالمية (2010 – 2014) (World Values Survey) إلى أن نحو 80 في المائة من المصريين يشعرون أنه لا يمكن الثقة بأغلب الناس.⁴⁷ ومع استمرار حالة الاستقطاب في المجتمع وتدني مستوى الثقة بين الأفراد، يمكن أن تزدهر أشكال محاباة المقربين، والمحسوبية تحديداً، في المجالين السياسي والاقتصادي في مصر.

ولكن هناك 64 في المائة من المصريين يشعرون بأن المواطن العادي قادر على إحداث فرق في مكافحة الفساد،⁴⁸ ما يشير إلى استمرار التزام الشعب المصري بالتصدي لهذه الظاهرة.

³⁸ السابق.

³⁹ انظر:

Isabel Bottoms, *Water Pollution in Egypt: Causes and Concerns*, Egyptian Center for Economic & Social Rights, March 2014: <http://ecesr.org/en/wp-content/uploads/2014/03/ECESR-Water-Pollution-En.pdf>

⁴⁰ انظر:

David Sims, "The Arab Housing Paradox", *Cairo Review of Global Affairs*, 24 November 2013:

www.aucegypt.edu/gapp/cairoreview/Pages/articleDetails.aspx?aid=458

Duncan Green, "What caused the revolution in Egypt?", *The Guardian*, 17 February 2011. انظر: ⁴¹

"Egypt From Tahrir to Transition", *Gallup*: www.gallup.com/poll/157046/egypt-tahrir-transition.aspx انظر: ⁴²

⁴³ انظر:

Chatham House, *Middle East and North Africa Programme: Egypt dialogue workshop summary. Defining and Tackling Corruption* (London: Chatham House, 2012): www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/MiddleEast/0212egyptsummary_corruption.pdf

⁴⁴ انظر:

Andrew Puddephatt, *Corruption in Egypt*, Global Partners & Associates, 2012: www.gp-digital.org/wp-content/uploads/pubs/Corruption-in-Egypt-Report-new-cover.pdf

⁴⁵ انظر:

Global Integrity, "Egypt", *The Global Integrity Report: 2010*: www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/egypt/

⁴⁶ انظر:

Global Advice Network Integrity Solutions, "A Snapshot of Corruption in Egypt", *Business Anti-Corruption Portal*, 2013: www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/snapshot.aspx

World Values Survey, *World Values Survey Wave 6: 2010-2014*: www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp انظر: ⁴⁷

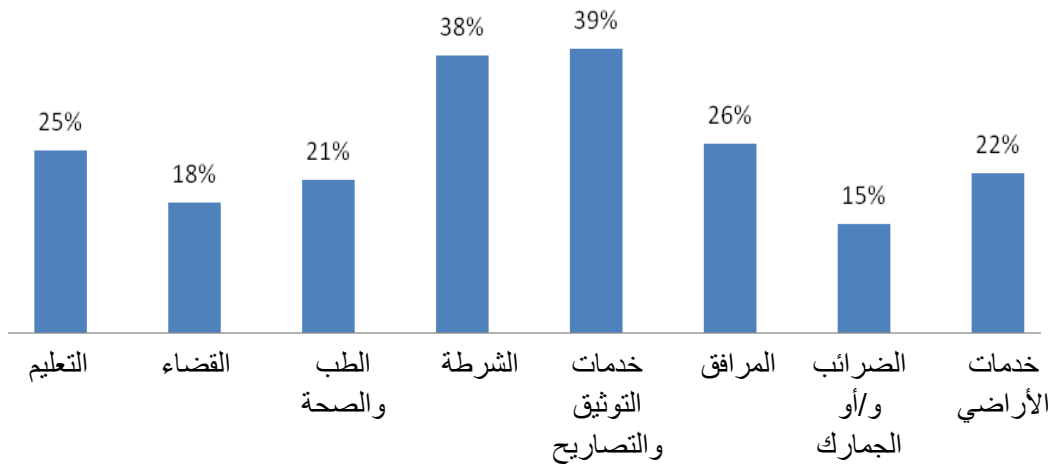
⁴⁸ انظر مقياس الفساد العالمي 2013، منظمة الشفافية الدولية.

V. حالة الفساد

الترتيب على مؤشر مدركات الفساد⁴⁹ 2013: 114 / 177

الفساد في مصر من المشكلات الأكثر عمقاً. في مقياس الفساد العالمي 2013 الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، خلص استطلاع للرأي العام حول الفساد إلى أن 79 في المائة من المبحوثين أشاروا إلى أن الفساد مشكلة قائمة في القطاع الحكومي المصري، وتبين أن 36 في المائة من المبحوثين تعرضوا شخصياً لدفع رشوي أثناء حصولهم على الخدمات.⁵⁰

هل قمت أنت أو شخص آخر في بيتك بدفع رشوة للحصول على خدمة من الخدمات الثماني أدناه خلال الشهور الـ 12 الأخيرة؟*



* ملحوظة: النتائج المعروضة هنا تخص المبحوثين الذين تعاملوا شخصياً مع خدمة من الخدمات.

رداً على هذا عملت الحكومة والبرلمان على تعديل التشريعات والإطار القانوني على مدار العقود القليلة الماضية بما يؤهلها للتصدي للفساد وتعزيز النزاهة والشفافية المساءلة.⁵¹ وقبل احتجاجات يناير/كانون الثاني 2011، كان للرئيس الأسبق حسني مبارك وحزبه السياسي؛ الحزب الوطني الديمقراطي، نفوذاً كبيراً على مبادرات وهيئات مكافحة الفساد. أدى هذا إلى تفشي الإفلات من العقاب على جرائم الفساد الخاصة بأعضاء أو حلفاء النظام، واستخدام قواعد مكافحة الفساد في استهداف المعارضة.⁵²

أصدر مركز البحوث السياسية بجامعة القاهرة تقريراً في عام 2009 يكشف تكلفة الفساد في مصر، كونها تصل إلى نحو 9 مليار دولار سنوياً،⁵³ في حين تقدر أحدث التقارير الكلفة بما يناهز 37 مليار دولار.⁵⁴ تقدير هذه التكلفة جاء بناء على عدم توافر فرص العمل، وضعف الاستثمار الأجنبي وحجم الاختلاس والتبديد للأموال العامة.

⁴⁹ يرتب مؤشر مدركات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية الدول والأقاليم في مختلف أنحاء العالم بناء على المستويات المتصورة عن فساد القطاع الحكومي في كل دولة وإقليم.

⁵⁰ منظمة الشفافية الدولية، مقياس الفساد العالمي 2013: مصر.

⁵¹ وزارة الدولة للتنمية الإدارية، ملخص تنفيذي: التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة "أولويات العمل وآلياته".

⁵² انظر: Puddephatt, 2012.

⁵³ انظر:

Hamdi Kasem, "MP: Corruption costs LE63 billion a year", *Egypt Independent*, 13 December 2009: www.egyptindependent.com/news/mp-corruption-costs-le63-billion-year

⁵⁴ انظر:

Nesma Nowar, "Corruption on the rise", *Al-Ahram Weekly*, 8 December 2011: <http://weekly.ahram.org.eg/2011/1075/ec4.htm>

لثورة 25 يناير/كانون الثاني 2011 جذور مرتبطة بالتصدي لهذه المشكلة ومحاولة محاسبة المسؤولين الحكوميين. أمدت الثورة مصر بفرصة نادرة لإصلاح ركائز النظام الوطني للنزاهة. ولقد شهدت فترة ما بعد الثورة قضايا بارزة في المحاكم ضد مبارك ومسؤوليه على صلة بالفساد، ومنها محاكمات بشأن إساءة استخدام السلطة في جمع الثروة، واستغلال معلومات سرية في جمع الثروة، وإساءة استغلال الأموال العامة، والترحيل وغسل الأموال. في حين تمت تبرئة مبارك ونجليه من تهمة الفساد، نال أغلب كبار المسؤولين أحكاماً بالسجن وغرامات ثقيلة على جرائم مرتبطة بالفساد.⁵⁵

لكن بالنسبة للكثيرين، فإن آمال الإصلاح قد تحولت إلى خيبة أمل. السبب يعود جزئياً إلى قضايا دستورية، إضافة إلى إخفاق حكومة مرسى، كما يبدو، في احترام تنوع المجتمع المصري. ولقد تم انتقاد مسودة دستور 2012 لافتقارها لتدابير حماية حقوق الإنسان ولجوءها إلى أحكام الإسلام في شؤون إدارة الدولة، لكن هناك أيضاً اعتقاد سائد بأن الفساد قد تزايد في حقيقة الأمر بعد الثورة، كما أفاد 64 في المائة من المصريين في مقياس الفساد العالمي لعام 2013.⁵⁶

مؤشرات الشفافية

تعد التقييمات الكلية/الشاملة لنظم الشفافية والحوكمة المصرية خلال فترة التقييم مقتصرة بسبب الافتقار للبيانات الرسمية، ما يؤدي إلى الاعتماد على الشائعات والآراء.⁵⁷ تعد هذه مشكلة، تحديداً عند هذه المرحلة التاريخية، حيث يجري تبديل القيادات السياسية والحكومات بشكل متكرر. ومن أجل تقييم أكثر نزاهة، تتم تكملة أغلب الدراسات بمقابلات مع شخصيات بارزة ومؤسسات رئيسية معنية في الدولة. البيانات التراكمية لتقييمات الفساد الأكبر في مصر تُظهر أنه رغم ارتفاع الأصوات وزيادة المساءلة والمحاسبة في عام 2012 مقارنة بما قبل 2011، فإن فعالية الحكومة وجودة الإطار التنظيمي وانتشار سيادة القانون والسيطرة الكاملة على الفساد، هي جميعها في انحدار.⁵⁸

إن التصنيفات المرتبطة بشفافية قطاع الأعمال ونموه تشير إلى التدهور في أعقاب الثورة. وفي تقرير التنافسية العالمية 2012/2013 تراجع مصر بمقدار 13 مركزاً، إلى المركز 107 بسبب انعدام الاستقرار السياسي والاقتصادي.⁵⁹ وذكر التقرير أنه بينما أصبح هناك سهولة في إنشاء عمل تجاري، مما أعطى الدولة ميزة تنافسية، فإن الفساد لا يزال من أكبر المعوقات التي تعترض نمو الأعمال التجارية. وجاء استطلاع رأي الميزانية المفتوحة (Open Budget Survey) وهي المؤسسة التي تراقب شفافية الميزانية وقابليتها للمحاسبة، ليعطي مصر درجة 13 / 100 مع تراجعها 36 نقطة عن قياس 2010 الذي بلغ 49 نقطة.⁶⁰

الكشف عن جذور الفساد

طبقاً لدراسة حديثة صادرة عن "شاسام هاوس" Chatham House، فإن الطبيعة التجريبية للدولة تؤدي بالمواطنين للعمل خارج حدود القانون من أجل المضي قدماً في شؤونهم. هذه مشكلة كبيرة في القطاع غير الرسمي والذي يمثل من 40 إلى 70 في المائة من حجم الاقتصاد، حيث أن دفع الرشاوى للمسؤولين الحكوميين ظاهرة شائعة يتم بموجبها تقادي الضرائب.⁶¹ هذه المدفوعات التسهيلية أو الرشاوى، التي يُشار إليها غالباً بمسمى

⁵⁵ انظر:

"Egypt trials: Mubarak officials' charges and verdicts", BBC News, 12 June 2014: www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-14389223

⁵⁶ منظمة الشفافية الدولية، مقياس الفساد العالمي، 2013.

⁵⁷ انظر: Puddephatt, 2012

⁵⁸ انظر:

World Bank, "Country data report for Egypt, Arab Rep., 1996-2012", *Worldwide governance indicators*: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c67.pdf>

⁵⁹ انظر:

Klaus Schwab, ed., *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. (Geneva: World Economic Forum, 2013): http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

⁶⁰ انظر Chatham House, 2012.

⁶¹ السابق.

"إكرامية" بالعامية، تنتعش في ظل نظام يفقر إلى الشفافية مع عدم مراقبة بنود الميزانية الخاصة.⁶² هذا النوع من الفساد الإداري شائع للغاية، بحسب تقرير النزاهة العالمي لسنة 2010، الذي أوضح أن المسؤولين الحكوميين يقدمون خصومات ضريبية خاصة لنخبة أصحاب الأعمال التجارية الأثرياء⁶³ في حين يعاني أصحاب الأعمال التجارية الصغيرة من معدلات ضرائب أعلى.⁶⁴ تعد مختلف أشكال محاباة المقربين، وأبرزها المحسوبية، شائعة في المجال السياسي والاقتصادي في الدولة. ومع ارتفاع معدلات البطالة، فإن من يتمتعون بامتيازات خاصة وصلات، عادة ما يشغلون المناصب الشاغرة.⁶⁵ أما من يتوظفون بأجور متدنية، فإن الدخل الناتج عن الرشاوى، في حالتهم، أعلى بكثير من الرواتب. ومن ثم يصادف الفساد التطبيع والقبول في المجتمع. يرى المصريون أن ارتفاع معدلات البطالة وارتفاع الأسعار وزيادة الفجوة بين الأغنياء والفقراء وسوء معاملة المواطنين من قبل الموظفين الحكوميين، من العوامل الرئيسية التي تؤدي للفساد، طبقاً لتقرير مركز المشروعات الدولية الخاصة – مصر (CIPE).⁶⁶

وفي مقياس الفساد العالمي 2013 الصادر عن منظمة الشفافية الدولية كانت الشرطة والمسؤولين الحكوميين والخدمات الطبية والصحية، الأكثر تضرراً من الفساد، من وجهة نظر المبحوثين.⁶⁷ وفي تقييم لمؤسسة "انتر ناشينال انفورسمنت لو ريبورتر" International Enforcement Law Reporter حول جذور الفساد، رأى المبحوثون، أن أصحاب الأعمال التجارية والعاملون في هذا القطاع هم الأكثر فساداً، يليهم التجار والشرطة والمحليات.⁶⁸

ومن التطورات الإيجابية، فتح المجال للحريات الإعلامية إبان سقوط مبارك والذي سمح باستعراض مطبوعات شهيرة وبارزة لمثالب برامج وسياسات مكافحة الفساد الحكومية.⁶⁹ ومع الإعلام، شن المجتمع المدني المصري سلسلة من حملات مكافحة الفساد في محاولة للتصدي لمشكلات الفساد والشفافية واستعراضها على جمهور أعرض.⁷⁰

ورغم جهود مكافحة الفساد في الآونة الأخيرة، فإن مقياس الفساد العالمي 2013 الصادر عن منظمة الشفافية الدولية توصل إلى أن 55 في المائة من المبحوثين يرون أن المبادرات الحكومية غير فعالة في مكافحة الفساد.⁷¹ كما أشار أيضاً إلى أن 65 في المائة من المبحوثين يرون أن المواطن العادي يمكنه أن يحدث فرقاً في مكافحة الفساد.⁷² وطبقاً لأحدث طبعة من مؤشر التنافسية العالمية، هناك إمكانية لتحسن بناء على أدلة من قبيل انخفاض معدلات محاباة المقربين من قبل مسؤولي القطاع الحكومي، وتعزيز أخلاقيات العمل المؤسسي.⁷³ كما أن التعامل بشكل أكثر استيعاباً لمختلف الأطراف وشفافية أعلى هو أمر ضروري من أجل تحقيق النزاهة والمساءلة التي نادت بها ثورة الخامس والعشرين من يناير/كانون الثاني 2011.

⁶² انظر: Puddephatt, 2012.

⁶³ النزاهة العالمية 2010.

⁶⁴ انظر: Global Advice Network Integrity Solutions, "A Snapshot of Corruption in Egypt", 2013.

⁶⁵ انظر: Chatham House, 2012.

⁶⁶ انظر:

⁶⁷ منظمة الشفافية الدولية، مقياس الفساد العالمي 2013. Center for International Private Enterprise, *Egyptian citizens' perceptions of transparency and corruption* (Cairo: CIPE, 2009): [www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/2009 Egypt National Survey Report EN_0.pdf](http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/2009%20Egypt%20National%20Survey%20Report%20EN_0.pdf)

⁶⁸ انظر: منظمة الشفافية الدولية، مقياس الفساد العالمي 2013.

⁶⁹ انظر: Adel Maged, "Fighting Corruption in Egypt – Necessary Legal Reform", *International Enforcement Law Reporter* vol. 28, issue 9, September 2012.

⁷⁰ انظر:

⁷¹ Bertelsmann Transformation Index, *Egypt Country Report*, 2012: www.bti-project.org/reports/country-reports/mena/egy/2012/index.nc

⁷² انظر:

⁷³ Ibrahim Mamdouh Fouda, *Corruption and money laundering in Egypt*, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University: www.academia.edu/1517637/CORRUPTION_AND_MONEY_LAUNDERING_IN_EGYPT

⁷⁴ منظمة الشفافية الدولية، مقياس الفساد العالمي 2013.

⁷⁵ السابق.

⁷⁶ انظر: Schwab 2013.

٧. أنشطة مكافحة الفساد

في حين يستعرض هذا التقرير بالتفصيل العديد من أوجه القصور والعوار بالنظام الوطني للنزاهة في مصر، فمن المهم معرفة أن مصر اتخذت بعض الخطوات الإيجابية على مسار التصدي للفساد. يمكن أن تلعب هذه الجهود دوراً كبيراً في المستقبل مع استمرار الدولة في مكافحة الفساد، وتطوير الأدوات اللازمة لتهيئة إطار عمل قوي لمكافحة الفساد. إن الإطار التنظيمي المصري الحالي يجرّم بالفعل الرشوة وجرائم الفساد الكبرى الأخرى. ولقد صدقت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2005.⁷⁴

أنشطة مكافحة الفساد في القطاع العام

قانون مكافحة غسيل الأموال المصري الصادر عام 2002 وتعديلاته المتعاقبة يجرّم غسل الأموال في القطاع العام وفي التعاملات الخاصة بالقطاع الخاص، لكنه لا يغطي حتى الآن، الفساد فيما بين الأعمال التجارية. في عام 2008 تم إصدار قانون البناء الموحد (رقم 119) بهدف تقليص الفساد في قطاع الإنشاءات من خلال تقليص عدد الأنظمة والهيئات التي تعد طرفاً في عمليات البناء. ومنذ سقوط مبارك، تمت ملاحقة العديد من كبار المسؤولين بتهم الفساد.⁷⁵

وقبل ثورة 25 يناير/كانون الثاني 2011 كانت استراتيجية الحكومة على ما يبدو تتقدم ببطء وبشكل غير متسق على مسار الالتزام باتفاقية مكافحة الفساد. تم إنشاء لجنة للشفافية والنزاهة في عام 2007 بوزارة الدولة للتنمية الإدارية، بهدف تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة وجهود مكافحة الفساد في القطاع الحكومي. وبعد فترة وجيزة، أي في عام 2010، صدر القرار الوزاري رقم 2890 بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد. تضم اللجنة ممثلين عن مختلف الهيئات الحكومية وهي مسؤولة عن وضع حلول لمكافحة الفساد في النظام المصري.

أما دستور 2012 الذي تم إعداده في ظل حكومة محمد مرسي ولم يعد مطبقاً، فقد وضع عدة مبادرات جديدة لمكافحة الفساد في مصر، منها إنشاء هيئة جديدة لمكافحة الفساد تتبع البرلمان. كان هدف هذه الهيئة هو مواجهة تضارب المصالح وتطبيق معايير النزاهة والشفافية في الحكومة. وفي عام 2013، وقعت الحكومة أيضاً اتفاق تعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإنشاء لجنة جديدة لمكافحة الفساد. وبموجب الاتفاق، سوف يوفر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشورة والدعم الفني للمساعدة في إنشاء قواعد بيانات لتصنيف جرائم الفساد وسبل مكافحتها.⁷⁶ وفي محاولات أخرى، تم اعتماد قانون جديد لتضارب المصالح يتناول مشكلات تضارب المصالح المتعلقة بكبار المسؤولين الحكوميين.⁷⁷

ومن بعد الثورة، أنشأت وزارة الدولة للتنمية المحلية دائرة للتفتيش والرقابة، الهدف منها إجراء أعمال تفتيش معلنة وغير معلنة للتصدي لشكاوى الفساد. كما تتولى دائرة التفتيش والرقابة الملاحقات القضائية في جرائم الفساد، وتشمل الرشوة والتزوير والاختلاس، وكذلك إجراء تقييمات دورية للعاملين والمسؤولين في الأقاليم. وكانت الوزارة وقت إعداد التقرير تعمل على إنشاء خط ساخن يستخدم في الإبلاغ عن قضايا الفساد المالي والإداري. ودخلت وزارة الاستثمار في شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركاء آخرين في اتفاق تم

⁷⁴ انظر: MENA-OECD, "Business Climate Development Strategy", 2009.

⁷⁵ انظر: Global Advice Network Integrity Solutions, "Egypt: Anti-Corruption Initiatives", *Business Anti-Corruption Portal*, 2013.

⁷⁶ السابق.

⁷⁷ قانون رقم 106 لسنة 2013.

العمل عليه من 2007 إلى 2011 وكان الهدف منه تحسين الشفافية من أجل تعزيز الاستثمار في البلاد، وصياغة وثيقة قانونية حول حرية تداول المعلومات، والتوعية بالفساد.⁷⁸

إن لدى مصر إطار عمل جيد لتدبير المشتريات العامة، وقد وصفه تقرير النزاهة العالمي 2010 بأنه "قوي للغاية"،⁷⁹ وورد في تقرير صدر عام 2013 عن البنك الأوروبي منح مصر درجات عالية في مسألة تدبير المشتريات العامة، فيما يخص خضوع العملية للمساءلة والنزاهة والشفافية. وأضاف تقرير النزاهة العالمي أن هيئات الحكومة المصرية التي تمت مراجعة عمليات تدبير المشتريات فيها لم تكن فاسدة. كما أن بوابة المشتريات الحكومية في مصر هي الأولى من نوعها في المنطقة العربية، وتهدف إلى إمداد الشركات بإمكانية الوصول إلى المعلومات وإلى سجل الموردين.⁸⁰

هيئات مكافحة الفساد

في مصر مجموعة متشابكة ومعقدة من هيئات الرقابة، هي 28 هيئة، تشرف على القطاع العام. ومع تعقد الهيئات العامة وتداخلها، فإن تلك الهيئات الرقابية تضطلع بواجباتها الخاصة بالرقابة على مختلف العناصر والمخرجات في القطاع العام. فيما يلي هيئات الرقابة الأكبر في مصر:

- اللجنة الوزارية الوطنية للتنسيقية لمكافحة الفساد، والتي أنشئت في عام 2010 وتشتمل على ممثلين عن جميع الهيئات الرقابية ذات الصلة، مثل وزارة الداخلية، ووزارة الاتصالات، ووزارة التنمية الإدارية ووزارة العدل. كما تضم اللجنة ممثلين عن مختلف الهيئات الرقابية مثل الجهاز المركزي للمحاسبات وجهاز الكسب غير المشروع ووحدة مكافحة غسل الأموال والنيابة العامة.⁸¹
- هيئة الرقابة الإدارية: تعمل منذ أكثر من 50 عاماً ولها صلاحية بموجب القانون بالتوصل إلى حالات الفساد ومكافحتها في القطاع العام، لكن يتطلب الأمر صدور أمر رئاسي للقبض على مسؤولين حكوميين مشتبهين بتهم فساد.
- هيئة النيابة الإدارية: لها سلطة المراقبة والتحقيق مع جميع موظفي الخدمة المدنية بالدولة على كل المستويات في الوزارات وهيئات الدولة. هذه الهيئة المدعومة بعدد كبير من الموظفين المحترفين تقوم بالتحقيق في حالات الفساد الإداري والمالي ولها صلاحيات تسليم الجناة إلى المحاكم الجنائية.
- جهاز الكسب غير المشروع: من اختصاصاته التحقيق في حالات الاشتباه في وجود دخل غير قانوني. ويطلب من المسؤولين الحكوميين تقديم إقرارات الذمة المالية لدى الانضمام إلى القطاع العام. يستقبل جهاز الكسب غير المشروع التقارير الخاصة بالفساد من الجمهور وكذلك من الموظفين بالقطاع العام والخاص، لكنه لا يحقق في قضايا الفساد، إنما يمررها إلى سلطات التحقيق المعنية.
- وحدة مكافحة غسل الأموال: أنشئت في عام 2002 وهي مسؤولة عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في مصر.⁸²

مبادرات قطاع الأعمال التجارية والمجتمع المدني

حتى الانتهاء من إعداد هذا التقرير، تواجه منظمات المجتمع المدني المصرية تحديات فيما يتعلق بالقيام بدورها في مراقبة مكافحة الفساد في مؤسسات الدولة، والسبب يعود جزئياً إلى المناخ القانوني التقييدي. لكن هناك عدة

⁷⁸ انظر: Global Advice Network Integrity Solutions, "Egypt: Anti-Corruption Initiatives", 2013.

⁷⁹ تقرير النزاهة العالمي 2010.

⁸⁰ انظر:

Global Advice Network Integrity Solutions, "Egypt: Anti-Corruption Initiatives", 2013.

⁸¹ القرار الوزاري رقم 2890 لسنة 2010.

⁸² انظر: Global Advice Network Integrity Solutions, "Egypt: Anti-Corruption Initiatives", 2013.

منظمات انخرطت في مبادرات تضم هيئات دولية بالشراكة مع المجتمع المدني المحلي. وتشمل ما يلي على سبيل المثال لا الحصر:

- منظمة الشفافية الدولية، التي تدير عدة أنشطة لمكافحة الفساد في عام 2014، ومنها دعم الشباب على مسار تعزيز الشفافية والنزاهة على مستوى الهيئات المحلية، ومساعدة المرشحات البرلمانيات في الدفع بأعمال مكافحة الفساد على أجنداتهم السياسية، وتدريب المراقبين الشباب على مراقبة الشفافية والنزاهة، ومناصرة الجهود الرامية إلى تعزيز قوانين استرداد الأموال المنهوبة وحماية المبلغين عن الفساد.
- مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE) الذي يهدف إلى تعزيز الديمقراطية في مصر من خلال إصلاح القطاع الخاص. ينفذ المركز برنامج بعنوان مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، وهو يستعين بالبحوث والتدريب في توعية المصريين بشأن قضايا الفساد.⁸³
- مصريون ضد الفساد (EAC) هي منظمة بدأت العمل ضمن المنظمة الأفرو-مصرية لحقوق الإنسان، والتي صممت موقعاً يمكن للناس من خلاله الإبلاغ عن وقائع الفساد التي يواجهونها في مصر.⁸⁴
- الجمعية المصرية لشباب الأعمال (EJB) وقوامها شباب يملكون أعمالاً تجارية ويبحثون عن سبل لمكافحة الفساد في التعاملات مع القطاع الحكومي. فكرة الجمعية هي إنشاء إطار عمل يتم الإشراف عليه بموجب نظام امتثال، مع تبني سياسة عدم تسامح مع الفساد.⁸⁵

جهود مكافحة الفساد الحكومية

أصدرت لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الشورى، المنحل خلال فترة التقييم، تقريراً في عام 2012 يستعرض تفصيلاً كيف يؤدي الفساد إلى زيادة الدين العام. ولقد استعرضت اللجنة على سبيل الأدلة الداعمة، 65 ألف مثال على الفساد خلال سنة واحدة، وتشتمل على سوء استغلال للموازنة في عدد من المؤسسات الحكومية.⁸⁶ ورغم أن قضايا الفساد مجرمة بموجب قانون العقوبات المصري، الذي تستعرض مواده 103 إلى 112، الرشوة كجريمة بحق الصالح العام للبلد، فما زالت قضايا الفساد شائعة وكثيرة.⁸⁷

من بين المؤسسات التي تركز على شفافية الموازنة وحدة الشفافية التابعة لوزارة الاستثمار، وهيئة الرقابة الإدارية وسلطة المراجعة المحاسبية المصرفية، والجهاز المركزي للمحاسبات ولجنة الموازنة والتخطيط بمجلس الشعب الذي تم حله. كما انضمت مصر إلى قوة عمل منظمة التعاون الاقتصادية والتنمية – الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA-OECD) المعنية بمكافحة الرشوة، والشبكة العربية للشفافية ومكافحة الفساد.⁸⁸

وفيما يخص الاتفاقيات الدولية، فقد صدقت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2005، وهي موقعة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁸⁹ وعلى إعلان الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومشاركة في شبكة المنظمة المعنية بمكافحة الفساد والشفافية. كما أن مصر عضو مؤسس في قوة العمل المالية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي تبذل جهوداً لمكافحة غسل

⁸³ السابق.

⁸⁴ السابق.

⁸⁵ موقع EJB: www.ejb.org.eg/

⁸⁶ انظر:

"Shura Council report cites corruption as main cause of growing debt", *Daily News Egypt*, 10 July 2012:

<http://thedailynewsegypt.com/2012/07/10/shura-council-report-cites-corruption-as-main-cause-of-growing-debt/>

OECD, *Business Climate Development Strategy: Dimension II-1 Anti-Corruption*: انظر: ⁸⁷

www.oecd.org/daf/psd/46341460.pdf

⁸⁸ السابق.

⁸⁹ جامعة الدول العربية، اتفاقية مكافحة الفساد العربية، 2010: Arab-Convention-Against-Corruption.pdf

Corruption.pdf

الأموال. لكن مصر ليست طرفاً في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد، ولم توقع على اتفاقية مكافحة الرشوة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.⁹⁰

وبعد تنحي الرئيس الأسبق حسني مبارك، شهدت البلاد أوجه تحسن في المؤسسات مثل أول تقرير منشور عن الجهاز المركزي للمحاسبات.⁹¹ وفي محاولة للاستفادة من الزخم الثوري، مدت مصر برامج مكافحة الفساد ومبادراته، وتشمل شراكة وزارات الدولة للتنمية الإدارية والعدل والداخلية مع الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة في مشروع مدته أربع سنوات لدعم اتخاذ إجراءات لمكافحة الفساد وغسل الأموال من أجل استرداد الأموال المنهوبة.⁹² كما جددت إصلاحات تحت إدارة مرسى من خلال صياغة مبادرات مثل قانون للحق في الاطلاع على المعلومات، ولحماية المبلغين عن الفساد، وقانون لمنع تضارب المصالح. كما أن دستور 2012 بعد تعديله اشتمل للمرة الأولى على نص يتعلق بإنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد.⁹³ كما وفر الدستور مزيداً من الشفافية وإلزام نواب البرلمان بتقديم إقرارات للذمة المالية.⁹⁴

المشهد الحالي

شدد وزير العدل السابق أحمد سليمان على اهتمام الوزارة بمكافحة الفساد، وكذلك اهتمامها بالتعاون مع المؤسسات الدولية وتبادل الخبرات والاستفادة منها في إطار اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد. سوف تكون هذه الخبرات مهمة للغاية في التنسيق بين الهيئات الـ 28 المشاركة في اللجنة، لكن على الحكومة وضع آليات لتنسيق جهودها ولتتدخل أو التضارب في التحقيقات. إن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد – والتي أنشئت عام 2010 على يد رئيس الوزراء الأسبق أحمد نظيف – هي المسؤولة حالياً عن التنسيق بين مختلف الهيئات التنظيمية، وتتولى أيضاً مسؤولية إنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁹⁵ وبعد التغييرات المتعاقبة في الوزارات، تواجه اللجنة تحديات في تنفيذ توصياتها في سياق مناخ سياسي مضطرب للغاية.

بموجب الدستور 2014، سيتعين على الدولة إنشاء هيئة مكافحة الفساد الوطنية، وسوف تتكون من عدة سلطات تنظيمية، ومنها الجهاز المركزي للمحاسبات ونيابة الأموال العامة وهيئة الرقابة الإدارية ووحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزي وجهاز الكسب غير المشروع.⁹⁶

⁹⁰ انظر:

Natural Resource Governance Institute, *Egypt: Transparency Snapshot*, 2012:

www.resourcegovernance.org/countries/middle-east-and-north-africa/egypt/transparency-snapshot

⁹¹ انظر: Puddephatt, 2012.

⁹² انظر:

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Supporting Measures to Combat Corruption and Money Laundering and to Foster Asset Recovery in Egypt*, 2013: www.unodc.org/middleeastandnorthafrica/en/project-profiles/egy49.html

⁹³ انظر:

Farid Farid, "Egypt in crisis: A look at corruption figures for the last two years", *Space for Transparency*, 15 July 2013: <http://blog.transparency.org/2013/07/15/egypt-in-crisis-a-look-at-corruption-figures-for-the-last-two-years>

⁹⁴ انظر: Global Advice Network Integrity Solutions, "A Snapshot of Corruption in Egypt", 2013.

⁹⁵ أحمد ربيع وصبري طارق، "وزير العدل: عندنا 28 هيئة رقابية ليس بينها تنسيق بمجال مكافحة الفساد"، الوطن، 2013.

⁹⁶ السابق.

أعمدة النظام الوطني للنزاهة

السلطة التشريعية (بدون درجة)

شهدت السلطة التشريعية تغييرات كبيرة منذ احتجاجات يناير/كانون الثاني 2011. تبدلت السلطة التشريعية في الآونة الأخيرة بين المجلس الأعلى للقوات المسلحة، والبرلمان، والسلطة التنفيذية. ومع استمرار عدم استقرار الموقف، فإن التقييم العادل لحالة السلطة التشريعية في مصر ليس ممكناً. وللتغلب على هذه المشكلة، يركز هذا القسم على الأحكام الدستورية والقانونية الحاكمة للسلطة التشريعية في قالبها الأحدث، وهو مجلس الشعب إلى أن تم حله في يونيو 2012.

توصل التقييم إلى عدد من الثغرات في الإطار القانوني بما يشمل نقصاً في المواد المتعلقة بالشفافية والتي من شأنها ضمان معرفة الجمهور بما يحدث في البرلمان. كما توصل إلى أنه لا توجد مدونة سلوك محددة مطبقة لضمان نزاهة البرلمانيين. وأخيراً، فإن الدور الرقابي للبرلمان أصبح ضعيفاً بسبب غياب دور البرلمان في تعيينات الجهات الرقابية الأساسية ومنها الجهاز المركزي للمحاسبات وأعضاء الهيئة الوطنية للانتخابات.

هذا الجدول يلخص المؤشرات التي تم منح درجات فيها بالنسبة للسلطة التشريعية في مصر، من واقع القدرات والحوكمة والدور، في كل من القانون والممارسة:

درجة العمود الإجمالية: بدون درجة			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات	الموارد	100	-
	الاستقلالية	75	-
الحوكمة	الشفافية	50	-
	المساءلة	50	-
	النزاهة	50	-
الدور	الرقابة على السلطة التنفيذية	100	
	الإصلاحات القانونية	-	

كانت السلطة التشريعية في دساتير 1971 و2012 تتكون من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس الشعب. لكن الدستور المصري لعام 2014 ألغى مجلس الشورى ومنح السلطة التشريعية لمجلس النواب وحده. يتكون مجلس النواب من 450 عضواً على الأقل، ويحصلون جميعاً على مقاعدهم بطريق الانتخاب العام السري المباشر.⁹⁷ كما يكفل الدستور للرئيس سلطة تعيين ما لا يزيد عن خمسة بالمئة من أعضاء البرلمان.⁹⁸ يجب أن يتكون المجلس من سبعة أجهزة رئيسية،⁹⁹ هي:

- رئيس المجلس
- مكتب المجلس
- اللجنة العامة للمجلس
- لجنة القيم
- اللجان النوعية
- الشعبة البرلمانية
- اللجان الخاصة ولجان التنسيق المحتوي المجلس على 18 لجنة نوعية هي:
 - لجنة الزراعة والري
 - لجنة الشؤون العربية
 - لجنة الشؤون الخارجية
 - لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير
 - لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية
 - لجنة الثقافة والإعلام والسياحة
 - لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة العامة
 - لجنة الشؤون الاقتصادية
 - لجنة التعليم والبحث العلمي
 - لجنة الصناعة والطاقة
 - لجنة الشؤون الصحية والبيئة
 - لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية

⁹⁷ المادة 102 من دستور سنة 2014.

⁹⁸ السابق.

⁹⁹ المادة 4 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

- لجنة القوى العاملة
- لجنة الخطة والموازنة
- لجنة النقل والمواصلات
- لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف
- لجنة الاقتراحات والشكاوى
- لجنة الشباب

يرأس جلسات مجلس الشعب (النواب حالياً) مكتب المجلس. يشتمل المكتب على رئيس المجلس ونائبيه. كقاعدة إجرائية، فإن مكتب المجلس يُنتخب من بين أعضاء المجلس مع بداية الجلسة الأولى.¹⁰⁰

¹⁰⁰ المادة 11 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

القدرات: الموارد

القانون

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لإمداد السلطة التشريعية بالموارد المالية والبشرية والبنية التحتية اللازمة للاضطلاع بواجباتها بفعالية؟

الدرجة: 100

هناك نصوص قانونية تقضي بإمداد مجلس الشعب (النواب) بما يكفي من الموارد المالية لأداء عمله. عدد أعضاء المجلس منصوص عليه في الدستور بحسب التقسيمات الإدارية المحلية لمصر.

لدى مجلس الشعب (النواب) ميزانية مستقلة ومنفصلة تأتي مباشرة من ميزانية الدولة.¹⁰¹ لجنة الخطة والموازنة في المجلس هي الجهة المسؤولة عن إعداد موازنة المجلس.¹⁰²

ينص الدستور صراحة على أن عدد أعضاء المجلس يجب أن يكون كافياً بما يراعي التمثيل الجغرافي العادل للشعب المصري.¹⁰³

¹⁰¹ المادة 35 من قانون رقم 2 لسنة 2013 المعدل لقانون رقم 37 لسنة 1972.

¹⁰² المادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹⁰³ المادة 102 من دستور 2014.

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى من حيث القانون تعد السلطة التشريعية مستقلة ومتحررة من التبعية لأطراف فاعلة من خارجها؟

الدرجة: 75

بشكل عام، فإن استقلالية السلطة التشريعية مكفولة في القانون. هناك مواد ونصوص قانونية تسمح بحل البرلمان، لكن مع تحقق شروط مُحْكَمَة.

لرئيس سلطة حل البرلمان. لكن هناك قيوداً معينة على هذه السلطة. يجب أن يكون قرار الرئيس مُسَبَّباً، على الرغم من أن الدستور لم ينص على أسباب محددة. هناك قيد آخر على سلطة الرئيس في اتخاذ قرار كهذا، هي أن يكون مسبقاً باستفتاء شعبي تدعم نتيجته قرار حل البرلمان.¹⁰⁴

للبرلمان سلطة استدعاء أعضائه للاجتماع خارج أوقات انعقاده العادية في حالات الطوارئ، إما من خلال طلب من الرئيس أو بتوقيع 10 من أعضاء البرلمان على طلب بذلك.¹⁰⁵

يضع مكتب المجلس جدول أعمال الجلسات¹⁰⁶، ويتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس ونائبيه. يتكون جدول الأعمال عادة من الموضوعات المهمة الجارية وقائمة بمشروعات القوانين المقترحة التي يتعين على البرلمان مناقشتها بمقتضى قواعد وإجراءات مجلس الشعب.¹⁰⁷

ينتخب البرلمان رئيسه ونائبيه في جلسة انعقاده الأولى.¹⁰⁸ كما أن مجلس الشعب (النواب) مسؤول عن وضع قواعده وأنظمتها الداخلية على النحو الذي يراه.¹⁰⁹ الجلسة التي يُنتخب فيها رئيس المجلس ونائبيه يجب أن يرأسها أكبر أعضاء البرلمان الحاضرين سناً.¹¹⁰

مطلوب من مختلف لجان المجلس أن تقوم بتحديث قواعد بيانات المجلس بأسماء الخبراء ذوي الصلة فيما يتعلق بكل من اللجان أثناء دور الانعقاد العادي.¹¹¹ يمكن مشاوره هؤلاء الخبراء في الأمور المتصلة بتخصصاتهم.¹¹²

بموجب القوانين القائمة يحظر دخول قوات الشرطة البرلمان. وهذا الأمر مذكور بشكل ضمني في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، التي تضع أمن الجلسات في عهدة رئيس المجلس. المواد 387 إلى 391 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تنص على أن أمن الجلسة تتولاه قوات الأمن الخاصة بالمجلس. الطريقة التي تُعين بها هذه القوات مذكورة بوضوح تام في مواد القانون. إذ يخطر رئيس المجلس وزير الداخلية بعدد أفراد الأمن الذي يراه مناسباً للاضطلاع بمهمة تأمين جلسات المجلس. ما إن تُكلف القوات بواجب تأمين الجلسة، حتى تصبح غير تابعة لوزارة الداخلية وتخضع لأوامر رئيس المجلس.¹¹³

يكفل الدستور حصانة أعضاء البرلمان ضد الاعتقال من قبل الشرطة، ولا يجوز، في غير حالة التلبس بالجريمة، اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنائيات والجنگ إلا بإذن مسبق من المجلس. وفي غير

¹⁰⁴ المادة 137 من دستور 2014.

¹⁰⁵ المادة 117 من دستور 2014.

¹⁰⁶ المادة 17 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹⁰⁷ السابق.

¹⁰⁸ المادة 117 من دستور 2014.

¹⁰⁹ المادة 188 من دستور 2014.

¹¹⁰ المادة 11 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹¹¹ المادة 75 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹¹² المادة 56 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹¹³ المادة 378 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

دور الانعقاد، يتعين أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراء.¹¹⁴ على رئيس المجلس الرد على طلبات السلطة التنفيذية برفع الحصانة عن أعضاء المجلس. إذا لم يرد الرئيس في ظرف ثلاثين يوماً، فإن الطلب يعد مقبولاً، ومن ثم¹¹⁵ تُرفع الحصانة عن عضو البرلمان المعني.¹¹⁶ ينظم الفصل الثالث من اللوائح الداخلية لمجلس الشعب (النواب) حصانة أعضاء البرلمان وإجراءاتها بالتفصيل.¹¹⁷

¹¹⁴ المادة 113 من دستور 2014
¹¹⁵ تحليل المؤلف للقوانين واللوائح الحاكمة لمجلس الشعب.
¹¹⁶ المادة 113 من دستور 2014.
¹¹⁷ المواد 159 إلى 163 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوفر قوانين لضمان قدرة الجمهور على الاطلاع على المعلومات في الوقت المناسب حول أنشطة السلطة التشريعية وعملية صنع قراراتها؟

الدرجة: 50

كل جلسات مجلس الشعب يجب أن تكون علنية بحسب الدستور. تقتضي اللائحة الداخلية لمجلس الشعب (النواب) دعوة ممثلي الإعلام إلى الجلسات العلنية.

بحسب الدستور، فإن جلسات مجلس النواب علنية.¹¹⁸ قد يعني هذا قدرة الجمهور على الاطلاع على الجلسات وأن يجلس في شرفات قاعة مجلس الشعب (النواب).¹¹⁹ كما تُبث جلسات مجلس الشعب (النواب) على التلفزيون الوطني. يكفل هذا للجمهور الاطلاع على ما تجري مناقشته في جلسات مجلس الشعب (النواب).¹²⁰ رئيس المجلس مسؤول عن تنظيم بث جلساته.¹²¹

تتطلب اللائحة الداخلية لمجلس الشعب (النواب) أن تُسجل الجلسات العلنية. لكن رئيس المجلس له سلطة تقديرية في إتاحة التسجيلات للجمهور أو عدم إتاحتها.¹²² لا يرد ذكر سجلات التصويت كحالة منفصلة، فهي جزء من تسجيلات الجلسات وتتبع القواعد والأنظمة نفسها.

يجوز مكتب المجلس خطة عمل بعد انتخاب الأعضاء. ويتحدد جدول الجلسات بموجب خطة العمل.¹²³ لا يقضي القانون أن يكون جدول أعمال البرلمان أو أي من وثائقه الأخرى متوفرة علناً. لكن مع بداية الجلسة يقرأ الرئيس جدول الأعمال الخاص بالاجتماع، وبما أن الجلسات تُبث على التلفزيون، فإنه من المتاح للجمهور الاطلاع على الجدول الخاص بالاجتماع، ولكن ليس على الجدول السنوي للسلطة التشريعية. تتم مناقشة مشروعات القوانين وميزانية الدولة في الجلسات العامة العلنية وتُبث على التلفزيون الوطني، لكن ذلك يتم كجزء من المطلب الدستوري بأن تكون جلسات البرلمان علنية.

يتحمل رئيس المجلس مسؤولية دعوة ممثلي الإعلام لحضور جلسات الاستجواب التي يعقدها البرلمان.¹²⁴ لكن هناك قيوداً على حضور الصحفيين الاجتماعات الخاصة بمختلف اللجان، ما لم يطلبوا تصريحاً من رئيس اللجنة المعنية.¹²⁵ لا تتحدث اللائحة الداخلية لمجلس الشعب حول مسألة تنظيم تسجيل الجلسات العامة للمجلس، لكن المادة 226 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تنص بوضوح على ضرورة دعوة ممثلي الإعلام للجلسات العامة للمجلس.¹²⁶

يشتمل الدستور على حق المواطنين في تقديم شكاواهم/أسئلتهم إلى مجلس النواب المنعقد. المادة نفسها تطالب الهيئة العامة المعنية بمعالجة الطلب المقدم من المواطن/ة وأن تقدم ردها إليه/ها.¹²⁷

¹¹⁸ المادة 120 من دستور 2014.

¹¹⁹ المادة 390 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹²⁰ تحليل المؤلف.

¹²¹ المادة 410 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹²² المادة 65 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹²³ المادتان 16 و 17 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹²⁴ المادة 227 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹²⁵ المادة 59 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹²⁶ المادة 226 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹²⁷ المادة 138 من دستور 2014.

الحكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان خضوع السلطة التشريعية للمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟

الدرجة: 50/100

لا توجد أحكام قانونية بالرقابة المباشرة على البرلمان. لكن هناك قنوات يمكن للمواطنين من خلالها توجيه شكاواهم وأسئلتهم إلى السلطة التشريعية. من ثم فهناك بعض المجال للرقابة من الجمهور على البرلمان خارج نطاق عملية الانتخابات.

إضافة إلى الحق الدستوري للمواطنين بتوجيه شكاواهم/أسئلتهم إلى البرلمان، فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تنظم عملية مشاوررة الجمهور. تغطي اللائحة استمارة العرائض والشكاوى الخاصة بالمواطنين،¹²⁸ وعملية مراجعة البرلمان للعرائض والشكاوى،¹²⁹ وعملية رفع التقارير الدورية بالعرائض والشكاوى التي يتعامل معها البرلمان.¹³⁰

الفصل الثامن من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب يعرض أيضاً بشكل تفصيلي عملية العرائض والشكاوى المقدمة للمجلس من المواطنين و/أو من الهيئات المعنية. تُسجل الشكاوى والعرائض الموقعة لدى المجلس مع ذكر اسم وعنوان ومهنة مقدم العريضة أو الشكوى. ثم تُحال العريضة أو الشكوى إلى لجنة الشكاوى في المجلس والتي بدورها توجهها إلى الوزير/الجهة الحكومية المعنية/المعنية. يُقدم تقرير دوري إلى مكتب المجلس يحتوي على العرائض والشكاوى وكيفية التعامل مع كل منها.¹³¹

¹²⁸ المواد 234 إلى 236 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹²⁹ المواد 237 و238 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹³⁰ المادة 239 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹³¹ تحليل المؤلف للمواد 234 إلى 239 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تتوفر آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التشريعية؟

الدرجة: 50/100

لا توجد مدونة سلوك مطبقة لضمان نزاهة أعضاء البرلمان. لكن هناك لجنة القيم، والتي من دورها التحقيق في مخالفات أعضاء البرلمان لدى رفع شكاوى بحقهم.

يتضمن تكوين مجلس الشعب (النواب) لجنة القيم. إحالة عضو برلمان إلى لجنة القيم يتم من خلال كتابة شكوى في حق العضو إلى الرئيس، والذي يحيلها بدوره إلى لجنة القيم للتحقيق في الشكاوى.¹³² طبقاً للقانون 62 لسنة 1975 بشأن الكسب غير المشروع، يلتزم عضو البرلمان بتقديم إقرار بالذمة المالية عند اكتسابه عضوية البرلمان وخلال شهرين من زوال صفة العضوية لأي سبب أو انتهاء الدورة البرلمانية، أي عند الخروج من البرلمان.

توجد قيود على انخراط عضو البرلمان في مجالات أخرى في الحياة العامة. من غير القانوني لعضو البرلمان أن يكون عضواً في مجلس محلي، أو أن يشغل مناصب العمد أو المشايخ أو المحافظين.¹³³ كما يُحظر بموجب القانون الجمع بين عضوية البرلمان وشغل وظيفة عامة¹³⁴ ما لم تكن هذه الوظيفة معفاة من تلك القيود. أساتذة الجامعات العامة وأعضاء اللجان الاستشارية وأعضاء اللجان العلمية هم من شاغلي المناصب المعفاة من الالتزام بترك المنصب لدى الانتخاب في البرلمان.¹³⁵ الاستثناءات المقدمة على هذه القواعد لا تمثل بالضرورة تضارب مصالح، إذ أن تلك المناصب هي في الأغلب مناصب فنية.

¹³² المواد 25 إلى 35 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹³³ المادة 356 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹³⁴ المادة 357 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹³⁵ المادة 373 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

الدور: الرقابة على السلطة التنفيذية

إلى أي مدى تمارس السلطة التشريعية رقابة فعالة على السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 100/100

الرقابة على السلطة التنفيذية هي من الأدوار الرئيسية للبرلمان. مواد القانون التي تغطي هذه المسألة صارمة من حيث الإجراءات المتبعة ومعايير سلطة البرلمان على السلطة التنفيذية.

يمكن لمجلس الشعب (النواب) إنشاء لجان تقصي حقائق للاضطلاع بدور المجلس كجهة رقابية للصالح العام. تمتلك اللجان سلطة التحقيق في القضايا العاجلة في مصر أو في أحوال هيئة حكومية أو عامة، أو وحدة حكم محلي أو أية شركة قطاع عام أو أية جهة إدارية أو تنفيذية.¹³⁶

يناقش مجلس الشعب (النواب) موازنة الدولة وتقسيم الموارد المالية بين مختلف أوجه الإنفاق. كما أن من صلاحيات البرلمان إمكانية تعديل موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات.¹³⁷ تعد وزارة المالية، عادة، المسودة الأولى لموازنة الدولة¹³⁸ ثم تُناقش في البرلمان، حيث تتم الموافقة عليها وصولاً إلى صيغتها النهائية. كما أن لجنة الخطة والموازنة في البرلمان مسؤولة عن المتابعة بشأن الإنفاق الخاص بجميع المؤسسات العامة على هدي خطة الموازنة السنوية المتفق عليها.¹³⁹ يتعين على الجهاز المركزي للمحاسبات مساعدة السلطة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام.¹⁴⁰

يمنح الدستور الحق للسلطة التشريعية في استجواب الرئيس و رئيس الوزراء و/أو الوزارات.¹⁴¹ ويتم تنظيم جلسات الاستماع بموجب اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.¹⁴² كما أن من اختصاص البرلمان سحب الثقة من الحكومة.¹⁴³

للسلطة التشريعية صلاحية مساءلة الحكومة أو سحب الثقة منها بموجب المادة 131 من الدستور. إلا أن دور مجلس الشعب (النواب) كجهة رقابية منفصلة لا يتجاوز السلطة التنفيذية إلى هيئات أخرى. على سبيل المثال، ليس لمجلس الشعب (النواب) سلطة على تعيين رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، أو أعضاء اللجنة العليا للانتخابات أو أعضاء المجالس القومية المتخصصة، وهي جميعاً – باستثناء اللجنة العليا للانتخابات – تُعين من قبل رئيس الجمهورية.¹⁴⁴

¹³⁶ المادة 218 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹³⁷ المادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹³⁸ الدور السياسي لوزارة المالية، موقع الوزارة:

www.mof.gov.eg/Arabic/%D8%B9%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D9%87/Pages/MinistryGoals.aspx

¹³⁹ المادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹⁴⁰ السابق.

¹⁴¹ المواد 129 إلى 135 من دستور 2014.

¹⁴² المواد 180 إلى 193 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

¹⁴³ المادة 131 من دستور 2014.

¹⁴⁴ المادة 216 من دستور 2014.

السلطة التنفيذية

57 / 100

منذ اندلاع ثورة 2011، مرت السلطة التنفيذية تحديداً بفترة من عدم الاستقرار. تتكون السلطة التنفيذية في مصر من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ويتولى رئيس الجمهورية رئاسة السلطة التنفيذية. شهدت مصر 5 رؤساء وزراء في الفترة ما بين يناير/كانون الثاني 2011 ويوليو/تموز 2013.¹⁴⁵

على الرغم من الوضع المضطرب، والذي يصعب من تقييم حالة السلطة التنفيذية في مصر بشكل مُحكم، إلا أن ثمة العديد من الجهود التي بذلتها السلطة التنفيذية لمعالجة قضايا فساد ملحة، إضافة إلى جهود على مسار الإفصاح عن المعلومات والسعي للقضاء على تضارب المصالح في أوساط العاملين بالدولة، والتي ستناقش جميعها في هذا الجزء من التقرير.

يلخص الجدول أدناه الدرجة الإجمالية للسلطة التنفيذية في مصر وفقاً لمعايير القدرات والحوكمة والدور في كل من القانون والممارسة.

درجة العمود الإجمالية: 57 / 100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات 63 / 100	الموارد	-	50
	الاستقلالية	75	NA
الحوكمة 59 / 100	الشفافية	50	75
	المساءلة	50	75
	النزاهة	50	50
النور 50 / 100	إدارة القطاع العام	50	
	النظام القانوني	50	

¹⁴⁵ انظر المصادر:

Reem Leila, "From Shafik to Ganzouri", *Ahram Weekly*, 26 January 2012; Ahmed Aboulenein, "President Morsy Appoints Hisham Qandil Prime Minister", *Daily News Egypt*, 24 July 2012; "Liberal economist Hazem El-Beblawi appointed new Egyptian Prime Minister", *Ahram Online*, 9 July 2013.

وفقاً للدستور المصري الصادر عام 2014، السلطات التنفيذية مخولة لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (رئيس الوزراء والوزراء). يراقب السلطة التنفيذية كلا من القضاء والبرلمان مع احتفاظ السلطة التنفيذية بقدر من الاستقلال.¹⁴⁶ ينتخب رئيس الجمهورية لمدة 4 سنوات ميلادية قابلة للتجديد مرة واحدة.¹⁴⁷ يسند الرئيس إلى رئيس الوزراء مهمة تشكيل الحكومة التي يجب أن تحوز على ثقة (موافقة) البرلمان.¹⁴⁸

السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان عن تنفيذ خطة العمل الوطنية التي تحددها السلطة التنفيذية. يمكن أن تخضع السلطة التنفيذية للمساءلة أمام البرلمان من خلال عقد جلسات استماع يُسأل فيها الوزراء أو المسؤولين الحكوميين عن قراراتهم التي اتخذوها وفقاً للخطة السنوية التي تنفذها الحكومة خلال سنة معينة.¹⁴⁹

يمكن أن يتم الطعن في قرارات السلطة التنفيذية أمام مجلس الدولة وهي الجهة القضائية صاحبة الولاية العامة للفصل في كافة المنازعات الإدارية ضد المسؤولين في الدولة ومؤسسات الدولة.¹⁵⁰

¹⁴⁶ الدستور المصري، 2014.

¹⁴⁷ المادة 140 من الدستور المصري، 2014.

¹⁴⁸ المادة 146 من الدستور المصري، 2014.

¹⁴⁹ السابق. انظر: www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=66613 [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

¹⁵⁰ مادة 15 من قانون رقم 46 لسنة 1972، تنظيم السلطة القضائية.

القدرات: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى تتوافر للسلطة التنفيذية الموارد الكافية لتنفيذ واجباتها بكفاءة؟

الدرجة: 50/100

على الرغم من أن السلطة التنفيذية الحالية تضم فريق وزارى يتمتع بدرجة عالية من الكفاءة، إلا أن الوضع الاقتصادي الوطني العام والعجز في الميزانية قد ألقيا بظلالهما على الموارد المالية المتاحة أمام السلطة التنفيذية.

قبل اندلاع انتفاضة 25 يناير/كانون الثاني، كانت التعيينات التنفيذية تتم على أساس تفضيلات الرئيس وعلى أساس ولايات رجال الأعمال والولاءات السياسية بدلاً من الاعتماد على القدرات الفنية.¹⁵¹

قيل إن الحكومة السابقة كانت من "أجدر الحكومات وأكثرها كفاءة على الإطلاق".¹⁵² وكان يرأس الحكومة رئيس الوزراء الدكتور حازم الببلاوي، الحاصل على درجة الدكتوراه في علم الاقتصاد السياسي،¹⁵³ وتضم الحكومة فريقاً من الوزراء التكنوقراط ذوي الكفاءة العالية. لم تنتقد الأحزاب الإسلامية ولا العلمانية تشكيلة الحكومة الحالية¹⁵⁴، لكن الحكومة تعرضت لضغوط للتغلب على التحديات التي واجهتها مصر.¹⁵⁵

تزايد عجز الموازنة العامة خلال العامين الماضيين، ووفقاً لتقديرات وزارة المالية فمن المتوقع أن يصل إجمالي العجز في الموازنة خلال العام 2014/2013 إلى 186 مليار جنيه (26 مليار دولار¹⁵⁶).¹⁵⁷ وفي ظل الوضع الاقتصادي للبلاد فضلاً عن المطالب المتزايدة لتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة فمن غير المرجح أن تكون الموارد المالية المتاحة أمام السلطة التنفيذية كافية لاضطلاعها بدورها.

يزداد هذا الوضع تعقيداً من واقع القضايا العالقة منذ فترة طويلة والخاصة باعتماد ميزانية القطاع العام للدولة ككل، بما في ذلك الوزارات. نظراً لزيادة عدد العاملين في الوزارات الحكومية المختلفة والإدارات والمصالح الفرعية؛ يوجه قدر كبير من الانفاق العام للدولة إلى الرواتب.¹⁵⁸

¹⁵¹ انظر المصادر:

M. Ayman A. M. Daef, *The Impact of Open Door Policy on Public Service Provision in Urban Areas of Egypt: A Major Factor Influencing Income Distribution Since 1974*, Working Paper No. 29, Development Planning Unit – University College London, September 1986; Freedom House, *Countries at the Crossroads: Egypt, 2011*; S. Roll, "Egypt's Business Elite after Mubarak: A Powerful Player between Generals and Brotherhood", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2013

¹⁵² انظر:

Human Rights First, *How to Turn Around Egypt's Disastrous Post-Mubarak Transition: Blueprint for U.S. Government Policy* (New York: Human Rights First, 2013).

¹⁵³ انظر: www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/Dr.Hazem-cv.pdf [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

¹⁵⁴ المصري اليوم، بالإنجليزية في: "Biblawy expects cabinet to begin work next week", *Egypt Independent*, 12 July 2013.

¹⁵⁵ انظر: Human Rights First, 2013.

¹⁵⁶ 3 يوليو/تموز 2014: Oanda.com

¹⁵⁷ وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2014/2013، على:

www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/budget2013-2014/Finacial_statement13-14.pdf

¹⁵⁸ انظر:

A. Feteiha, "Egypt's new minimum wage: Crunching a squeezed budget", *Ahram Online*, 20 September 2013

مقابلة د. ليلى البرادعي، أستاذة الإدارة العامة بالجامعة الأمريكية بالقاهرة مع Ahead of the Curve، نوفمبر/تشرين الثاني 2013.

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى تتوفر الاستقلالية للسلطة التنفيذية بموجب القانون؟

الدرجة: 75/100

استقلالية السلطة التنفيذية مكفولة بموجب الدستور المصري الصادر عام 2014.¹⁵⁹ لا يمكن الطعن في قرارات السلطة التنفيذية إلا أمام القنات المشروعة (المحاكم الإدارية). يمكن أيضاً أن تخضع السلطة التنفيذية للاستجواب أمام البرلمان بشأن ما أحرزته من تقدم على مسار خطة عملها السنوية التي يضعها البرلمان في بداية كل عام.

ينص الدستور على استقلالية كل سلطة من السلطات الرئيسية الثلاث في مصر:

- السلطة التنفيذية، التي يرأسها رئيس الجمهورية وتضم جميع الوزراء والهيئات العامة. استقلالية هذه السلطة غير مذكورة بصياغة قانونية مباشرة وواضحة، إلا أن الدستور يعطي الحكومة الحق في إصدار أنظمة قانونية،¹⁶⁰ ووضع السياسات¹⁶¹ وإنشاء المصالح العامة¹⁶².
- السلطة التشريعية (مجلس النواب).
- السلطة القضائية، والتي تضم جميع المحاكم والأنظمة القضائية القائمة في الدولة.¹⁶³

يهدف الفصل بين هذه السلطات الرئيسية الثلاث إلى خلق توازن يُمكنهم من الإشراف على بعضهم البعض دون تدخل في عملية صنع القرار المستقل الخاصة بكل سلطة بقدر الإمكان. في ظل غياب السلطة التشريعية ومنذ حل البرلمان بحكم صادر من المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 14 يونيو/حزيران لسنة 2012 ببطان انتخابات مجلس الشعب منذ بدايتها، ثم حل مجلس الشورى بموجب الإعلان الدستوري الصادر في 3 يوليو/تموز 2013،¹⁶⁴ أصبح توازن السلطات داخل النظام الحكومي المصري معيئاً وذلك لأن السلطة التنفيذية أصبحت تصدر القوانين بدلاً من المجلس التشريعي.¹⁶⁵ يحافظ الإشراف الذي يمارسه مجلس الدولة والجهاز المركزي للمحاسبات على التوازن بين السلطات ولا يقيد من عملية صنع القرار للسلطة التنفيذية.¹⁶⁶ يجب أن يُذكر هنا أن وزير الدفاع (وإن كان جزءاً من السلطة التنفيذية) يُعين بقرار من الرئيس بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة.¹⁶⁷

¹⁵⁹ المواد 163 إلى 174 تعرف السلطة التنفيذية وتذكر اختصاصاتها وواجباتها.

¹⁶⁰ المادة 170 من دستور 2014.

¹⁶¹ المادة 168 من دستور 2014.

¹⁶² المادة 171 من دستور 2014.

¹⁶³ دستور 2014.

¹⁶⁴ انظر: القضية رقم 20 لسنة 1934 قضائية دستورية، وقد نشر بالجريدة الرسمية في العدد 24 تابع "أ" بتاريخ 14 يونيو لسنة 2012.

¹⁶⁵ "Egypt's Shura Council dissolved: Judicial source", *Ahram Online*, 4 July 2013.

¹⁶⁶ الإعلان الدستوري المؤقت بتاريخ 3 يوليو/تموز 2013.

¹⁶⁷ مقابلة القاضي هشام جنيبة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع *Ahead of the Curve*، صيف 2013.

¹⁶⁷ المادة 234 من دستور 2014.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتمتع السلطة التنفيذية بالاستقلالية؟

الدرجة: لم تحرز أية نقاط

الوضع السياسي المتقلب يجعل من الصعب تقييم الواقع العملي لاستقلالية السلطة التنفيذية في مصر بشكل دقيق. الوضع السياسي الاستثنائي في مصر يحول دون الحكم على درجة استقلالية السلطة التنفيذية بشكل دقيق. شهد مجلس الوزراء تغييرات وزارية عدة منذ عام 2011 ما أدى إلى افتقار الجمهور إلى الموارد والوقت اللازمين لتقييم استقلالياتها وكفاءتها.

منذ عزل الرئيس مرسي، أصبح للسلطة التنفيذية الحق في إصدار القوانين إلى حين تشكيل البرلمان المنتخب.¹⁶⁸ وهذا وضع غير طبيعي حيث أنه يمنح للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين وتنفيذها.

هناك آراء بأن عزل الرئيس مرسي¹⁶⁹ من قبل المجلس الأعلى للقوات المسلحة يمثل تدخلاً في استقلالية السلطة التنفيذية.¹⁷⁰

¹⁶⁸ نص الدستور المؤقت، 3 يوليو/تموز.

¹⁶⁹ انظر:

Patrick Kingsley and Martin Chulov, "Mohamed Morsi ousted in Egypt's second revolution in two years", *The Guardian*, 3 July 2013.

¹⁷⁰ انظر:

Hicham Murad, "Why Egypt's Army Overthrew Morsi", *Ahram Online*, 13 July 2013

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى يتم تفعيل أنظمة وقوانين لضمان الشفافية في الأنشطة المتعلقة بالسلطة التنفيذية؟

الدرجة: 50/100

على الرغم من أوجه التقدم الذي أحرز في الفترة الأخيرة، فإن المواد والأنظمة القانونية التي تضمن وجود سلطة تنفيذية شفافة تعلن عن أنشطتها للجمهور بشكل استباقي وفي أحيان كثيرة هي في حدها الأدنى.

على الرغم من عدة مبادرات اتخذتها الحكومة خلال السنوات القليلة الماضية تجاه الإعلان عن بعض المعلومات الخاصة بالسلطة التنفيذية، إلا أنه تغيب حتى الآن سياسة واضحة بشأن إتاحة وتوفير المعلومات العامة للجمهور.¹⁷¹ ليس هناك أي مواد أو أنظمة قانونية تلزم بنشر الأنشطة الحكومية أو محاضر الاجتماعات عبر نظام معلومات أو عبر قنوات التواصل الإلكتروني.

منذ 2011، أحرزت السلطة التنفيذية، على الرغم من ذلك، بعض التقدم في إتاحة المعلومات للجمهور من حيث القانون. على سبيل المثال، المادة 47 من دستور مصر لعام 2012 تحمي الحق في الحصول على المعلومات. على الرغم من ذلك، تعرضت تلك المادة الدستورية لانتقادات من قبل مركز القانون والديمقراطية لكونها لم تذكر بوضوح أن "المعلومات" تشمل المعلومات التي تملكها الدولة.¹⁷²

ينص دستور 2014 على أن المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية هي "ملك للشعب".¹⁷³ يمكن اعتبار هذا الأمر خطوة إيجابية، لأنه يسمح بإصدار مجموعة متماسكة من الأحكام القانونية التي تهدف إلى إتاحة المعلومات التي تهم الجمهور.

تجهز وزارة المالية ميزانية الدولة ويناقشها البرلمان. القانون المنظم لميزانية الدولة يتطلب أن تعلن السلطة التنفيذية عنها للجمهور.¹⁷⁴

ينظم القانون رقم 47 و48 (1978) ولوائحهما عملية توظيف العاملين في القطاع العام التي تضم العاملين التنفيذيين وتتطلب تقديم إقرارات ذمة مالية.¹⁷⁵ يشرف جهاز الكسب غير المشروع على عملية إقرار الذمة المالية بموجب القانون رقم 62 لسنة 1975 بشأن أحكام الكسب غير المشروع، والذي نص على إنشاء الجهاز وأن تكون تبعيته لوزارة العدل.¹⁷⁶ بموجب هذا القانون، والتي ستشرف على عملية تقديم الذم المالية. ويتشكل هذا الجهاز من رئيس يُختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف، وعدد كاف من رؤساء المحاكم الابتدائية. وقد ألزم القانون لمن يخضع لأحكامه تقديم إقرار بذمته/ المالية وذمة زوجته وأولاده القصر كل خمس سنوات يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة وأي مصدر ساهم في ازدياد دخله. ويتم تقديم إقرار الذمة المالية بصفة دورية خلال شهر

¹⁷¹ انظر:

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *E-Government Studies: Egypt (2013)* (OECD Publishing, 2013).

¹⁷² انظر:

Centre for Law and Democracy, *Statement on the Freedom of Expression and Information Provisions in the draft Egyptian Constitution*, 2012

¹⁷³ المادة 68 من مسودة دستور 2013

¹⁷⁴ قانون رقم 53 لسنة 1973.

¹⁷⁵ قانون رقم 47 وقانون رقم 48 لسنة 1978، ولوائحهما التنفيذية.

¹⁷⁶ قانون 62 لسنة 1975

ينابر التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية.

أما دستور 2014، فقد نص على أن يقدم الرئيس (مادة 145) ورئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة (مادة 166) وكذلك أعضاء البرلمان (مادة 109) إقرارات الذمة المالية سنوياً، ولأول مرة، معلنة.

هيئة النيابة الإدارية تأسست بموجب القانون رقم 117 (1958).¹⁷⁷ يخول القانون لها الحق في مراقبة واستجواب جميع الأفراد العاملين في القطاع العام على جميع المستويات في جميع الوزارات والهيئات. تحقق هيئة النيابة الإدارية المدعومة بعدد كبير من الموظفين المهنيين في الجرائم الإدارية والمالية ويوكل إليها مهمة إحالة المشتبه في ارتكابهم جرائم جنائية إلى النيابة العامة لإحالتهم إلى المحاكم الجنائية. تكون أيضاً هيئة النيابة الإدارية بمثابة آلية داخلية لتلقى الشكاوى يمكن من خلالها للمسؤولين الحكوميين توجيه شكاواتهم أو تقاريرهم المتعلقة بالفساد.¹⁷⁸

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية في الأنشطة المتعلقة بالسلطة التنفيذية؟

الدرجة: 75/100

أحدثت التغييرات السياسية الأخيرة التي تشهدها مصر العديد من التغييرات البارزة في طريقة تعزيز الجهود بالنيابة عن السلطة التنفيذية للتواصل وإشراك الجمهور. على الرغم من ذلك لا تزال تتواجد مشكلات كبيرة تتعلق بالشفافية في أروقة السلطة التنفيذية.

شهدت الفترة اللاحقة ليناير/كانون الثاني 2011 اتخاذ خطوات عدة لتعزيز الشفافية في السلطة التنفيذية من أبرزها بدء الحكومة السابقة برئاسة الدكتور حازم الببلاوي 2014 نشر محاضر اجتماعات مجلس الوزراء على موقعها بما في ذلك المعلومات حول ما تمت مناقشته من قضايا وما تم الاتفاق عليه.¹⁷⁹ لا بد من الإشارة إلى أنه لا توجد لوائح تلزم بالإعلان عن محاضر جلسات مجلس الوزراء للجمهور.

علاوة على ذلك، تم إحراز تطورات بارزة فيما يتعلق بالجهود النشطة التي بذلتها السلطة التنفيذية للتواصل مع الجمهور. وبعد يناير/كانون الثاني 2011 أيضاً بدأ عدد من الوزراء في استخدام مواقع التواصل الاجتماعي بشكل كبير من بينها الفيس بوك¹⁸⁰ وتويتر¹⁸¹ في محاولة لمواكبة الموجة الاحتجاجية التي اندلعت في 25 يناير/كانون الثاني 2011. تمتلك الآن العديد من الوزارات صفحاتها الرسمية على الفيس بوك لإطلاع المواطنين على أنشطة المؤسسات ونشر القوانين واللوائح والقرارات السياسية بالإضافة إلى مناقشة الأحداث السياسية الجارية. تمتلك العديد من الوزارات أيضاً مواقع إلكترونية يمكن للمواطنين الدخول إليها والحصول على المعلومات المهمة لهم. يتوافر أيضاً دليل حكومي على شبكة الإنترنت مدرج فيه جميع مواقع الوزارات.¹⁸²

يتوافر أيضاً نظام إلكتروني على الإنترنت لإدارة علاقات المواطنين ونظام شكاوى، ولكن يفتقر هذا النظام إلى شروط استخدام واضحة وشفافة.¹⁸³ على الرغم من المشاركة المرتفعة نسبياً على الإنترنت، إلا أن تأثير هذه المشاركة على تحسين عملية صنع السياسات وتطوير الخدمات لا يزال محدوداً.¹⁸⁴ على الرغم من إحراز بعض

¹⁷⁷ قانون رقم 117 لسنة 1958.

¹⁷⁸ انظر: [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014]

"Public Anti-Corruption Initiatives", Egypt Country Profile, Business Anti-Corruption Portal: www.business-anti-corruption.dk/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/initiatives/public-anti-corruption-initiatives/.

¹⁷⁹ انظر: www.cabinet.gov.eg/Media/CabinetMeetings.aspx [تمت الزيارة في 4 فبراير/شباط 2014].

¹⁸⁰ صفحة الفيس بوك الخاصة بوزارة الداخلية: www.facebook.com/MoiEgy [تمت الزيارة في 4 فبراير/شباط 2014]. صفحة الفيس بوك لوزارة الخارجية:

¹⁸¹ حساب تويتر الخاص بالحكومة المصرية: https://twitter.com/Cabinet_eg [تمت الزيارة في 4 فبراير/شباط 2014].

¹⁸² انظر: www.egypt.gov.eg/english/guide/directory.aspx [تمت الزيارة في 4 فبراير/شباط 2014].

¹⁸³ OECD, 2013

¹⁸⁴ السابق.

التقدم، لا يبدو أن الجهود المبذولة تعكس استراتيجية منسقة تشجع على رفع الوعي الممنهج والمستهدف والتسويق الحكومي الإلكتروني.¹⁸⁵ علاوة على ذلك، لم تطرأ أي تغييرات عملية فيما يتعلق بحرية تداول المعلومات. لا يزال قانون تداول المعلومات في صيغته الأولى بالإضافة إلى أن البيروقراطية تمنع الباحثين والمواطنين من الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الحكومة.¹⁸⁶

تتاح ميزانية الدولة للجمهور عبر موقع وزارة المالية.¹⁸⁷ تلتزم مصر بالمعايير الدولية لصندوق النقد الدولي فيما يخص وضع نموذج للميزانية والموافقة عليه على غرار نماذج الميزانيات المتعارف عليها عالميًا.¹⁸⁸

على الرغم من التحسن الذي طرأ على شمولية الموازنة العامة للدولة، فقد شهدت شفافية الموازنة تراجعًا حادًا في عام 2012 عندما سجلت مصر 13 درجة من 100 بدلاً من 49 درجة من 100 كانت قد حققتها مصر في عام 2010 في مؤشر الموازنة المفتوحة. هذا التراجع سببه الأساسي هو ضعف الالتزام بشفافية الميزانية.¹⁸⁹ وفقا لوكالة بلومبرج الأمريكية، أظهرت دراسة شراكة الموازنة الدولية أن ميزانية مصر أقل شفافية الآن مما كانت عليه في عهد مبارك.¹⁹⁰ يمثل هذا الانعدام في الشفافية عائقًا أمام قدرة المواطنين على مساءلة القطاع العام ككل عن تنفيذه لخطته واضطلاحه بأعماله.¹⁹¹

فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، يتم الإفصاح عن الذمة المالية للمسؤولين في الدولة أمام إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل، ولكن لا يوجد شيء في قانون أو الممارسة يُلزم بالكشف للجمهور عن هذه الإقرارات.¹⁹²

¹⁸⁵ السابق.

¹⁸⁶ انظر:

Manar Mohsen, "On International Right to Know Day, Egypt Continues to Grapple with Freedom of Information", *Daily News Egypt*, 28 September 2013

¹⁸⁷ www.mof.gov.eg

¹⁸⁸ مقابلة استشاري حكومي طلب عدم ذكر اسمه مع Ahead of the Curve، 2013.

¹⁸⁹ انظر: - '2012 Open Budget Index Egypt's Ranking in the 'A Sharp Decline in Egypt's Ranking in the 'Egyptian Initiative for Personal Rights, "A Sharp Decline in Egypt's Ranking in the 'Open Budget Index 2012", EIPR press release, 10 March 2013.

¹⁹⁰ انظر: Nadine Marroushi, "Egypt's Budget Less Transparent than Mubarak Era, Survey Shows", *Bloomberg*, 11 March 2013.

¹⁹¹ انظر: Nadine Marroushi, "Egypt Government to Respond to IMF Transparency Case Next Month", *Bloomberg*, 13 November 2012

¹⁹² مقابلة المستشار هشام جنية رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

الحكمة: المساءلة

القانون

ما مدى توافر الأنظمة القانونية التي تضمن خضوع أعضاء السلطة التنفيذية للمساءلة على تصرفاتهم؟

الدرجة: 50/100

يسمح الإطار القانوني بخضوع السلطة التنفيذية للمساءلة على تجاوزاتها. ويمكن الطعن في القرارات الإدارية التي تتخذها السلطة التنفيذية من خلال مجلس الدولة، وينص الدستور على أنه ينبغي على السلطة التنفيذية أن تبلغ المشرع بأنشطتها.

يتولى القضاء وكذلك البرلمان مسؤولية الرقابة على السلطة التنفيذية.¹⁹³ منحت الدساتير المصرية البرلمان سلطة استجواب أي مسؤول عام خلال جلساته،¹⁹⁴ كما يسمح دستور 2014 للبرلمان بمساءلة السلطة التنفيذية.¹⁹⁵

هناك شكل آخر من أشكال الرقابة هو من خلال الجهاز المركزي للمحاسبات كجزء من دوره كمراجع محاسبي خارجي على القطاع العام ككل. وتتضمن مسؤوليات الجهاز الرقابة على الإنفاق الحكومي واقتراح سبل لتحسين ممارسات التدقيق المالي الداخلي في الوزارات والمؤسسات العامة والقطاع العام عمومًا.¹⁹⁶

يجب أن يلتزم أعضاء السلطة التنفيذية بالعديد من القوانين، خصوصًا عندما يتعلق الأمر بعملية صنع القرار. على سبيل المثال، يشرف النظام القانوني المصري على إجراءات التعاقد على الخدمات العامة من خلال قانون المناقصات والذي يحدد متطلبات معينة لتعاقد السلطة التنفيذية مع جهات أخرى،¹⁹⁷ مما يوفر مستوى من الحماية ضد الاختلاس.

لا يوجد ما يلزم أعضاء السلطة التنفيذية بالتشاور مع الجمهور بشأن القرارات التي يتخذونها كجزء من دورهم. كما يمكن لمجلس الدولة إلغاء قرارات أعضاء السلطة التنفيذية، لأن مجلس الدولة هو الجهاز القضائي المسؤول عن القضايا المرفوعة ضد الدولة، ويضم المجلس العديد من المحاكم الإدارية. وينبغي على المواطنين والكيانات الراغبة في الطعن على قرارات السلطة التنفيذية أن ترفع دعاوى قضائية ضدها أمام المحكمة الإدارية المختصة.¹⁹⁸

¹⁹³ المادة 116 من الدستور المصري لعام 2012.

¹⁹⁴ السابق.

¹⁹⁵ المادة 105 من الدستور المصري لعام 2014.

¹⁹⁶ مقابلة القاضي هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

¹⁹⁷ قانون المناقصات والمزايدات، رقم 98 لسنة 1998.

¹⁹⁸ مقابلة قاضي محكمة النقض مع Ahead of the Curve، صيف 2013.

إلى أي مدى من حيث الممارسة توجد رقابة فعالة على الأنشطة التنفيذية؟

الدرجة: 75/100

من الناحية العملية، استطاع الإطار القانوني الراسخ، الذي ينص على ضرورة وجود قنوات متعددة للإشراف على السلطة التنفيذية، إنشاء نظام يُحمل السلطة التنفيذية مسؤولية التجاوزات، لكن هذه العملية لا تزال بحاجة إلى تحسين من عدة أوجه، خاصة ما يتعلق بإقرارات الذمة المالية.

تقدم الحكومة بالفعل تقاريرها حول أنشطتها من خلال تقديم وثائق للجهاز المركزي للمحاسبات، مما يمكنه من القيام بواجباته كمراقب محاسبي خارجي على السلطة التنفيذية.¹⁹⁹ يتم وضع ميزانية كل فرع من فروع السلطة التنفيذية ومناقشتها مع وزارة المالية كجزء من الموازنة العامة للدولة.²⁰⁰ علاوة على ذلك، فإن كل جهة من جهات السلطة التنفيذية يجب عليها أن تبلغ الجهاز المركزي عن عمليات المراقبة الداخلية الخاصة بها بشكل سنوي.²⁰¹ ويتم مراجعة التقارير من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات ثم رفعها مرة أخرى إلى هذه الجهة لتصحيحها.²⁰² والجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة مستقلة، تعمل طبقاً لقانون منفصل خاص بها وليس له أي علاقة بأي فرع آخر من فروع القطاع العام،²⁰³ مما يضمن درجة معينة من الاستقلالية داخل الجهاز المركزي وهو الأمر الذي يضمن بدوره حداً أدنى من التدخل في الأساليب التي يتبناها في أداء مهامه.²⁰⁴

يسمح إعداد التقارير بشأن تدبير المشتريات والتعاقدات العامة بقدر من الرقابة على أنشطة السلطة التنفيذية، ومع ذلك، فإنه في كثير من الأحيان تكون تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات مفصلة جداً لدرجة يصعب فهمها بشكل عام،²⁰⁵ كما تكون معايير إعداد التقرير صارمة جداً بدرجة يصعب على الموظفين المختصين الالتزام بها، وهذا يقلل من قدرة الحكومة على الالتزام بشكل فعال بهذه المعايير المفصلة والصارمة في إعداد التقارير.²⁰⁶

يؤدي الجهاز القضائي بصورة عملية دوره في الرقابة على القرارات التنفيذية المجففة، حيث يقوم المواطنون أو الهيئات بتقديم الطعون على القرارات التنفيذية أمام مجلس الدولة،²⁰⁷ كما يتم مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بشكل وثيق، وعليها أن تقدم تقريراً عن بعض التفاصيل خصوصاً عندما يتعلق الأمر بالمشتريات العامة.²⁰⁸

وقد تم تقديم العديد من أعضاء السلطة التنفيذية إلى المحاكمة في جرائم تتعلق بإهدار المال العام. لكن هذا حدث فقط منذ يناير/كانون الثاني عام 2011،²⁰⁹ مما أثار تساؤلاً حول ما إذا كانت ملاحقة أعضاء السلطة التنفيذية تتوقف على الإرادة السياسية.

في ظل الإطار القانوني الموجود حالياً، تم تقديم العديد من الأعضاء السابقين في السلطة التنفيذية للمحاكمة منذ عام 2011 بتهمة ارتكاب جرائم تتعلق بالترجيب والفساد وإساءة استخدام السلطة لجمع الثروة.²¹⁰

¹⁹⁹ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

²⁰⁰ السابق.

²⁰¹ السابق.

²⁰² السابق.

²⁰³ قانون رقم 144 لسنة 1988.

²⁰⁴ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

²⁰⁵ مقابلة استشاري حكومي طلب عدم ذكر اسمه مع Ahead of the Curve 2013.

²⁰⁶ السابق.

²⁰⁷ قانون بشأن مجلس الدولة المصري، رقم 47 لسنة 1972،

²⁰⁸ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013. www.google.com.eg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCKQFjAA&url=https%3A%2F%2Fgroups.google.com%2Fd%2Fmsg%2Fhamdy66%2FeQmTTThrPAwo%2FJ4wZSAxfNEyJ&ei=zfbwUqi5B-GL7AbxxoCgDQ&usg=AFQjCNGIS-mz7glrOmjlBwvdxU_HsbGXdw&sig2=IWAjo6FMIno0IAi-nbom_w&bvm=bv.60444564,d.ZGU

²⁰⁹ مقابلة استشاري حكومي طلب عدم ذكر اسمه مع Ahead of the Curve 2013.

²¹⁰ انظر: Egypt: Hosni Mubarak Trials, Library of Congress, 2014: www.loc.gov/law/help/mubarak/index.php

"Egypt trials: Mubarak officials' charges and verdicts", BBC News, 2014: www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-14389223

الحكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تتوفر آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 50/100

مهد قانون تضارب المصالح الطريق أمام وضع المزيد من الأحكام القانونية بشأن نزاهة السلطة التنفيذية.

يلتزم أعضاء السلطة التنفيذية بنفس قوانين النزاهة التي تحكم سائر موظفي القطاع العام، حيث ينص القانون 48 (1978) على إطار عام لقواعد السلوك، لكنه يترك الحرية لكل هيئة عامة لصياغة اللوائح الداخلية الخاصة بها.²¹¹ ومع ذلك، فإن قانون العقوبات المصري هو القانون الذي يحدد العقوبات والانتهاكات المتعلقة بالمال العام. الكتاب الثاني من قانون العقوبات يتناول قضايا اختلاس الألقاب والرشوة والتزوير إلى جانب جرائم أخرى. وهذه لا تعد قواعد سلوك منفصلة، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بمكافحة الفساد، بل تغطي قضايا إساءة استخدام السلطة وسوء استخدام المال العام.

ويخضع قانون تضارب المصالح لأحكام عامة في الفصل 10 من القانون رقم 48 (1978). هذه الأحكام تحظر علي موظفي القطاع العام القيام بأعمال جانبية تتعلق بمجال عملهم في القطاع العام. ويحظر أيضا على موظفي القطاع العام الاستثمار في سوق الأوراق المالية، أو قبول الهدايا، أو تأسيس الشركات.

وقد صدر مؤخرا قانون بشأن تضارب المصالح من قبل مجلس الوزراء يتضمن قيودًا على تولى الموظف العام لعدد من الوظائف لمدة ستة أشهر بعد مغادرته منصبه، وهذا ينطبق علي عدة مناصب؛ منها الوزراء ونوابهم، ورؤساء الحكومات المحلية ورؤساء الشركات العامة ورؤساء الأجهزة الرقابية. كما ينص الدستور المصري لعام 2014 في المادة 166 علي منع الوزراء من الجمع بين منصب الوزير وأي منصب وظيفي آخر.

حتى الآن، لا يزال القانون المصري لا يعترف بحماية المبلغين عن الفساد.

²¹¹ المادة 8 من قانون رقم 48 لسنة 1978.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 50/100

يلتزم موظفو السلطة التنفيذية بنفس أحكام النزاهة الواردة في القانون 48 (1978)، مثلهم في ذلك مثل سائر موظفي القطاع العام. تفتقر قواعد السلوك الحالية بموجب القانون المذكور إلى آليات للإنفاذ.²¹²

بسبب التغيرات التي طرأت على الساحة السياسية على مدى السنوات القليلة الماضية، شهد عام 2012 عددا لا بأس به من الأحكام القضائية المتعلقة بأعضاء السلطة التنفيذية والتهم الموجهة إليهم في قضايا فساد بما في ذلك الكسب غير المشروع وغسيل الأموال والتربح.²¹³

في عهد مبارك، كان الوزراء ونواب البرلمان ورجال الأعمال يتبدلون على مختلف المناصب بشكل منتظم.²¹⁴ وعندما تولى المجلس العسكري إدارة شؤون البلاد على إثر احتجاجات يناير/كانون الثاني عام 2011، ظل معظم الوزراء في مناصبهم في الحكومة "الجديدة" التي أسسها المجلس العسكري.²¹⁵ وخلال فترة حكم حزب الحرية والعدالة، شكوا المعلقون من قيام الحزب باستبدال مسؤولي السلطة التنفيذية بآخرين من مؤيديه.²¹⁶

لا يكفل القانون ولا الممارسات حماية المبلغين عن الفساد، ووفقاً لمصدر أجريت مقابلة معه، فإن المبلغين يصبحون أهدافاً سهلة للجماعات المناهضة للإصلاح والداعمة للفساد.²¹⁸

²¹² انظر:

MENA-OECD Investment Programme, *Business Climate Development Strategy: Egypt, Anti-Corruption*, page 5: www.oecd.org/globalrelations/psd/46341460.pdf

²¹³ انظر: BBC News, 2013

²¹⁴ انظر:

Thomas L. Friedman, "Mubarak Trying to Penetrate Egyptian Red Tape", *The New York Times*, 2 November 1981: www.nytimes.com/1981/11/02/world/mubarak-trying-to-penetrate-egyptian-red-tape.html

Shaden Shehab, "Revolving doors", *Al-Ahram Weekly*, 2011: <http://weekly.ahram.org.eg/2011/1036/eg22.htm> انظر: ²¹⁵

Shehab, 2011 ²¹⁶

Sherif Tarek, "Egypt's Morsi in talks with PM over cabinet reshuffle", *Ahram Online*, 26 December 2012: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/61342/Egypt/Egypt-Morsi-in-talks-with-PM-over-cabinet-reshuff.aspx> انظر: ²¹⁷

²¹⁸ مقابلة د. ليلى البرادعي، أستاذة الإدارة العامة بالجامعة الأمريكية في القاهرة، مع Ahead of the Curve، نوفمبر/تشرين الثاني 2013.

الدور: إدارة القطاع العام

إلى أي مدى تلتزم السلطة التنفيذية بتطوير قطاع عام يخضع لرقابة جيدة وتعمل على تطويره في هذا الاتجاه؟

الدرجة: 50/100

من الناحية القانونية، يتم الإشراف على موظفي السلطة التنفيذية من خلال تقييم سنوي، لكن من الناحية العملية فإن نظام التقييم معيب، مما يسمح بترقية الموظفين ذوي الأداء الضعيف استناداً إلى عدد سنوات خبراتهم في الكيان الحكومي وليس على أساس أدائهم.

يسمح هيكل (هيراركية) القطاع العام المصري من الناحية النظرية بالرقابة على كل موظف. ووفقاً للقانون، فإن موظفو الوزارات هم موظفو قطاع عام. وهذا يعطي مسؤولي الرقابة وكبار الموظفين القدرة على تقييم الموظفين وأدائهم. ووفقاً لمصدر أجريت معه مقابلة، فإن هذا النظام غير متبع كما ينص القانون.²¹⁹ فنظام التقييم يتضمن فقط ملء استمارة التقييم وإرسالها إلى "إدارة شؤون الموظفين"، فإذا حصل الموظف على تقييم "ضعيف" لمرتين متتاليتين يمكن أن يؤدي ذلك إلى طرد الموظف من عمله.²²⁰ لا يتوفر للجمهور تقييمات الموظفين العموميين، ومن ثم لم يتمكن الباحثون من الاطلاع على تلك التقييمات.

في دستور 2014، تمت الإشارة إلى "مكافحة الفساد" في المادة 218 كواجب ينبغي أن تضطلع به الدولة،²²¹ ومن أبرز المبادرات الحكومية في هذا الصدد إنشاء لجنة وزارية لمكافحة الفساد عام 2010.²²²

هدف اللجنة الأساسي هو ضمان التزام مصر بالمعايير الدولية لمكافحة الفساد كما نصت المواثيق الدولية.²²³ لم تكن هناك أي جوائز أو حوافز تم الإعلان عنها كمكافآت لتعزيز الشفافية في القطاع العام.

الترقية في القطاع العام إلزامية وتعتمد على سنوات خبرة الموظف داخل المؤسسة بغض النظر عن الكفاءة أو الاستحقاق.²²⁴

²¹⁹ مقابلة مع باحث قانوني في مكتب وزير التعاون الدولي – طلب عدم ذكر اسمه، مع Ahead of the Curve ، ديسمبر/كانون الأول 2013.

²²⁰ السابق.

²²¹ المادة 218 من دستور 2014.

²²² قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

²²³ المادة 2 من قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

²²⁴ قانون رقم 47 و48 لسنة 1978.

الدور: النظام القانوني

إلى أي مدى تعطي السلطة التنفيذية الأولوية للمساءلة العامة ومكافحة الفساد باعتبارهما مبعث قلق للبلاد؟

الدرجة: 50/100

يعد إصدار قانون تضارب المصالح بمثابة دليل على أن الحكومة المؤقتة تضع محاربة الفساد ضمن أولوياتها.

أصدرت الحكومة المؤقتة قانون 106 (2013) بشأن تضارب المصالح بين أعضاء السلطة التنفيذية، وفي عام 2010 تم إنشاء اللجنة الوطنية للتنسيق لمكافحة الفساد.²²⁵ وتم تكليف تلك اللجنة بوضع استراتيجيات تساعد على مكافحة الفساد في القطاع العام.²²⁶ هناك أيضا العديد من الكيانات المستقلة التي تهدف إلى مكافحة الفساد في القطاع العام.

خلال الفترة التي قضاها حزب الحرية والعدالة في الحكم، تمت صياغة قانون ينظم حرية تداول المعلومات وخضع للمناقشة. دفع هذا القانون نحو مزيد من الشفافية والإفصاح من جانب الحكومة. ومع ذلك، لم يتم التصديق على هذا القانون وذلك بسبب غياب البرلمان.²²⁷ وتجدر الإشارة إلى أن مصر ليس لديها قانون خاص بمكافحة الفساد، ولكن مواد قانون العقوبات المصري تغطي الرشوة (المباشرة وغير المباشرة)، ومحاولة القيام بأعمال فساد وإساءة استخدام السلطة، فضلا عن استخدام الموارد العامة لتحقيق مكاسب شخصية.²²⁸

²²⁵ قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

²²⁶ السابق.

²²⁷ انظر: "Public Anti-Corruption Initiatives", Egypt Country Profile, Business Anti-Corruption Portal

²²⁸ السابق.

القضاء

53 / 100

عمل الدستور المصري الحالي، وجميع الدساتير التي سبقتها، على ضمان استقلال القضاء، كما حصل القضاء في العديد من الدساتير المصرية على سلطة دستورية إشرافية على السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما سمح للمحكمة الدستورية العليا بتقييم القوانين من حيث مدى توافقها مع الدستور. ومع ذلك فإن تأثير السلطة التنفيذية على القضاء قد حدّ من قدرته على توفير الإشراف الفعال.²²⁹

وقبل انتفاضة 2011 كان القضاء المصري يناضل لنيل مستويات أعلى من الاستقلال لتعزيز المساءلة داخل البلاد،²³⁰ كما ظهرت مبادرات وطنية لإصلاح القضاء قبل الثورة.²³¹ وبحسب مؤشر إبراهيم للحوكمة في أفريقيا، انحدر الأداء المصري على نحو ملحوظ منذ العام 2000 وبشكل خاص على مدار السنوات الثلاث الأخيرة، وخاصة فيما يتعلق بالسلامة وسيادة القانون، وهما مجالان يتعاملان مع وظيفة القضاء والشفافية ضمن جوانب عديدة أخرى.²³² لقد طالب القضاء²³³ وجماعات المواطنين²³⁴، على السواء، بالإصلاح الذي لم يحدث حتى الآن.

وילخص الجدول التالي النتيجة الإجمالية للقضاء في مصر من حيث القدرات والحوكمة والدور، في كل من القانون والممارسة.

درجة العمود الإجمالية: 100/53			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات	الموارد	50	50
	الاستقلالية	50	50
الحوكمة	الشفافية	50	25
	المساءلة	75	75
	النزاهة	75	50
الدور	الإشراف على السلطة التنفيذية	50	
	ملاحقة الفساد	50	

²²⁹ Freedom House, "Egypt", *Freedom in the World* 2013, 2013.

²³⁰ Nathan J. Brown and Hesham Nasr, *Egypt's Judges Step Forward: The Judicial Election Boycott and Egyptian Reform*, Policy Outlook (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005).

²³¹ Nora Elbially and Miguel A. García-Rubio, *Assessing judicial efficiency of Egyptian First Instance Courts: A DEA analysis*, Joint Discussion Paper Series in Economics (Marburg: Philipps-University Marburg, 2011): www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/19-2011_elbially.pdf

²³² Mo Ibrahim Foundation, "Egypt's governance score declines according to 2013 Ibrahim Index of African Governance", 14 October 2013.

²³³ Nathan J. Brown, "Still Fighting the Last War? Egypt's Judges after the Revolution", Carnegie Endowment for International Peace, 16 October 2012.

²³⁴ Judy Barsalou and Barry Knight, *Delayed or Denied: Egyptian Expectations About Justice in post-Mubarak Egypt*, International Human Rights Funders Group, 2013; Richard Wike, "Egypt on the Eve of Elections: Economy, Democracy Are Both Priorities", Pew Research Center, 23 May 2012.

يُقسم القضاء في مصر إلى.²³⁵

• محاكم مدنية عادية

تختص هذه المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والجرائم عدا ما تختص به جهة قضائية أخرى. ويفصل هذا القسم من القضاء في المنازعات المتعلقة بشؤون أعضائه. وطبقاً لإحصائية نادى القضاة – مصر، فإن عدد الأعضاء يبلغ 12250 قاضٍ يعملون بموجب المواد 184- 189 من الدستور، وقانون 46 لسنة 1972 بشأن السلطة القضائية، ويشمل هيكل المحاكم ما يلي:

• محكمة النقض

وهي محكمة واحدة في مصر وعلى قمة التنظيم القضائي، ومقرها مدينة القاهرة. ويدخل في نطاق اختصاص محكمة النقض – وبالأساس - النظر في الطعون بالنقض التي قد يرفعها إليها أحد الأفراد من الخصوم أو التي قد ترفعها إليها النيابة العامة، وتنتظر المحكمة في الطعون التي ترفع إليها لثاني مرة عن الأحكام التي قضت بإلغائها وإعادة المحاكمة فيها مجدداً. كما يدخل في نطاق اختصاصها النظر في بعض الدعاوى ذات الصلة بعمل القضاة، وفي هذه الحالة فإن المحكمة تباشر عملها بوصفها محكمة ابتدائية وليست كمحكمة استئناف تتعلق بنقاط قانونية.

• محكمة الاستئناف

وتختص هذه المحاكم بالنظر في الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية التي تقع في دائرتها والتي تكون – أي هذه الأحكام – قابلة للاستئناف. كما تختص محاكم الاستئناف، وفي حالات خاصة، بنظر بعض الدعاوى التي ترفع إليها، وفي هذه الحالة فإنها تباشر عملها ليس باعتبارها محكمة استئناف وإنما باعتبارها محكمة ابتدائية. تتشكل محكمة الاستئناف من ثلاثة قضاة، وبالمكان توجيه الطعونات بالأحكام ويطعن على أحكامها مباشرة أمام محكمة النقض.

• المحاكم الابتدائية

هي المحاكم صاحبة الولاية العامة في نظر جميع الدعاوى المدنية والتجارية في مصر، ما عدا الدعاوى التي أدخلها القانون في اختصاص محاكم أخرى. ويبلغ عدد المحاكم الابتدائية في مصر 30 محكمة ابتدائية. وتختص هذه المحاكم المشكلة من ثلاثة قضاة بإصدار الأحكام في الدعاوى المرفوعة أمامها التي تقع في نطاق اختصاصها المكاني والزمني، والأحكام الصادرة تكون قابلةً للاستئناف. وللمحكمة سلطة النظر في الدعاوى التي تُرفع إليها لأول مرة، باعتبارها محكمة أول درجة. كما أن لها اختصاص استئنافي بنظر الطعون في الأحكام الصادرة من المحاكم الجزئية، باعتبارها محكمة ثاني درجة.

• المحاكم الجزئية

وتختص هذه المحاكم المشكلة من قاضٍ واحد في إصدار الأحكام في الدعاوى ذات الأهمية المحدودة التي تقع في نطاق اختصاصها المكاني والزمني، وتكون الأحكام الصادرة قابلةً للاستئناف أمام المحاكم الابتدائية إلا ما تم استثناءه بنص خاص.

Tamir Moustafa, "Rule of Law Quick Scan: Egypt Prospects and Challenges", Hiil Rule of Law Quick Scan Series ²³⁵ (The Hague: Hiil, 2012).

• النيابة العامة

النيابة العامة هي جزء لا يتجزأ من القضاء، تتولى التحقيق ورفع ومباشرة الدعوى الجنائية عدا ما يستثنيه القانون.

• المحكمة الدستورية العليا

طبقاً للتعديلات الدستورية 2014 تعتبر المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، مقرها مدينة القاهرة، وتنظم شؤونها المواد من 191 - 195 من الدستور والقانون رقم 48 لسنة 1979، وتتولى دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين أحدهما صادر من أية جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها. ولا يجوز الطعن أمامها مباشرة بعدم دستورية قانون أو نص تشريعي بل يجب أن تأذن المحكمة الابتدائية للشخص المتقاضى بمناسبة دعوى مطروحة أمامها برفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية العليا، أو إذا قضت المحكمة الابتدائية من تلقاء نفسها بإحالة الدعوى إليها.

• مجلس الدولة

وهو الجهة القضائية الثالثة في مصر، ويختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى. وظهيره الدستوري المادة 190 والقانون الحاكم له هو القانون رقم 47 لسنة 1972.

القدرات: الموارد

القانون

إلى أي مدى توجد قوانين تضمن للقضاة رواتب وظروف عمل ملائمة؟

الدرجة: 50/ 100

على الرغم من وجود قوانين تفصيلية ومحددة تحدد رواتب القضاة إلا أنها لا توفر إطاراً لمواكبة رواتب القضاة ومعدلات التضخم، كما لا تسمح بالمعاملة التفضيلية. في الوقت الحالي تحدد وزارة المالية موازنة القضاء، مما يسمح للسلطة التنفيذية بالتأثير على القضاء.

تحدد رواتب القضاة بالقانون 46 (1972)²³⁶، كما يجد التحديد الفعلي لرواتب القضاة تفصيله في المادة 68 من القانون 46 (1972). لم يطرأ أي تحديث على جدول الأجور الأساسية المنصوص عليها في القانون منذ 1972، ومن ثم فإن جدول الأجور الأساسية المتضمن به لا يحسب حساباً للتضخم.²³⁷ ويترك القانون لمحكمة النقض المسؤولية عن كافة القضايا المتعلقة برواتب القضاة، ويحظر تحديد الرواتب على أساس الحالات الفردية، في جهد لتجنب المحاباة. كما يحظر القانون المعاملة التفضيلية فيما بين القضاة.²³⁸ إلا أن القانون يسمح أيضاً بدفع راتب أساسي ثابت يقابل الحد الأدنى، علاوة على راتب متغير في شكل بدلات وحوافز²³⁹، ولا يضع شروطاً لتحديد الراتب المتغير²⁴⁰، مما يفسح المجال للاستغلال. وفي جميع حالات إنهاء الخدمة، يتحدد معاش القاضي أو مكافأته على الأجر الأساسي من آخر راتب، وبما يتفق مع القواعد المعمول بها فيما يتعلق بالموظفين الذين تنتهي خدمتهم بسبب انتهاء المنصب.²⁴¹

تقضي المادة 185 و 191 من الدستور المصري لعام 2014، الذي صدر بموجب استفتاء وبدأ نفاذه منذ 18 يناير/كانون الثاني 2014، أن يكون لكل سلطة قضائية في مصر ميزانية منفصلة تخضع للمراجعة التفصيلية من قبل مجلس النواب. وتوضع الميزانية الإجمالية الهيئات القضائية كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة.²⁴² من شأن هذا الأمر أن يساعد في تعزيز استقلال القضاة ويقلل من حالات الفساد.²⁴³ في ظل الهيكل الحكومي الحالي، تقوم وزارة المالية بتخصيص موازنة الهيئات القضائية كجزء من الموازنة العامة المقدمة في بداية كل سنة مالية.²⁴⁴ أما توزيع المخصصات فيما بين مختلف مكونات القضاء فهي مسؤولية المجلس الأعلى للقضاء.²⁴⁵ إلا أن الموازنة تتحدد من خلال عملية تفاوض مع وزارة المالية، وينبغي أن توافق وزارة المالية على تفاصيل تقسيمها فيما بين الهيئات القضائية المختلفة.²⁴⁶

²³⁶ قانون السلطة القضائية المصري الحالي رقم 46 لسنة 1972 ومذكرته الإيضاحية والقوانين والقرارات الوزارية المتعلقة به.

²³⁷ Elbialy and García-Rubio, 2011

²³⁸ قانون رقم 46 (1972).

²³⁹ Elbialy and García-Rubio, 2011.

²⁴⁰ قانون (1972)، 46،

²⁴¹ السابق.

²⁴² الدستور المصري لعام 2014.

²⁴³ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

²⁴⁴ Law No. 46, 1972; Abdullah Khalil et al., *Towards Establishing a Vision for the Independence and Impartiality of the Egyptian Judiciary* (Cairo: Cairo Institute for Human Rights Studies, 2011).

²⁴⁵ Khalil et al., 2011

²⁴⁶ Khalil et al., 2011.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتمتع القضاء بمستويات ملائمة من الموارد المالية والأفراد المعاونين والبنية الأساسية اللازمة لأداء عمله بفعالية؟

الدرجة: 50/100

يتسم مستوى الموارد المالية والبنية الأساسية المتاحة للقضاء بعدم الكفاية، مما يعوقه عن أداء عمله بفعالية. وهناك مشاكل في كفاية المساحات المتاحة، وأعداد القضاة، علاوة على المشاكل المتعلقة بالمعايير اللازمة لتحديد مؤهلات أفراد السلك القضائي.

يمنح الهيكل الحكومي الحالي السلطة التنفيذية نفوذاً واسعاً على الموارد المالية للقضاء من خلال مفاوضات الموازنة²⁴⁷، وقد تم استغلال هذه السلطة التنفيذية في الماضي لإكراه القضاة والتأثير عليهم.²⁴⁸

والمجلس الأعلى للقضاء مسؤول عن تخصيص الموازنة الخاصة بكل هيئة قضائية ضمن الحدود المتفق عليها مع وزارة المالية.²⁴⁹ وقد تم تقديم اقتراحات لكسب المزيد من الاستقلال في تخصيص الموازنة²⁵⁰، إلا أنه لم يجر حتى الآن تقديم خطة مستديمة لتخصيص الموارد.²⁵¹

وتتسم رواتب القضاة بصفة عامة بالانخفاض²⁵²، مما يمثل مبعث قلق على استقلالهم. ونتيجة لهذا سعى عدد من القضاة طوعاً إلى شغل مناصب إدارية بصفة مؤقتة داخل السلطة التنفيذية أو القطاع العام، بعوائد مالية أعلى إلى حد بعيد.²⁵³ لقد تم تحديد الرواتب منذ ما يقرب من 40 عاماً ثم لم تتم زيادتها. ويبلغ الاجمالي السنوي لراتب (الثابت والمتغير) لرئيس المحكمة العليا حوالي 22226 دولاراً، في حين يتلقى القاضي في محكمة عادية نحو 8791 دولاراً سنوياً.²⁵⁴ وقد أنشأ القضاء مؤخراً صندوقاً لتنمية الرفاهية الاجتماعية للقضاة، كما تم إنشاء برنامج جديد للرعاية الصحية، ووضعت خطط لتطوير نواحي اجتماعية للقضاة خارج العاصمة، وحدثت زيادة ملموسة في مستويات معيشة القضاة.²⁵⁵

وبينما يشترط القانون توحيد رواتب القضاة فإن رواتب بعض القضاة تختلف باختلافهم، من خلال التمايز في المزايا والمكافآت.²⁵⁶ وتتحدد المزايا والمكافآت من جانب المجلس الأعلى للقضاء عن طريق تقارير تصدرها لجنة تفتيش مقرها وزارة العدل. وأحد الأمثلة على هذا هي نيابة أمن الدولة العليا، التي تحقق في القضايا السياسية والتي يتلقى أفرادها رواتباً أعلى بكثير من أقرانهم. كما أن المستشارين، المعيّنين من جانب وزير العدل مباشرة، يتلقون رواتب أعلى ومزايا مالية أخرى.²⁵⁷ وتعمل السلطة التنفيذية أيضاً على انتداب القضاة إلى دول أجنبية، وتعيينهم في مناصب إدارية أو اختصاصهم بأعمال إضافية، تنطوي كلها على أجور أفضل.²⁵⁸ ويمكن استغلال نظام المزايا والمكافآت والانتدابات هذا في التأثير على القضاء.

²⁴⁷ The Reform of Judiciaries in the Wake of the Arab Spring, Proceedings of the seminar (Copenhagen: Euro-Mediterranean Human Rights Network, 2012).

²⁴⁸ Khalil et al., 2011.

²⁴⁹ السابق؛ مقابلة قاضي استئناف مع Ahead of the Curve خريف 2013.

²⁵⁰ Khalil et al., 2011.

²⁵¹ السابق؛ مقابلة قاضي استئناف مع Ahead of the Curve خريف 2013.

²⁵² Mahmoud Kandil, *The Judiciary in Egypt: Pursuing reform and promoting independence*, Arab Reform Initiative, 2012; Khalil et al., 2011; Elbially and García-Rubio, 2011.

²⁵³ Elbially and García-Rubio, 2011.

²⁵⁴ السابق.

²⁵⁵ مقابلة أحد قضاة النقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

²⁵⁶ السابق.

²⁵⁷ Negad El Bora'i, *The Independence of the Judiciary: The Truth as it is!* 2006.

²⁵⁸ Mohamed Nour Farhat and Ali Sadek, *Report on the State of the Judiciary in Egypt*, Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity

أما الوصول إلى الموارد - والتقنيات الحديثة بوجه خاص - فهو محدود، بحسب أحد الذين أجريت معهم المقابلات. حاول القضاء رقمنة أنظمة المحاكم والتوثيق، وهو ما بدأ في القاهرة والإسماعيلية.²⁵⁹ وأشار أحد القضاة الذين أجريت معهم المقابلات من أجل هذه الدراسة إلى غياب الموارد المالية اللازمة لأداء القضاء لأنشطتهم اليومية²⁶⁰، فكثيراً ما لا يتاح للقضاة سوى المحاكم نفسها، وغرف المداولة كمساحات مكتبية.²⁶¹

وتصدر إعلانات سنوية تطالب خريجي كليات الحقوق والشرعية بالتقدم للالتحاق بالقضاء.²⁶² ويتم تعيين المرشحين الناجحين في مكتب النائب العام لحين استطاعتهم الالتحاق بالقضاء عند بلوغ الثلاثين. أما سن التقاعد للقضاة فهو السبعين.²⁶³ لكن بطء النمو في أعداد الملتحقين يؤدي إلى إقبال القضاة بالأعباء²⁶⁴، مما ينتج عنه بطء شديد في عملية إصدار الأحكام وحل المنازعات.²⁶⁵ وقد أبدى بعض الكتاب قلقهم من قصر فترة الخبرة العملية المطلوبة للالتحاق بالقضاء وانخفاض جودتها.²⁶⁶

وتتسم فرص التدريب العملي للقضاة العاملين بالمحدودية، رغم العدد الهائل من القضايا ونقص الكفاءة في التعامل معها. في بعض الأحيان يتوفر تدريب خارجي من هيئات مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، والمجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر، ومركز الدراسات والبحوث القضائية بمجلس الدولة. إلا أن خطط التدريب القضائي الراهنة تفتقر إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان وتتسم بصفة عامة بعدم الكفاية ونقص التغطية.²⁶⁷ عند الاستعلام من قاضي النقض الذي أجريت معه مقابلة عن فرص التدريب لأعضاء السلك القضائي، أبدى القاضي القلق من نقص المعرفة ونقل الخبرة الفنية الذي يتم بعد التدريب والمنح الدراسية، كما علق بأن المتدربين يعودون معهم بواعث قلق من نقص كفاءة النظام الحالي، ولكن بدون أية أفكار عملية أو إجراءات تتعلق بكيفية معالجة نقص الكفاءة.²⁶⁸

²⁵⁹ مقابلة أحد قضاة النقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

²⁶⁰ السابق.

²⁶¹ السابق.

²⁶² السابق.

²⁶³ السابق.

²⁶⁴ Moustafa, 2012.

²⁶⁵ Elbialy and García-Rubio, 2011. السابق.

²⁶⁶ Elbialy and García-Rubio, 2011.

²⁶⁷ Justice at a Crossroads: The Legal Profession and the Rule of Law in the New Egypt (London: International Bar Association, 2011).

²⁶⁸ مقابلة أحد قضاة النقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى يكفل القانون استقلال القضاء؟

الدرجة: 50/100

بينما يشترط الدستور استقلال القضاء إلا أن القوانين تقيده، فالسلطة التنفيذية تلعب دوراً في تعيينات بعض المناصب القضائية المحورية، كما تتحكم في موازنة القضاء، ويمكن لكلا الأمرين تقويض استقلال القضاء.

يكفل دستور 2012 استقلال القضاء في إصدار أحكامه بما يتفق مع القانون، وفي إدارة شؤونه وموازنته، ومن خلال حظر إنهاء خدمة القضاة دون سند من القانون.²⁶⁹ كما تعامل دستور 2014 بدوره مع قضية استقلال القضاء إذ يحمي بموجب المادة 184، التي تنص على استقلال القضاء، ويجرم التدخل في الشؤون القضائية. وتنص المادة 191 من الدستور النافذ في 2014 على استقلال المجلس الأعلى للقضاء.²⁷⁰

وتعد عملية تعيين القضاة بصفة عامة عملية داخلية: تتم الحركة القضائية الداخلية للقضاة طبقاً للمعايير الموضوعية المنصوص عليها في القانون 46 لسنة 1972، سواء بالنسبة للتعيين لمن بلغ سن 30 سنة أو بالنسبة للترقية، ويجوز لرئيس المحكمة التي يخلو فيها منصب كذلك أن يقوم باختيار قاض من قائمة يضعها كبار القضاة في تلك المحكمة. وبعد ذلك يخضع القاضي الذي تم اختياره لمراجعة وموافقة المجلس الأعلى للقضاء، وهو هيئة مكونة من سبعة من أكبر قضاة مصر، من بينهم النائب العام. ويترأس هذه العملية رئيس محكمة النقض. في أعقاب هذا يصدر المجلس الأعلى للقضاء مرسوماً بالتعيين يوقعه الرئيس المصري.²⁷¹ ويمكن العثور على معايير تعيين القضاة في المادة 38 من القانون 46 (1972). وتشمل تلك المعايير الحصول على إجازة في القانون، وسناً لا تقل عن الثلاثين، وحسن السمعة وخلو صحيفة السوابق. وقد احتج خبراء بأن هذه المعايير لا تعكس الأداء ومن ثم فهي لا تستند إلى معايير مهنية واضحة.²⁷²

ومع ذلك فإن السلطة التنفيذية تلعب دوراً في تعيينات مناصب قضائية محورية، حيث:

- يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس محكمة النقض، الذي يرأس المجلس الأعلى للقضاء أيضاً، من بين نواب رئيس تلك المحكمة، بموافقة المجلس الأعلى للقضاء (المادة 44 من قانون السلطة القضائية).
- يقوم رئيس الجمهورية بتعيين النائب العام من بين نواب رؤساء محاكم الاستئناف ومستشاري محكمة النقض أو النيابة من بين ثلاثة مرشحين يقدمهم المجلس الأعلى للقضاء (المادة 119 من قانون السلطة القضائية).
- يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا من بين أقدم ثلاثة نواب لرئيسها، بعد موافقة الجمعية العامة للمحكمة (قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979).
- يقوم وزير العدل بتعيين رؤساء المحاكم العليا من بين قضاة محاكم الاستئناف، بموافقة المجلس الأعلى للقضاء (المادة 9 من قانون السلطة القضائية).

²⁶⁹ الدستور المصري 2012.

²⁷⁰ مسودة الدستور المصري 2013 - ترجمة غير رسمية، "أصوات مصرية"، 11 يناير/كانون الثاني 2014.

²⁷¹ المواد 38-41، القانون 46 (1972).

²⁷² Elbialy and García-Rubio, 2011.

علاوة على هذا فإن المادة 62 من قانون السلطة القضائية تسمح بالنقل المؤقت لقاض من منصبه المعتاد إلى منصب قضائي أو قانوني آخر بقرار من وزير العدل، إذ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 62 على أن يتم ذلك بعد أخذ رأي الجمعية العامة التابع لها وموافقة المجلس الأعلى للقضاء على أن يتولى المجلس المذكور وحده تحديد المكافأة التي يستحقها القاضي عن هذه الأعمال بعد انتهائها.

كما يُمنح وزير العدل، بصفته المشرف على القضاء، الحق في الإشراف على جميع القضاة والمحاكم، كما يجوز له طلب اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد جميع القضاة.²⁷³ ويرى خبراء استقلال القضاء ومناصروه أن هذه الآليات العديدة ما هي الا لتعزيز سيطرة السلطة التنفيذية على التعيينات القضائية والتي تحول بين القضاء والاستقلال.²⁷⁴

بصفة عامة لا يجوز عزل القاضي قبل انتهاء مدة خدمته إلا (بحكم من مجلس التأديب الذي يرأسه رئيس محكمة النقض وعضوية ثلاثة من رؤساء محاكم الاستئناف وأقدم ثلاثة من مستشاري محكمة النقض)²⁷⁵، حيث يعين قضاة مصر مدى الحياة مع تحديد سن التقاعد الإلزامي بسبعين عاماً.²⁷⁶ ولا تملك السلطة التنفيذية سلطة على الإجراءات التأديبية للمحكمة الدستورية العليا²⁷⁷، مما يوفر قدراً من الاستقلال.

²⁷³ 93 من القانون 46 لسنة 1972 ، والمادة 99 من ذات القانون. A. O. Sherif and N. J. Brown, "Judicial independence in the Arab world", *New York Review of Books* (10), 2002. المادة

²⁷⁴ Euro-Mediterranean Human Rights Network, 2012; Khalil et al., 2011.

²⁷⁵ مقابلة مع أحد قضاة الاستئناف.

²⁷⁶ القانون 46 (1972).

²⁷⁷ Sherif and Brown, 2002.

إلى أي مدى يعمل القضاء دون تدخل من الحكومة أو غيرها من الجهات؟

الدرجة: 50/100

على مدار الأعوام ما بين 2011-2013 تصدى القضاء للفصل في عدد من القضايا السياسية إلى حد بعيد، مما يهدد الانطباع السائد عن استقلاله أثناء الفترة الانتقالية. في المعتاد لا يُقال القضاة قبل بلوغهم سن التقاعد، على الرغم من ذلك جرى في 22 نوفمبر/تشرين الثاني 2012 إقالة النائب العام بمرسوم رئاسي.

منذ 2011 تصدى القضاء للفصل في عدد من القضايا السياسية، فقد قام في 2011 بحل الحزب الوطني الديمقراطي (الحزب الحاكم في عهد مبارك)، وفي 2012 حل الجمعية التأسيسية الأولى، ثم أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمين في 2 يونيو/حزيران 2013 يقضي الأول منهما بعدم دستورية قانون انتخابات مجلس الشورى وبطلان انتخابه والثاني ببطلان الجمعية التأسيسية الثانية.²⁷⁸

بالممارسة يجري تعيين القضاة طبقاً للقانون، الذي لا يحدد معايير مهنية واضحة للتعيين.²⁷⁹ ولا تتم إقالة القضاة في المعتاد قبل بلوغهم سن التقاعد، ومع ذلك ففي 22 نوفمبر/تشرين الثاني 2012 أصدر محمد مرسي إعلاناً دستورياً يقيل النائب العام عبد المجيد محمود من منصبه.²⁸⁰ وقضت محكمة استئناف القاهرة بإلغاء هذا القرار وبطلانه، وأيدت محكمة النقض هذا الحكم، إلا أن النائب العام السابق بعد استلامه منصبه اعتذر عن الاستمرار وتم نقله إلى وظيفة قضائية أخرى.²⁸¹

وتتولى لجنة التأديب التحقيق في الشكاوى المقدمة بحق القضاة، ويكفي للجنة التثبت من "سوء سمعة" أحد القضاة لإحالة للاستيداع.²⁸² وقد أشار أحد القضاة الذين أجرينا معهم مقابلات إلى صرامة النظام القضائي المصري فيما يتعلق بسمعة القضاة، وإلى شيوع إقالة القضاة بسبب سوء السمعة أو تعرض نزاهتهم للشبهات، ولو في غياب اتهامات رسمية.²⁸³ يُطلب من القضاة العمل في عدة محافظات مصرية، والنقل إلى محافظة أخرى لا يعتبر عقاباً.²⁸⁴

²⁷⁸ Daniela Pioppi, "The Judiciary and 'Revolution' in Egypt". *Insight Egypt* (2), 2013.

²⁷⁹ القانون 46 (1972).

²⁸⁰ Ethar Shalaby, "Morsy issues new constitutional declaration", *Daily News Egypt*, 22 November 2012.

²⁸¹ "اعتذار عبدالمجيد محمود عن الاستمرار بمنصب النائب العام مع الاستمرار بمهامه القضائية"، *Al Arabiya*, 5 July 2013. [Abdel Meguid Mahmood Refrains from Continuing in his Capacity as the Public Prosecutor].

²⁸² مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

²⁸³ السابق.

²⁸⁴ مقابلة قاضي بالنقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

الحكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى توجد أحكام تضمن حصول الجمهور العام على المعلومات ذات الصلة المتعلقة بأنشطة القضاء وعملية اتخاذ القرار فيه؟

الدرجة: 50/100

لا توجد أحكام قانونية شاملة تتعلق بالشفافية الإجمالية للقضاء. ورغم إلزام القضاء بكشف معلومات عن أنشطة معينة إلا أن الكشف يقتصر على جمهور محدد.

يعتبر إقرار الذمة المالية المقدم إلى جهاز الكسب غير المشروع متطلباً قانونياً على القضاة²⁸⁵، إلا أن القضاء غير ملزم قانوناً بالكشف العلني عن معلومات تتعلق بتعيين القضاة أو نقلهم أو إقالتهم. ولا يوجد إلزام قانوني على المجلس الأعلى للقضاء بتقديم المعلومات للجمهور.

وهناك قوانين تلزم القضاء بالكشف عن معلومات القضايا لأطراف النزاعات، لكنها لا تلزم بكشف المعلومات للجمهور العام.²⁸⁶ كما لا تتاح إحصائيات المحاكم والقضايا للجمهور.²⁸⁷ والمادة 18 من القانون 46 (1972) تشترط العلنية في جلسات المحاكم، ويمكن لأطراف القضايا طلب جلسات سرية لأسباب أخلاقية أو لحفظ النظام العام، لكن على القاضي النطق بالحكم في جلسة عامة²⁸⁸، مما يوفر قدرًا من الشفافية.

²⁸⁵ القانون رقم 62 لسنة 1975 الكسب غير المشروع

²⁸⁶ قانون الإجراءات رقم 13 لسنة 1968.

²⁸⁷ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

²⁸⁸ المادة 18، القانون 46 لسنة 1972.

الممارسة

إلى أي مدى يتمتع الجمهور بحق الوصول إلى معلومات القضاء وأنشطته بالممارسة؟

الدرجة: 25/100

لا يقوم القضاء ولا المجلس الأعلى للقضاء بنشر تقارير دورية عن أنشطتهما، وإنفاقهما وحوكمتهما، ولا يقع عليهما أي إلزام قانوني بهذا. وقد أشار قاضٍ ممن أجرينا معهم المقابلات إلى ندرة تقارير الذمة المالية للقضاة. كما أشار من أجريت معه المقابلة إلى أن جهاز الكسب غير المشروع المسؤول عن إنفاذ القرارات ينتمي إلى القضاء ويتناوب على رئاسته قضاة يتولون التفتيش على الذمة المالية للمسؤولين العموم²⁸⁹، مما يعني غياب أية آلية مستقلة للإشراف على الذمة المالية للقضاة. والمعلومات المتاحة للمواطنين تقتصر على سجلات أحكام المحاكم، والتي لا تتاح إلا من خلال المحكمة المصدرة للحكم.²⁹⁰

ولا يصدر القضاء تقارير عن إنفاقه أو أنشطته المالية. تصدر محكمة النقض كتيبات سنوي لأحكامها تحت عنوان /أحكام ومبادئ محكمة النقض،²⁹¹ التي أشار أحد القضاة الذين أجرينا معهم المقابلات إلى أنها تعد في المقام الأول مرجعاً للأجيال الشابة من القضاة والمحامين في المسائل المتعلقة بأحكام محكمة النقض.²⁹² وهناك موقع إلكتروني لمحكمة النقض تتاح من خلاله كافة الأحكام الصادرة عن المحكمة.²⁹³ أما المجلس الأعلى للقضاء فهو غير ملزم بتقديم أية معلومات للجمهور العام، ولا تنشر أية تقارير عن إنفاقه أو وضعه المالي. ولا تنشر معلومات عن تعيين القضاة أو إقالتهم إلا من خلال الإعلام.

²⁸⁹ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013، القانون 48 لسنة 1978.

²⁹⁰ قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972.

²⁹¹ Egypt: Legal Research Guide, Library of Congress.

²⁹² مقابلة قاضي بالنقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

²⁹³ www.cc.gov.eg

الحكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى توجد أحكام تضمن مساءلة القضاء على أفعاله؟

الدرجة: 75/100

تتيح القوانين للأفراد تقديم شكاوى بحق القضاء وتوفير قدرًا من الحماية للأشخاص الذين قدموا الشكاوى. ويمكن إقالة القضاة على أساس السمعة، التي لا يوجد لها معايير محددة.

يُساءل القضاة على أفعالهم أمام المجلس الأعلى للقضاء، ويلزم القانون بإسناد الأحكام إلى نصوص قانونية، كما أن الاستئناف أمام محكمة أعلى درجة متاح عند الخطأ في تطبيق القانون.²⁹⁴

ويمكن للمواطنين إيداع شكاوى بحق قضاة، وتحال هذه الحالات إلى لجنة التفتيش القضائي.²⁹⁵ وتتكون هذه اللجنة من قضاة، وترفع تقاريرها إلى وزير العدل.²⁹⁶ وقد أشار أحد قضاة الاستئناف إلى أن هذا قد يحد من استقلالها.²⁹⁷ إذا اتهم قاضٍ بجريمة فإن لجنة التفتيش القضائي تتمتع بسلطة التحقيق وإقالة القاضي. وسوء السمعة من أسباب الإقالة، وليس لها معيار موضوعي.²⁹⁸

يتقدم المواطنون بالشكاوى ضد القضاة إلى رئيس المحكمة التي يعملون بها، ولإدارة التفتيش القضائي، وهذا بالنسبة إلى قضاة المحاكم الابتدائية والجزئية فقط دون قضاة الاستئناف. أما الشكاوى بالنسبة لقضاة محكمة الاستئناف فتقدم إلى رئيس المحكمة، وبعد سلسلة من الخطوات تحال الشكاوى إلى المجلس التأديبي الذي له أن يحقق فيها بنفسه أو يندب قاضياً للتحقيق فيها، ومن سلطته أيضاً إقالة القاضي. ومن الانتقادات التي وجهت لقانون السلطة القضائية أن لرئيس المحكمة، طبقاً للمادة 94 من القانون 46 لسنة 1972، السلطة، سواء من تلقاء نفسه أو بناءً على قرار الجمعية العامة بها، حق تنبيه القضاة إلى ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظائفهم بعد سماع أقوالهم، ويكون التنبيه شفاهاً أو كتابةً، وفي الحالة الأخيرة تُبلغ المخالفة لوزير العدل. وأيضاً تعطي السلطة المخولة لوزير العدل حق تنبيه الرؤساء بالمحاكم الابتدائية وقضااتها شفويًا أو كتابيًا بعد سماع أقوالهم على أن يكون لهم إذا كان التنبيه كتابة حق الاعتراض، وفي جميع الأحوال إذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد صيرورة التنبيه نهائياً رفعت الدعوى التأديبية.

ولا يحمي القانون الشكاوى المقدمة ضد قضاة إلا أنه لا يجرّمها، وهناك فرع قضائي منفصل مختص بالتحقيق في ملفات الشكاوى ضد قضاة، ومن ثم فإن الصلة بين الشاكي والقاضي تختفي عن الأنظار.²⁹⁹ وتنص المواد 93-115 من القانون 46 (1972) على الإجراءات التأديبية للقضاة.³⁰⁰

في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض على القاضي وحبسه احتياطياً إلا بعد الحصول على إذن من المجلس الأعلى للقضاء.

وفي حالات التلبس يجب على النائب العام عند القبض على القاضي وحبسه أن يرفع الأمر إلى المجلس المذكور في مدة الأربع والعشرين ساعة التالية، وللمجلس أن يقرر إما استمرار الحبس أو الإفراج بكفالة أو بغير كفالة، وللقاضي أن يطلب سماع أقواله أمام المجلس عند عرض الأمر عليه. ويحدد المجلس مدة الحبس في القرار الذي

²⁹⁴ مقابلة قاضي بالنقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

²⁹⁵ Moustafa, 2012

²⁹⁶ السابق.

²⁹⁷ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

²⁹⁸ السابق.

²⁹⁹ السابق.

³⁰⁰ المواد 93-115، القانون 46 لسنة 1972.

يصدر بالحبس أو باستمراره وتراعى الإجراءات السالفة الذكر كلما رُوي استمرار الحبس الاحتياطي بعد انقضاء المدة التي قررها المجلس. وفيما عدا ما ذكر لا يجوز اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق مع القاضي أو رفع الدعوى الجنائية ضده في جناية أو جنحة إلا بإذن من المجلس المذكور وبناءً على طلب النائب العام. ويجرى حبس القضاة وتنفيذ العقوبات المقيدة للحرية بالنسبة لهم في أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة لحبس السجناء الآخرين.³⁰¹ ويحاكم القضاة المتهمون بجرائم أمام أقدم قاضيين في محكمة، مع وجود بعض الاستثناءات.³⁰²

³⁰¹ المادة 96، القانون 46 لسنة 1972.
³⁰² السابق.

الممارسة

إلى أي مدى يساءل أعضاء السلك القضائي عن أفعالهم بالممارسة؟

الدرجة: 75/100

يمكن، ويتم، استئناف الأحكام المخالفة للقانون شكلاً أو موضوعاً أمام محاكم أعلى درجة،³⁰³ ولا يساءل القضاة عن إساءة تفسير القانون.³⁰⁴ ويمكن العثور على أمثلة لقضايا استئناف على الموقع الإلكتروني لمحكمة النقض.³⁰⁵

أما لجنة التفنيش القضائي التي تحقق في الشكاوى بحق القضاة فتتكون من قضاة، وترفع تقاريرها إلى وزير العدل، مما قد يحدّ من قدرتها على الحيادة في الحكم.³⁰⁶

³⁰³ مقابلة قاضي بالنقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³⁰⁴ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³⁰⁵ الموقع الإلكتروني لمحكمة النقض:

http://www.cc.gov.eg/Courts/Cassation_Court/Correctional/Cassation_Court_Correctional.aspx

³⁰⁶ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى توجد آليات تضمن نزاهة أعضاء السلك القضائي؟

الدرجة: 75/100

توجد عدة آليات لضمان نزاهة أفراد السلك القضائي، كما أنهم يتقيدون بالكثير من القوانين التي تقيد الموظفين العموميين، لكن لا يوجد قانون أو سياسة شاملة تغطي تضارب المصالح في الوقت الحالي.

لا يوجد بالنسبة للقضاء ميثاق أخلاقي منفرد، ويعمل القانون 46 (1972)، القسم الثاني، الباب الخامس المعنون "واجبات القضاة" إلى حد ما بمثابة ميثاق أخلاقي، إلا أنه لا يتسم بالشمول. ويتولى "مجلس التأديب والصلاحيات" بمحكمة النقض مسؤولية الحفاظ على أخلاقيات النظام القضائي.³⁰⁷ كما يغطي قانون العقوبات جرائم من قبيل الرشوة (مواد 103 – 111) والجرائم المتعلقة بالأموال العامة (المواد 112 – 119) والكسب غير المشروع من خلال إساءة استغلال السلطة (المادة 130)، وتجاوز مقاضاة القضاة بالجرائم المتعلقة بالأموال العامة.³⁰⁸

ويعامل القضاة معاملة الموظفين العموميين في قانون الذمة المالية،³⁰⁹ فهم ملزمون بالكشف عن ذمتهم المالية (لجهاز الكسب غير المشروع بوزارة العدل) سنوياً وعند تعيينهم كقضاة وخلال شهر يناير/كانون الثاني التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم أي إقرار سابق وعليهم تقديم إقرار خلال شهرين من تاريخ تركهم للسلك القضائي.³¹⁰

لا يوجد حظر شامل على تضارب المصالح بالنسبة لأعضاء السلك القضائي، والقانون 46 (1972) يمنع القضاة من إدارة أنشطة تجارية أو غيرها يمكنها التأثير على استقلالهم، لكنه يسمح للقضاة بالتعيين كمستشارين للوزراء، مما يمكنه فرض قيود شديدة على استقلالهم.³¹¹ ولا يفرض القانون أية قيود على مناصب القضاة بعد ترك الخدمة.

ويعامل قبول القضاة للهدايا والجرائم المتعلقة بالأموال العامة بموجب القوانين نفسها الحاكمة للهدايا والضيافة بالنسبة للموظفين العموميين. وينص قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 48 (1978) على أن قبول الهدايا، كبرت أو صغرت، والرشوة والجرائم المنطوية على أموال عامة هي جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات المصري.³¹²

³⁰⁷ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³⁰⁸ قانون العقوبات المصري، 1937.

³⁰⁹ القانون رقم 62 لسنة 1975.

³¹⁰ مقابلة قاضي بالنقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³¹¹ السابق. المادة 62 من القانون 64 لسنة 1972.

³¹² السابق.

الممارسة

إلى أي مدى تعمل الممارسة على ضمان نزاهة أعضاء السلك القضائي؟

الدرجة: 50/100

تخضع الرشوة وإساءة استخدام السلطة لرقابة وتحقيق فعاليتين على مستوى الممارسة ، أما إقرارات الذمة المالية فينظر إليها القضاء على أنها أقرب للتطوعية، ونادراً ما تفرضها الممارسة.

أفاد أحد قضاة الاستئناف الذين أجريت معهم المقابلات بأن "مجلس التأديب والصلاحيات" يعمل بفعالية للتحقيق والملاحقة حيثما اقتضى الأمر إذا بلغ إلى علمه حالات رشوة أو استضافة غير مشروعة من أحد الأطراف في قضية ينظرها القاضي.³¹³ وكثيراً ما تتم التحقيقات على الفور، ويقوم "مجلس التأديب والصلاحيات" بإقالة قضاة

314 .

وقضاة الاستئناف هم بالممارسة الوحيدون الذين يراجعون إقرارات الذمة المالية للموظفين العموميين الآخرين. ويتم هذا من خلال جهاز الكسب غير المشروع. ويلزم القانون القضاة بالكشف عن ذمتهم المالية، لكن أحد قضاة الاستئناف الذين أجريت معهم المقابلات أشار إلى اعتبار هذا مهمة تطوعية في الممارسة.³¹⁵ ولا توجد جزاءات على الإخفاق في الكشف عن الذمة المالية، بحسب القاضي الذي أجريت معه المقابلة، رغم إمكانية إرسال طلبات بتقديم إقرار الذمة المالية إلى مكاتب القضاة.³¹⁶ أما "مجلس التأديب والصلاحيات" فهو يركز على السمعة، أو الكسب غير المشروع، أو العلاقات المشبوهة مع المترددين على المحكمة وليس على الذمة المالية، بحسب قاضي الاستئناف الذي أجريت معه المقابلة.³¹⁷ في قضية حديثة تمت إحالة 8 قضاة إلى المجلس بسبب "الإفراط في الظهور في وسائل الإعلام" وللتعبير عن آراء سياسية، علاوة على إعلانهم عن المشاركة في احتجاجات ومسيرات.³¹⁸

والطعن في حيطة القاضي إجراء واضح إلى درجة مقبولة، ويمكن لمرتادي المحاكم ممارسته بسهولة.³¹⁹

³¹³ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³¹⁴ Farhat and Sadek.

³¹⁵ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³¹⁶ السابق.

³¹⁷ السابق.

³¹⁸ إبراهيم قاسم، "بتهمة العمل بالسياسة... التفتيش القضائي يحيل وليد شرابي لمجلس التأديب وسبعة قضاة للصلاحيات"، اليوم السابع، 23 أكتوبر/تشرين الأول 2013.

³¹⁹ مقابلة قاضي بالنقض مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

الدور: الإشراف على السلطة التنفيذية

إلى أي مدى يوفر القضاء إشرافاً فعالاً على السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 50 / 100

مجلس الدولة هو الهيئة القانونية التي تنتظر في القضايا المتعلقة بقرارات السلطة التنفيذية، ويتكون من المحاكم الإدارية (ابتدائية واستئناف) حيث ترفع الدعاوى على الدولة. وهناك 3 أنواع رئيسية من أنواع الاستئناف على القرارات الإدارية (البطلان، والتأديب، ودفع التعويضات).³²⁰

من الأمثلة الجلية على إلغاء مجلس الدولة لقرارات إدارية هو إلغاء قرار خصخصة عمر أفندي، وهي سلسلة متاجر تابعة للقطاع العام. قرار خصخصة عمر أفندي تم من قبل السلطة التنفيذية وتم إلغاؤه من قبل المحكمة الإدارية العليا.³²¹

أما تنفيذ الأحكام الصادرة بحق السلطة التنفيذية فهو من اختصاص هيئات إنفاذ القانون³²²، بينما يتولى النائب العام مساءلة المسؤولين العموميين عن الفساد وسوء استغلال السلطة. إلا أن تعيين النائب العام من قبل الرئيس (اختيار نائب عام من بين 3 مرشحين للمنصب)³²³ يمكن أن تقوض استقلاله وقدرته على القيام بهذا في الممارسة.

³²⁰ قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

³²¹ شيماء القرناوي، "الإدارية تصدر الحكم النهائي في بطلان خصخصة "عمر أفندي" أول أغسطس"، اليوم السابع، 17 يونيو/حزيران 2013:

<http://www.almasryalyoum.com/news/details/222556>

³²² مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³²³ المادة 119 من قانون السلطة القضائية.

الدور: ملاحقة الفساد

إلى أي مدى يلتزم القضاء بمكافحة الفساد من خلال الملاحقة القانونية وغيرها من الأنشطة؟

الدرجة: 50 / 100

تتظر محاكم الجنايات في قضايا الفساد ولا يتم التعامل معها على نحو منفصل، وإنما من خلال قانون العقوبات. ويغطي قانون العقوبات حالات إساءة استغلال الأموال العامة والكسب غير المشروع والرشوة.³²⁴ ولا توجد آلية منفصلة للتعامل مع قضايا الفساد خارج محاكم الجنايات³²⁵، التي ينظر قضاتها في قضايا الفساد.³²⁶ ولا تحتفظ محاكم الجنايات بسجلات لجرائم الفساد منفصلة عن سجلات سائر ما تنظره من قضايا. وسجلات القضايا التي تنظر فيها المحكمة متاحة من خلال أرشيف المحكمة، أو في حالات نادرة على الموقع الإلكتروني للمحكمة.³²⁷ ولا توجد سجلات للمشاركة القضائية في اقتراح آليات وإصلاحات لمكافحة الفساد استناداً إلى خبرة القضاء. ومع ذلك فهناك مبادرات فردية في مجال مكافحة الفساد، فعلى سبيل المثال تم عقد ورشة عمل لمكافحة الفساد في 2012 في القاهرة برعاية نقابة المحامين الأمريكية، وثمة تقارير عن حضور 50 من قضاة محكمة النقض لورشة العمل، ومشاركتهم في العمل على تقديم حلول قانونية لمعالجة الفساد في مصر³²⁸، كما أن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يتعاون مع القضاة في معالجة الفساد العابر للحدود.³²⁹

³²⁴ قانون العقوبات 58، 1937، المواد 103 – 111.

³²⁵ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³²⁶ قانون الإجراءات القضائية رقم 13 لسنة 1968.

³²⁷ مقابلة أحد قضاة الاستئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³²⁸ "Egyptian Court of Cassation Judges Attend Anti-Corruption Workshops," American Bar Association, 2012

³²⁹ Steven David Brown, *Independent mid-term project evaluation of Supporting Measures to Combat Corruption and Money Laundering, and to Foster Asset Recovery, in Egypt* (Vienna: UNODC, 2013).

إن مستويات الفساد في القطاع العام مرتفعة.³³⁰ وعادة ما تُستخدم الدرجة التي حصلت عليها مصر في مؤشر منظمة الشفافية الدولية 2013 لمدرجات الفساد، وهي 100/32، للإشارة إلى فساد القطاع العام.³³¹

ركزت عملية إصلاح القطاع العام منذ التسعينيات على تخفيض عدد موظفي الشركات المملوكة للدولة وخصخصتها،³³² إذ أُقيم برنامج الإصلاح الاقتصادي والتعديل الهيكلي في بداية عام 1991³³³ بهدف التعامل مع الأداء الضعيف لاقتصاد مصر وإصلاح شركات القطاع العام.³³⁴ كما أخذ جزء من هذا البرنامج خصخصة شركات القطاع العام سيئة الأداء بعين الاعتبار، إلى أن تم تعليق البرنامج عام 2010 بعد الضغط الشعبي الذي اتهم الحكومة ببيع شركات القطاع العام حسنة الأداء،³³⁵ ليتوقف رسميًا عقب ثورة يناير/ كانون الثاني 2011. وفي سبتمبر/ أيلول 2011 أعادت الحكومة تأميم ثلاث شركات.³³⁶

³³⁰ انظر:

Kamal A. El-Wassal, "Public Employment Dilemma in Egypt: Who pays the Bill?" *Proceedings of 20th International Business Research Conference*, 4-5 April 2013, Dubai

³³¹ انظر: Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2013.

³³² انظر:

Bassem Sabry, "A Guide to Egypt's Challenges: Corruption", *Ahram Online*, 16 August 2012: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/49614/Egypt-Corruption.aspx>

³³³ Karima Korayem, *Egypt's Economic Reform and Structural Adjustment Programme (ERSAP)*, Egyptian Center for Economic Studies Working Paper no. 19, 1997: <http://eces.org.eg/Publication.aspx?Id=209>

³³⁴ انظر:

African Development Bank Group, *Egypt Economic Reform and Structural Adjustment Programme: Project Performance Evaluation Report (PPER)*, 2000: www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Evaluation-Reports/05092259-EN-EGYPT-ECONOMIC-REFORM-AND-SAP.PDF

³³⁵ Sabry, 2012.

³³⁶ African Development Bank Group, 2000.

يلخص الجدول التالي الدرجة الكلية التي حصل عليها القطاع العام في مصر وفقًا للقدرات والحوكمة الخاصة به ودوره من حيث القانون والممارسة.

درجة العمود الإجمالية 49/100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات 50/100	الموارد	-	25
	الاستقلالية	75	50
الحوكمة 46/100	الشفافية	50	50
	المحاسبة	50	50
	النزاهة	50	25
الدور 50/100	توعية الجمهور	25	
	التعاون مع المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الخاصة لمنع/ والتصدي للفساد	50	
	تقليل مخاطر الفساد عن طريق المحافظة على النزاهة في المشتريات العامة	75	

يتكون القطاع العام في مصر من:

- الوزارات وموظفوها.³³⁷
- الجامعات الحكومية.³³⁸
- شركات القطاع العام.³³⁹

³³⁷ انظر:

Jamie Boex, *Democratization in Egypt: The Potential Role of Decentralization* (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2011): www.urban.org/UploadedPDF/412301-Democratization-in-Egypt.pdf

³³⁸ انظر:

Center for International Private Enterprise Arabia, *Transparency in Government Procurement*, Series of White Papers to Promote Transparency & Combat Corruption in Egypt: www.cipe-arabia.org/files/pdf/Corruption/Policy_Paper_Procurement-EN.pdf

³³⁹ السابق.

القدرات: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى يتوفر للقطاع العام الموارد الكافية للاضطلاع بواجباته بفعالية؟

الدرجة: 25/100

إن رواتب القطاع العام منخفضة،³⁴⁰ كما أن نظام الترقيات فيه قائم على الخبرة والأقدمية وليس على أداء الموظف.³⁴¹

بالإضافة إلى ذلك، يعمل في القطاع العام 5.7 مليون شخص³⁴² ويبلغ إجمالي الأجور السنوية لديه حوالي 117.5 مليار جنيه مصري (16.88 مليار دولار أمريكي).³⁴³ استعانت الحكومة في المقام الأول بالبنك المركزي المصري وبالبنوك التجارية لدفع أجور القطاع العام.³⁴⁴

تتولى وزارة القوى العاملة والهجرة مسؤولية تنظيم سوق التوظيف وتطويره ومراقبته³⁴⁵، إذ يشكل التوظيف الحكومي 30-40 بالمائة من إجمالي التوظيف و26 بالمائة من الإنفاق العام.³⁴⁶

كما أن طبيعة الإدارة المحلية في مصر تعني أن العديد من الأجهزة الإدارية المختلفة على مختلف المستويات مسئولة عن موارد الموازنة مما أدى إلى الكثير من مواطن الضعف، وذلك وفقاً لما ذكره أحد الذين أجريت معهم مقابلات.³⁴⁷

وبينما كل محافظ هو المدير الإداري لدائرته فإن سلطة التحكم في الموازنة الخاصة بدائرته غير كافية، الأمر الذي من شأنه خلق فجوة بين مطالب كل محافظة والموازنة التي تخصصها وزارة المالية للخدمات في المحافظات.³⁴⁸

³⁴⁰ انظر:

Doha Abdelhamid and Laila El Baradei, "Reforming the Pay System for Government Employees in Egypt", *International Public Management Review*, vol. 11, issue 3, 2010: 59:
[www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/0a6bc377c4552cd9c12577d1005957ea/\\$FILE/Abdelhamid%20&%20El%20Baradei_IPMR_Volume%2011_Issue%203.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/0a6bc377c4552cd9c12577d1005957ea/$FILE/Abdelhamid%20&%20El%20Baradei_IPMR_Volume%2011_Issue%203.pdf)

³⁴¹ تحليل القانون رقم 48 لسنة 1978.

³⁴² Abdelhamid and El Baradei, 2010: 66.

³⁴³ انظر:

"Egypt's public sector still pays better than private firms: CAPMAS", *Ahram Online*, 5 September 2012:
<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/52061/Business/Economy/Egypt-public-sector-still-pays-better-than-privat.aspx>

³⁴⁴ موقع وزارة المالية، النفقات العامة: www.mof.gov.eg/English/Papers_and_Studies/Pages/Expenditure.aspx

³⁴⁵ انظر:

Ghada Ahmed, *Employment and Human Resource Services in Egypt*, Master's thesis, 2010, retrieved from:
www.cggc.duke.edu/pdfs/Ahmed_MP_EmploymentHRServices.pdf

³⁴⁶ El-Wassal, 2013.

³⁴⁷ مقابلة ليلي البرادعي، نائب العميد وأستاذة الإدارة العامة بالجامعة الأمريكية بالقاهرة مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³⁴⁸ السابق.

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى يتوفر للقطاع العام الاستقلالية بحكم القانون؟

الدرجة: 75

تنظم عمل موظفي القطاع العام عدة قوانين تعتمد على الجهات التي يعملون بها، ولا يسمح القانون بالفصل السياسي لموظفي القطاع العام.

يعمل موظفو القطاع العام في مصر بموجب سبعة قوانين رئيسية:³⁴⁹

- قانون رقم 5 لعام 1991
- قانون رقم 47 لعام 1978
- قانون رقم 61 لعام 1963
- قانون رقم 48 لعام 1978
- قانون رقم 203 لعام 1991
- قانون رقم 32 لعام 1983
- قانون رقم 12 لعام 2003

الإجراءات الخاصة بتعيين موظف القطاع العام مذكورة في تلك القوانين. تشتمل الإجراءات على الإعلان عن الوظيفة الشاغرة ثم اختيار أفضل مرشح للمنصب.³⁵⁰ وبمقتضى القوانين الحالية، فمن بالغ الصعوبة عزل موظف قطاع عام عن منصبه.³⁵¹ تخضع ترقية موظفي القطاع العام وفصلهم للقانون³⁵² كما لا تخضع لذلك التأثير بغير وجه حق. يستطيع موظفو القطاع العام أيضاً الاعتراض على القرارات الإدارية المتخذة ضدهم وذلك أمام المحاكم الإدارية، ويوفر هذا الشكل من الاعتراض المزيد من الحماية لهم ضد الإجراءات غير الملائمة التي قد تُتخذ ضدهم.³⁵³ ومؤخراً أصدرت محكمة إدارية حكماً بحظر نقل موظف حكومي كصيغة لتكديره أو كإجراء عقابي.³⁵⁴

لا توجد أنظمة قانونية تضمن حياد الموظفين العموميين بغض النظر عن أقدميتهم أو حساسية مناصبهم.

كما يمكن لموظفي القطاع العام الاعتراض على قرارات الفصل في مجلس الدولة المكون من المحاكم الإدارية (الابتدائية والاستئناف)، وهناك ثلاثة أنواع رئيسية من الطعن في أي قرار إداري وهي الإلغاء والتأديب والتعويض عن الخسائر.³⁵⁵

لا ينظم القانون ممارسة الضغط من أجل تضمين و/أو إقصاء المشاريع، التي حصل عليها علناً، من الخطط والبرامج والموازنات.

³⁴⁹ القوانين واللوائح التي تحكم العاملين بالدولة، CAO A

³⁵⁰ تحليل للقوانين المذكورة.

³⁵¹ مقابلة ليلي البرادعي، نائب العميد وأستاذة الإدارة العامة بالجامعة الأمريكية بالقاهرة مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

³⁵² إشارة إلى كل القوانين المذكورة أعلاه.

³⁵³ قانون رقم 47 لسنة 1972.

³⁵⁴ القضاء الإداري: لا يجوز نقل الموظف لمكان عمل آخر للتكديف به، الدستور، 7 أبريل/نيسان 2014.

³⁵⁵ قانون رقم 48 لسنة 1972.

الممارسة

إلى أي مدى يتمتع القطاع العام بعدم التعرض لتدخلات في أنشطته؟

الدرجة: 50/100

خلال العامين الماضيين، استبدلت الحكومات المتعاقبة بعض كبار مسؤولي القطاع العام بمؤيديها، لكن لم يتعرض موظفي القطاع العام في المستويات الوسطى والدنيا، إلى حد بعيد، لتدخلات سياسية، رغم إمكانية وجود انتماءات سياسية لديهم.

تم استبدال بعض كبار مسؤولي القطاع العام مع كل حكومة جديدة منذ ثورة 2011، إذ عُين حلفاء جماعة الإخوان المسلمين محافظين³⁵⁶ أثناء وجود حزب الحرية والعدالة في السلطة ليتم استبدالهم مرة أخرى في شهر يوليو/تموز 2013.³⁵⁷

لمتوسطي وصغار المسؤولين بالغ التأثير في عملية اتخاذ القرار بالإضافة إلى تمتعهم بالحماية من الفصل والترقية جراء ضغوط سياسية³⁵⁸، ومع ذلك لا توجد أسس قانونية تمنع موظفي القطاع العام من الانتماءات السياسية.

³⁵⁶ انظر:

"Egypt's newly appointed governors: A 'who's who' ", *Ahram Online*, 17 June 2013:
<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/74199/Egypt/Politics-/Egypys-newly-appointed-governors-A-whos-who.aspx>

³⁵⁷ انظر:

"New governors to swear in within days: Cabinet source", *Egypt Independent*, 7 August 2013:
www.egyptindependent.com/news/new-governors-swear-within-days-cabinet-source

³⁵⁸ مقابلة ليلي البرادعي، نائب العميد وأستاذة الإدارة العامة بالجامعة الأمريكية بالقاهرة مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوفر الأحكام القانونية لضمان الشفافية في إدارة الموارد المالية والبشرية والمعلوماتية في القطاع العام؟

الدرجة: 50/100

يلزم القانون موظفي القطاع العام بضمان إدارة الأموال العامة إدارة ملائمة وشفافة وكفؤة، وهذا يتضمن تقديم المسؤولين إقرارات الذمة المالية وقواعد تدبير المشتريات الحكومية، والرقابة على المراجعة المحاسبية السنوية. ولا يوجد قانون ينظم حق الحصول على المعلومات.

كما يُطلب من كل موظفي القطاع العام الإفصاح عن ممتلكاتهم (إقرار الذمة المالية) وتقديمها للوزارات والإدارات التابعين لها لدى التعيين ومرة كل خمس أعوام بعد ذلك. والجهاز المركزي للمحاسبات هيئة منفصلة أقيمت خصيصاً للرقابة على الإنفاق العام، وتشرف أيضاً على رواتب المسؤولين وعن إفصاح كبار المسؤولين عن مرتباتهم وأصولهم المالية.³⁵⁹ يراجع قضاة متعاقبين التقارير المالية ثم يرفعوها إلى النيابة العامة أو جهاز الكسب غير المشروع أو إدارة مكافحة غسل الأموال في حال تطلب الأمر التحقيق.³⁶⁰

إن الحق في الحصول على المعلومات مكفول في المادة 68 للدستور المصري 2014³⁶¹، والتي تنص على أن المعلومات "مملوكة للشعب". قدمت المنظمات غير الحكومية والمتخصصون مشروع قانون الحصول على المعلومات إلى الهيئة التشريعية عام 2012 و2013³⁶² ولكن لم يصادق عليه بعد.

ويحكم التعيين في القطاع العام عدة قوانين أيضاً، إذ ينظم قانون رقم 48 لعام 1978 التعيينات في شركات القطاع العام وينص على وجوب الإعلان عن الوظائف الشاغرة والقيام بإجراءات التعيين بناءً على قرار من مجلس إدارة الشركة³⁶³. كما ينص قانون رقم 47 لعام 1978 على وجوب الإعلان عن الوظائف الشاغرة في جريدتين على الأقل³⁶⁴ ويلزم المؤسسات الحكومية والخاصة بإبلاغ مكاتب التوظيف المحلية³⁶⁵ عن كل التغييرات الخاصة بالوظائف الشاغرة والموظفين.

³⁵⁹ قانون رقم 144 لسنة 1988.

³⁶⁰ مقابلة مع قاضي بالنقض.

³⁶¹ الدستور المصري لعام 2014.

³⁶² انظر:

Sarah Carr, "Access legalized: A new freedom of information law in the making", *Egypt Independent*, 8 January 2013: www.egyptindependent.com/news/access-legalized-new-freedom-information-law-making; Transparency International, *It belongs to you: Public information in Egypt*, (Berlin: Transparency International, 2013).

³⁶³ قانون رقم 48 لسنة 1978.

³⁶⁴ المادة 17 من قانون رقم 47 لسنة 1978.

³⁶⁵ Ahmed, 2010.

الممارسة

إلى أي مدى تُطبق بفعالية الأحكام القانونية الخاصة بالشفافية في الإدارة المالية والموارد البشرية وإدارة المعلومات في القطاع العام؟

الدرجة: 50 / 100

يبدل القطاع العام جهداً للإعلان عن بعض أنشطته، ولعل موقع *e-tenders* الإلكتروني للمشتريات الحكومية وغيرها من المواقع الإلكترونية الحكومية التي أنشئت لتحسين التواصل مع الجمهور مثال على ذلك الجهد.

يستطيع المواطنون إلى حد ما الحصول على المعلومات عبر مختلف المواقع الإلكترونية لهيئات القطاع العام.³⁶⁶

يتيح موقع وزارة المالية الإلكتروني الاطلاع على موازنات الدولة والمجلس القومي للسكان والوحدات المحلية،³⁶⁷ وهو تطور طرأ في عام 2009.³⁶⁸ وعادة ما تُنشر الموازنة في إحدى الصحف وتُناقش في جلسة علنية من جلسات البرلمان،³⁶⁹ ولكن لم يُعلن للجمهور عن موازنة 2013-2014 التي قُدمت لمجلس الشورى قبل حله.³⁷⁰

توضع الموازنة في القلب الذي حدده صندوق النقد الدولي لمعظم الدول الملتهقة ببرنامجه،³⁷¹ ووفقاً للمعلقين فقد حدث بعض التحسن في شمول موازنة الدولة بعد توحيد صندوق النقد الدولي للقلب الذي تُعد فيه.³⁷² والحكومة الآن في طور دمج كل الحسابات في حساب الخزينة الموحد.³⁷³

لـ 28 جهازاً رقابياً اختصاصات وصلاحيات متباينة على الأموال العامة،³⁷⁴ ولكن هذا العدد الكبير من الأجهزة الرقابية لا يعني بالضرورة أن هناك مواقف تُتخذ. إذ تذكر تقارير البنك الأوروبي للإعمار والتنمية أن أدوات مكافحة الفساد في مصر ينبغي أن تكون أقوى وأن يُعترف بها كجزء لا يتجزأ من سياسة تدبير المشتريات.³⁷⁵ تتوفر المناقصات العامة على موقع *e-tenders* الإلكتروني للمشتريات الحكومية.³⁷⁶

يراجع الجهاز المركزي للمسابقات على موظفي القطاع العام ويشرف عليهم، ولكنه لا يعلن عن تقاريره للجمهور.³⁷⁷

عملياً، فإن عدم إعلان الهيئات العامة عن الوظائف الشاغرة لا تستتبعه عقوبات.³⁷⁸ من الشائع للغاية أن تجد أقسام "وظائف شاغرة" في مختلف مواقع القطاع العام حيث يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة في تلك الهيئات.

³⁶⁶ بوابة خدمات الحكومة المصرية، دليل المحافظات: www.egypt.gov.eg/english/guide/governorsAll.aspx

³⁶⁷ وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2014/2013: www.mof.gov.eg/English/Papers_and_Studies/Pages/Budget2013-2014.aspx

³⁶⁸ انظر:

"Post Response to Questions on Egyptian Fiscal Transparency", *The Telegraph*, 15 February 2011: www.telegraph.co.uk/news/wikileaks-files/egypt-wikileaks-cables/8326880/Post-Response-to-Questions-on-Egyptian-Fiscal-Transparency.html

³⁶⁹ السابق.

³⁷⁰ انظر:

"Release the Public Budget to the People... Now!", Egyptian Initiative for Personal Rights press release, 2013: www.eipr.org/en/pressrelease/2013/04/21/1694

³⁷¹ مقابلة مع استشاري حكومي تم حجب اسمه.

³⁷² *The Telegraph*, 2011

³⁷³ السابق.

³⁷⁴ طارق ربيع، أحمد صبري، "تصريحات لوزير العدل أحمد سليمان"، الوطن، 17 يونيو/حزيران 2013:

www.elwatannews.com/news/details/202975

³⁷⁵ انظر:

Public Procurement Sector Assessment: Review of laws and practice in the SEMED region (London: European Bank for Reconstruction and Development, 2013): http://semed.ppl.ebrd.com/materials/eng_ebrd_report.pdf

³⁷⁶ E-tenders website: <http://etenders.gov.eg/>

³⁷⁷ مقابلة المستشار هشام جنيبة، رئيس الجهاز المركزي للمسابقات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

³⁷⁸ Abdelhamid and El Baradei, 2010.

الحكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان مساءلة موظفي القطاع العام على تصرفاتهم وأعمالهم؟

الدرجة: 50/100

يُطلب من جميع موظفي القطاع العام بموجب القانون تقديم إقرارات بالذمة المالية لجهة العمل التي تقدمها بدورها إلى جهاز الكسب غير المشروع، ويستطيع المواطنون تقديم شكاوى فساد ضد موظفي القطاع العام أمام جهاز الكسب غير المشروع أو إدارة الشكاوى بالجهة التي وقعت بها المخالفة

ويستطيع المواطنون بموجب القانون رفع شكاوى ضد موظفي القطاع العام إلى جهاز الكسب غير المشروع. ويجوز للمواطنين تقديم شكاوى طبقاً للقانون 117 لسنة 1958 للنياحة الادارية ويجوز لها التحقيق مع العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام من شاغلي الوظائف العليا.

بعد يناير/ كانون الثاني 2011، شكلت وزارة الدولة للتنمية المحلية لجنة تفتيش مسئولة عن إجراء تفتيش مجدول ومفاجئ، ومتابعة قضايا فساد القطاع العام.³⁷⁹

كما سبق الذكر أعلاه، فإن موظفي القطاع العام تحكمهم عدة قوانين. وهناك قوانين وأنظمة جديدة أدخلت على مدار السنوات القليلة الماضية بغرض التصدي لإشكالية الفساد بالقطاع العام المصري التي تحتاج لتحرك عاجل. على سبيل المثال، يجرم قانون العقوبات ويعاقب على جريمة الراشي " الرشوة الايجابية " وجريمة المرتشي "الرشوة السلبية"، والشروع في الفساد، وسوء استغلال المنصب، واستخدام الموارد العامة للربح الشخصي.³⁸⁰ كخطوة إضافية، تم وضع قانون جديد لتضارب المصالح³⁸¹ في عام 2013 من أجل تحسين قدرة القضاء على مكافحة الفساد.

وما زالت هناك بعض أوجه عدم الكفاية في أحكام القانون المرتبطة بتعريف وحماية المبلغين عن الفساد. توجه الشكاوى بشأن أي من مراحل عملية تدبير المشتريات الحكومية إلى المحكمة الإدارية صاحبة الاختصاص، حيث يمكن فرض جزاءات على المخالفات المرتكبة.

يعد الجهاز المركزي للمحاسبات المراجع الخارجي على القطاع العام، ويرفع تقاريره إلى المشرع والرئيس سنوياً. وليس لدى الجهاز سلطة التحقيق، إذ يرصد التجاوزات فحسب ويُعد التقارير من أجل مزيد من التحقيق من قبل الجهاز المختص.³⁸²

³⁷⁹ انظر :

Business Anti-Corruption Portal, Egypt Country Profile: Public Anti-Corruption Initiatives: www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/initiatives/public-anti-corruption-initiatives/

³⁸⁰ انظر :

"President Mansour issues anti-corruption law for government officials", *Ahram Online*, 14 November 2013: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/86493/Egypt/Politics-/President-Mansour-issues-anticorruption-law-for-go.aspx>

³⁸¹ السابق.

³⁸² مقابلة المستشار هشام جنيحة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

الممارسة

إلى أي مدى يتعين أن يكون موظفي القطاع العام خاضعين للمساءلة على تصرفاتهم من حيث الممارسة؟

الدرجة: 25

بالرغم من أن الإبلاغ يتم بالفعل إلا أن عملية الإبلاغ معقدة للغاية من حيث إمكانية إطلاع الجمهور عليها. يواجه الجهاز المركزي للمحاسبات صعوبات هيكلية في تنفيذ عمله، كما أن عدد الشكاوى محدود نظرًا للافتقار إلى آليات حماية المبلغين عن الأعمال غير القانونية.

يشرف الجهاز المركزي للمحاسبات على المشتريات العامة وبصفته مراجع خارجي، يفوض مراجعيه بتفتيش ومراجعة عمليات المراجعة الداخلية للهيئات الحكومية.³⁸³ أدرك وزير المالية سمير رضوان، قبل يناير/كانون الثاني 2011، عدم وجود نظام راسخ لتقييم ومراقبة المصروفات العامة.³⁸⁴ ويُعد عدم توفر البيانات أحد الصعوبات الهيكلية التي تواجه الجهاز المركزي للمحاسبات وتعوق عمله، وفي كل الأحوال لا يعلن الجهاز عن تقاريره للجمهور.³⁸⁵

يتبع موظفو القطاع العام إجراءات إبلاغ حازمة يمكن اعتبارها ذات نتيجة عكسية في بعض الأحيان.³⁸⁶ فنظرًا لتعقيد التسلسل الوظيفي للقطاع العام، تظل الأمور المتعلقة بالشفافية والمساءلة معقدة³⁸⁷ وهذا يرجع بالأساس إلى الإجراءات المعقدة التي تجعل من الصعب على الأشخاص العاديين تتبع الإنفاق العام والإشراف عليه.³⁸⁸

لدى المواطنين حق تقديم الشكاوى إلى "وحدة الشكاوى" الخاصة بكل هيئة حكومية، تلك الشكاوى تُحوّل إلى "الوحدة القانونية" في الهيئة من أجل التحقيق فيها،³⁸⁹ ولكن تظل تلك الشكاوى أمرًا غير معتاد نظرًا للافتقار إلى آليات حماية المبلغين عن الأعمال غير القانونية.³⁹⁰

³⁸³ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

³⁸⁴ انظر:

Andrew Puddephatt, *Corruption in Egypt*, Global Partners and Associates, 2012: www.gp-digital.org/wp-content/uploads/pubs/Corruption-in-Egypt-Report-new-cover.pdf

³⁸⁵ السابق.

³⁸⁶ مقابلة مع استشاري حكومي تم حجب اسمه.

³⁸⁷ انظر:

Mohamed Mosallam, *The Illusion Dispelled, Egypt's Economic Crisis: Causes – Alternatives – Remedies* (Cairo: Egyptian Initiative for Personal Rights, 2013): http://eiipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/egypts_economic_crisis_e.pdf

³⁸⁸ السابق.

³⁸⁹ مقابلة مع استشاري حكومي تم حجب اسمه.

³⁹⁰ انظر:

Business Anti-Corruption Portal, *Egypt Country Profile: Public Anti-Corruption Initiatives*; <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/initiatives/public-anti-corruption-initiatives/> [accessed 5 August 2014].

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تطبق أحكام قانونية لضمان نزاهة موظفي القطاع العام؟

الدرجة: 50/100

تحظر القوانين فساد القطاع العام. وقد تم إصدار قانون تضارب المصالح عام 2013. وبالرغم من أن جهاز مراقبة تضارب المصالح لم يتم إنشائه بعد، فلا توجد بنود تتعلق بالفساد كشرط أساسي في العقود الحكومية. تحدد القوانين وتمنع تلقي الهدايا وأخذ الرشاوي والاستغلال غير القانوني للسلطات، وتضع بعض القيود الخاصة بما بعد التعيين. ولم يذكر قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة³⁹¹ عقوبات خرق مواده، إذ أن هذه العقوبات مدرجة في الأصل في قانون العقوبات الذي يجرم الرشوة، والكسب غير المشروع، وسوء استخدام أو استغلال الأموال العامة من ضمن الجرائم الأخرى.³⁹² ينظم القانون رقم 106 (2013)، الذي صدق عليه الرئيس المؤقت عدلي منصور، تضارب المصالح ويحددها كما ينص على تشكيل لجنة باسم "لجنة الوقاية من الفساد". تعريف "تضارب المصالح" الوارد في القانون يحمي استقلالية كبار المسؤولين ولكن يجعل من تربحهم من مناصبهم جريمة.³⁹³ ولا تزال القوانين الفرعية الخاصة بتشكيل تلك اللجنة قيد الصياغة.³⁹⁴ تخضع عقود المشتريات العامة لقانون المناقصات رقم 89 لعام 1998 الذي ينظم العقود بين القطاع العام والغير،³⁹⁵ ولا يوجد شكل معين للعقود كما أن إدراج بنود خاصة بمكافحة الفساد في العقود ليس شرطاً أساسياً.

³⁹¹ قانون رقم 48 لسنة 1978.

³⁹² قانون العقوبات لسنة 1937.

³⁹³ المادة 2 من قانون رقم 106 لسنة 2013.

³⁹⁴ قانون رقم 106 لسنة 2013.

³⁹⁵ قانون المناقصات رقم 89 لسنة 1998.

الممارسة

إلى مدى يتم ضمان نزاهة موظفي القطاع العام من حيث الممارسة؟

الدرجة: 25/100

إن المعلومات المتاحة عن المشتريات العامة قليلة، وعقود القطاع العام لا تتضمن بنود خاصة بمكافحة الفساد. بعد تظاهرات يناير/ كانون الثاني 2011، كشفت هيئة الرقابة الإدارية وهيئة التحقيق العام والجهاز المركزي للتعنية العامة والإحصاء عن مخالفات عديدة³⁹⁶ قام بها موظفو القطاع العام تتضمن الكسب غير المشروع والرشوة وتسريب معلومات سرية، حيث أحييت معظم الدعاوى إلى المحاكم وتم تحديد جلسات بشأنها.³⁹⁷ ولكن لم يتم العثور على سجلات حول عدد الاتهامات. هناك غياب للمعلومات الخاصة بتدبير المشتريات الحكومية، وهو ما قيل إنه عامل من عوامل الفساد في العقود الحكومية.³⁹⁸ يمكن الاعتراض على حالات خرق قانون المناقصات أمام المحاكم الإدارية التي تستطيع فسخ العقد.³⁹⁹

لا تحتوي عقود التوظيف الخاصة بالعاملين بالقطاع العام على بنود تخص مكافحة الفساد. يحصل موظفو القطاع العام على دورات تدريبية من تنسيق المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية⁴⁰⁰ الذي ينظم وينفذ دورات تدريبية تهدف إلى تطوير وتحسين أداء موظفي القطاع العام بهدف زيادة إمكانياتهم ونفعهم داخل القطاع العام إلى أقصى حد.⁴⁰¹ يرأس المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية وزير/ة القوى العاملة، ويضم المجلس ممثلين عن الوزارات ذات الصلة. وبالتزامن مع تدشين بوابة e-tenders الإلكترونية للمشتريات الحكومية، أجريت دورات تدريبية للموظفين في الوزارات والمحافظات على كيفية استخدام البوابة.⁴⁰²

³⁹⁶ انظر:

Egypt trials: Mubarak officials' charges and verdicts, *BBC News*, 12 June 2014: www.bbc.com/news/world-middle-east-14389223

³⁹⁷ انظر:

Center for International Private Enterprise Arabia, *Transparency in Government Procurement*.

³⁹⁸ السابق.

³⁹⁹ تحليل لقانون مجلس الدولة.

⁴⁰⁰ انظر:

Amina Semlali and Diego F. Angel-Urdinola, *Public Employment Services and Publicly Provided ALMPs in Egypt* (Washington, D.C: World Bank, 2012): <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12993>

⁴⁰¹ السابق.

⁴⁰² انظر:

Egypt – General Authority for Government Services (GAGS), Ministry of State for Administrative Development, *High Level Seminar on e-Procurement, Efficiency and Integrity Challenges and Good Practices*, Rome, June 2010: www.oecd.org/mena/governance/45511504.pdf

الدور: توعية الجمهور

إلى أي مدى يُعرف القطاع العام الجمهور ويثقفه بدوره في محاربة الفساد؟

الدرجة: 25/100

أشار تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حول مكافحة الفساد في مصر إلى ضعف جهود الحكومة في إخراج الجمهور في عملية مكافحة الفساد. فلا يوجد أي سجل لمبادرات قادها القطاع العام من أجل تعزيز ثقافة مكافحة الفساد أو إخراج المواطنين في محاربة الفساد في القطاع العام.⁴⁰³

ولعل المثال الوحيد الملحوظ على جهود القطاع العام في مجال ذو صلة كان سلسلة إعلانات الخدمة العامة الموجهة إلى الجمهور لتثقيفه بواجبه في دفع الضرائب، إذ هدفت الحملة إلى تشجيع المواطنين على استكمال واجباتهم الضريبية نظراً لما يمثلته التهرب الضريبي من مشكلة تستوجب الاهتمام. حازت الحملة على الانتشار والنجاح الكبير بعد عرضها في قنوات التلفزيون القومي (الفضائية والمحلية) حيث أظهرت الإحصاءات ارتفاع ملحوظ في عدد الإقرارات الضريبية المقدمة في عام الحملة (2007).⁴⁰⁴

⁴⁰³ انظر:

Business Climate Development Strategy, Egypt: Phase 1 Policy Assessment: Dimension II-1, Anti-Corruption, MENA-OECD, 2009: www.oecd.org/globalrelations/psd/46341460.pdf

⁴⁰⁴ انظر:

Reem Nafie, "Ad campaign and crackdown changes how Egyptians see taxes", *Masress*, 10 October 2007: www.masress.com/en/dailynews/104190

الدور: التعاون مع المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الخاصة في منع/ التصدي للفساد

إلى أي مدى يتعاون القطاع العام مع هيئات المراقبة العامة وهيئات التجارة والأعمال الخاصة والمجتمع المدني في مبادرات محاربة الفساد؟

الدرجة: 50/100

بذل مساهمون مختلفون جهوداً مضنية في مكافحة الفساد في القطاع العام من بينهم المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية.

قبيل تظاهرات يناير/ كانون الثاني 2011،⁴⁰⁵ كانت مبادرات محاربة الفساد مقصورة على الحكومة فقط وكان البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة شريك للحكومة في تشكيل لجنة لمحاربة الفساد في عام 2013 وهو ما مثل خطوة للأمام فيما يخص التزام الحكومة بمحاربة الفساد.⁴⁰⁶

وعلى المستوى المحلي، أطلقت مجموعة من الشباب مبادرة أطلق عليها اسم "محليات" وتعني المجالس المحلية، هدفت المبادرة إلى دعم ممثلين من الشباب في خوض انتخابات المحليات كوسيلة لتغيير اللوائح التي تنظم إدارة الهيئات المحلية.⁴⁰⁷ ولا يوجد ما يذكر عن تعاون الحكومة مع هذه المبادرة.

⁴⁰⁵ انظر:

Business Anti-Corruption Portal, Egypt Country Profile: Public Anti-Corruption Initiatives.

⁴⁰⁶ السابق.

⁴⁰⁷ موقع محليات: www.ma7liat.com/about-1

الدور: تقليل مخاطر الفساد عن طريق المحافظة على النزاهة في المشتريات العامة

إلى أي مدى يوجد إطار فعال للمحافظة على نزاهة إجراءات المشتريات العامة يتضمن عقوبات جديّة على السلوك غير اللائق للموردين ومسؤولي القطاع العام، وآليات للمراجعة والشكوى؟

الدرجة: 75/100

هناك إطار قانوني راسخ ينظم المشتريات العامة، وبالرغم من تقليله لمخاطر الفساد إلا أنه يستغرق وقتاً طويلاً نظراً لكثرة الخطوات الواجب اتخاذها لإبرام عقد مشتريات عامة. يشكل قانون العقوبات المصري المرجعية في حالة ارتكاب جرائم تتعلق بالمشتريات العامة قد تُعرض مرتكبها إلى السجن لمدة 15 عام.

ينظم قانون المناقصات رقم 89 لعام 1998 التعاقد العام، وعلى كل الهيئات العامة الالتزام به، لكن ليس الشركات المملوكة للدولة أو الشركات التي تسيطر عليها الدولة.⁴⁰⁸ تتضمن أشكال التعاقد التي يسمح بها قانون المناقصات: المناقصات المحدودة، والمناقصات المحلية، والممارسات المحدودة، وأخيراً الأمر المباشر.⁴⁰⁹ ويقدم القانون رقم 127 لعام 1981 ولائحته تعليمات حول كيفية إعداد موازنة المشتريات العامة والإشراف عليها.⁴¹⁰

المزايدات

تمثل المزايدات المفتوحة القاعدة العامة عند التعاقد مع القطاع العام،⁴¹¹ ولكن توجد استثناءات لهذه القاعدة تسمح لمسئول القطاع العام المختص بالتعاقد عن طريق الأمر المباشر.⁴¹² يعد الأمر المباشر السبيل الأخير في حالة التعاقد الطارئ ويتطلب من الجهاز الحكومي إصدار رخصة تعتمد على قيمة العقد نفسه.⁴¹³ عملياً، تم استغلال الحق في التعاقد عن طريق الأمر المباشر استغلال سيء مما أدى إلى ارتفاع مستويات الفساد داخل القطاع العام.⁴¹⁴

التعاقد

ينص قانون المناقصات على أن تكون عملية الاختبار قائمة على اختيار أفضل المتعهدين للقيام بعملية الشراء العام. تُنفذ هذه اللوائح عملياً حيث لا يوجد إطار قانوني يستطيع القطاع العام من خلاله الدخول في تعاقدات. تتكون اللجنة المخولة باتخاذ قرار اختيار المتعهد الأفضل من موظفي قطاع عام وهم ممثلين عن الجهة الحكومية ذات الصلة، فضلاً عن ممثل من مجلس الدولة، وآخر من وزارة المالية في حالة إذا تخطت قيمة العقد حد معين وهو 250 ألف جنيه مصري (36 ألف دولار أمريكي).⁴¹⁵ ويجب أن تكون اللجنة التي تفتح المظاريف مختلفة عن تلك المسؤولة عن اتخاذ القرار.⁴¹⁶ لا بد من نشر العروض الفنية المرفوضة والمقبولة علناً لمدة أسبوع قبل فتح العروض المالية.⁴¹⁷

⁴⁰⁸ البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، تقييم تدبير المشتريات SEMED 2012، 15 أبريل/نيسان 2013.

⁴⁰⁹ قانون المناقصات، رقم 89 لسنة 1998.

⁴¹⁰ قانون رقم 127 لسنة 1981.

⁴¹¹ قانون رقم 89 لسنة 1998.

⁴¹² السابق.

⁴¹³ السابق.

⁴¹⁴ انظر:

Business Anti-Corruption Portal, Egypt Country Profile: Public Anti-Corruption Initiatives.

⁴¹⁵ قانون المناقصات، رقم 89 لسنة 1998.

⁴¹⁶ السابق.

⁴¹⁷ البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، تقييم تدبير المشتريات SEMED 2012، 15 أبريل/نيسان 2013.

يمثل الجهاز المركزي للمسابقات مراجع خارجي على كل القطاع العام بشكل عام ويقوم أثناء عملية المراجعة بتقييم الالتزام التشريعي الخاص بتدبير المشتريات.⁴¹⁸ كل المناقصات المطروحة متاحة على موقع e-tenders الإلكتروني الذي يقسمها في 3 فئات مختلفة (مناقصات مغلقة ومناقصات مفتوحة ومناقصات ممنوحة).⁴¹⁹

مجمل عملية تدبير المشتريات

يختص الجهاز المركزي لسياسة المشتريات (الهيئة العامة للخدمات الحكومية) بالرقابة على المشتريات العامة. أنشئت اللجنة عام 1971 وتم إنشاء مكتب الشكاوى التابع لها عام 2006.^{420، 421} وتمثل اللجنة المسؤولة عن كل عقد الجهاز المخول باتخاذ القرار بشأن المزايدة. يضمن القانون استقلالية اللجنة ويحظر عليها أن تكون على علاقة بأي من المزايديين أو بموضوع العقد المنظور.⁴²² تعين كل هيئة حكومية موظفي مشتريات لتنفيذ وإدارة المعاملات.

يُعلن عن قرارات الشراء من خلال موقع e-tenders الإلكتروني⁴²³ الذي يضم أيضًا كل إعلانات الشراء بما فيها الموعد النهائي للتقديم وتاريخ فتح المضاريف لاستعراض عطاءات المزايديين.⁴²⁴

مراجعة قرارات تدبير المشتريات عملية إدارية وليست قضائية. يُجري عملية الاعتراض على القرارات جهاز منفصل عن لجنة المزايدة – وهو مكتب العقود العامة، الذي ينظر في الشكاوى لكن لا يصدر فيها قرارات. من الممكن عمل مراجعات قضائية لهذه القرارات في القضاء الإداري.⁴²⁵ ويمكن تطبيق عقوبات مختلفة على موظفي القطاع العام إذا ثبت اتهامهم بجرائم مذكورة في قانون المناقصات. ومن أمثلة العقوبات الإدارية إبطال القرارات أو العزل من المنصب،⁴²⁶ هذا بالإضافة إلى العقوبات الجنائية التي يمكن تطبيقها في حالة أن تكون الجريمة التي ارتكبها الموظف منصوص عليها في قانون العقوبات المصري.⁴²⁷ يمكن الإطلاع على عدد من القضايا وأحكامها عن طريق موقع إلكتروني يقدم هذه الخدمة مقابل رسوم.⁴²⁸

⁴¹⁸ السابق.

⁴¹⁹ موقع E-tenders.

⁴²⁰ السابق.

⁴²¹ تعميم رقم 9 لسنة 2006.

⁴²² قانون المناقصات، رقم 89 لسنة 1998.

⁴²³ موقع E-tenders.

⁴²⁴ السابق.

⁴²⁵ البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، تقييم تدبير المشتريات SEMED 2012، 15 أبريل/نيسان 2013.

⁴²⁶ قانون مجلس الدولة، رقم 47 لسنة 1972.

⁴²⁷ الكتاب الثاني، الباب الثاني، قانون العقوبات لسنة 1937.

⁴²⁸ لم يتمكن المؤلف من الوصول إلى تلك المعلومات.

هيئات إنفاذ القانون

44 / 100

يتناول هذا القسم بالتقييم وزارة الداخلية ودورها بصفتها تنضوي تحت لوائها هيئات إنفاذ القانون الرئيسية في مصر، بالإضافة إلى هيئات التحقيق، مثل النيابة العامة وقوة الشرطة وإداراتها وأقسامها المختلفة.

يعاني إنفاذ القانون من ثغرات قانونية تسمح بالتدخلات المفرطة من قبل السلطة التنفيذية في التعيينات وفي التحقيقات. هناك تصور عن الشرطة بأنها مسيّسة، وثمة دواعي قلق حول عمليات الملاحقة الشرطية الانتقائية. يؤثر الافتقار إلى الاستقلالية في آلية تقديم الشكاوى بحق الشرطة وإلى الشفافية في عمل الشرطة سلباً على قدرتها على أن تُدرَك كفاعل قوي في مجال مكافحة الفساد.

يلخص الجدول التالي الدرجة الإجمالية لهيئات إنفاذ القانون في مصر من حيث القدرات، والحوكمة، والدور، في كل من القانون والممارسة:

درجة العمود الإجمالية: 44 / 100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات 50 / 100	الموارد	-	100
	الاستقلالية	25	25
الحوكمة 33 / 100	الشفافية	25	25
	المساءلة	25	25
	آليات النزاهة	75	25
الدور 50 / 100	ملاحقة الفساد	50	

تتكون وزارة الداخلية من الدوائر التالية، وهي مجتمعة تكوّن قوة الشرطة في مصر:⁴²⁹

- دائرة الشؤون الإدارية
- دائرة أمن المنافذ (حرس الحدود)
- دائرة مصلحة الأحوال المدنية
- دائرة نظم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
- دائرة الأمن الاقتصادي
- دائرة الشؤون المالية
- دائرة التفتيش والرقابة
- دائرة الشؤون القانونية
- دائرة الخدمات الطبية
- دائرة شؤون مكتب الوزير
- دائرة الأمن الوطني
- دائرة شؤون الضباط
- دائرة شؤون الموظفين
- دائرة التخطيط
- دائرة أكاديمية الشرطة
- دائرة مصلحة السجون (الأسرى)
- دائرة الأمن المركزي
- دائرة الأمن
- دائرة قوات الأمن
- دائرة الأمن المجتمعي
- دائرة الشرطة المتخصصة
- دائرة التدريب

⁴²⁹ موقع وزارة الداخلية: <http://www.moiegypt.gov.eg/general/generalPopup.aspx>

إضافة إلى هذه الدوائر، فإن لوزارة الداخلية عشرة تقسيمات جغرافية، كل دائرة جغرافية منها مسؤولة عن حفظ الأمن في المنطقة المعنية.⁴³⁰

يشرف المجلس الأعلى للشرطة على قوة الشرطة. ويتولى نائب وزير الداخلية رئاسة المجلس. والمجلس الأعلى للشرطة هو الجهة المسؤولة عن مساعدة وزير الداخلية في القضايا المتعلقة بتنظيم الموارد البشرية للقوة الشرطية،⁴³¹ وكذلك في سن الأنظمة والسياسات.⁴³²

⁴³⁰ موقع وزارة الداخلية.

⁴³¹ المادة 207 من الدستور المصري لسنة 2014.

⁴³² السابق.

القدرات: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى تتوفر لهيئات إنفاذ القانون مستويات مناسبة من الموارد المالية والعاملين والبنية التحتية، من أجل الأداء الفعال من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/100

ميزانية وزارة الداخلية تكفيها للاضطلاع بواجباتها. العاملون بالوزارة يتمتعون باستدامة العمل، إذ يتم استقدامهم للعمل من بعد التخرج في أكاديمية الشرطة، في عام التخرج نفسه.

في مناقشات موازنة 2013 بين الحكومة ومجلس الشورى (الذي كان يقوم بأعمال البرلمان حينذاك)، رفعت الحكومة موازنة وزارة الداخلية للعام 2014 إلى أكثر من 23 مليار جنيه مصري.⁴³³ لكن مجلس الشورى جمد مناقشاته إلى أن تتمكن الوزارة من إمداد المجلس بوثائق تفاصيل الإنفاق، التي توضح المخصصات التي ستوجه إليها هذه الأموال.⁴³⁴ تزيد الموازنة المخصصة لوزارة الداخلية سنوياً، وهي من بين أعلى الموازنات المخصصة للهيئات العامة في مصر.⁴³⁵ أشار فحص موازنة الدولة للسنة المالية 2012/2011 – 2013/2012 إلى زيادة ملحوظة بمقدار 5 مليارات جنيه مصري لقطاع الأمن العام.⁴³⁶ طرح المعلقون تساؤلات حول زيادة موازنة وزارة الداخلية في الوقت الذي كانت فيه نفقات القطاعات الأخرى في موازنة الدولة، مثل وزارتي الصحة والتعليم، في انخفاض.⁴³⁷

أثناء مناقشات موازنة وزارة الداخلية مع مجلس الشورى، أوضح ممثل وزارة الداخلية أن الزيادة المطلوبة في الموازنة تهدف إلى زيادة رواتب العاملين في وزارة الداخلية، على ألا تتعدى الحد الأقصى للأجور، وأضاف أن إنفاق الوزارة زاد بسبب تزايد المواجهات في الشوارع، وهو الأمر الذي يتطلب تزايد التواجد الأمني.⁴³⁸

ومن حيث التكنولوجيا، بذلت وزارة الداخلية مؤخراً جهوداً نحو تحسين استخدام تكنولوجيا المعلومات في تعاملاتها مع الجمهور. على سبيل المثال، فإن قاعدة الناخبين، وهي جزء من مسؤوليات وزارة الداخلية، تمت حوسبتها مؤخراً بدعم من هيئات أخرى، ويتم تحديثها بشكل متكرر.⁴³⁹ وفيما يخص الخدمات الأخرى المقدمة للجمهور من وزارة الداخلية، فإن عملية إصدار تراخيص القيادة قد تغيرت إلى عملية محوسبة بالكامل، حيث النشاط الوحيد المطلوب من المواطن أن يتواجد لأجله أثناء إصدار التراخيص، هو فحص السيارة في الوحدة المرورية التي يتبعها.⁴⁴⁰

⁴³³ انظر:

Hend Kortam, "Interior ministry's budget increases", *Daily News Egypt*, 25 May 2013: www.dailynewsegypt.com/2013/05/25/interior-ministry-rep-asks-for-budget-raise/

⁴³⁴ انظر:

Joel Gulhane, "Shura Council postpones decision on MOI budget increase", *Daily News Egypt*, 26 May 2013: www.dailynewsegypt.com/2013/05/26/shura-council-postpones-decision-on-moi-budget-increase/

⁴³⁵ انظر، "وائل جمال":

Wael Gamal, "A budget for Egypt that doesn't kill", *Ahram Online*, 27 May 2013: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/4/0/72406/Opinion/A-budget-for-Egypt-that-doesn%E2%80%99t-kill.aspx>
⁴³⁶ ميزانية الدولة 2012-2013، موقع وزارة المالية: www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/budget2012-2013/Part3/M-P3-2.pdf [تمت الزيارة في 4 يونيو/حزيران 2014]؛ وانظر: "5 مليارات جنيه إضافية لوزارة الداخلية في موازنة 2012 – 2013، اليوم السابع، 26 مايو/أيار 2013.

⁴³⁷ جمال، 2013.

⁴³⁸ قرطام، 2013.

⁴³⁹ مقابلة لممثل عن اللجنة العليا للانتخابات مع Ahead of the Curve، شتاء 2013.

⁴⁴⁰ انظر:

Menna Zaki, "MCIT, MOI sign protocol to integrate new technology into transportation sector: Communications ministry", *Daily News Egypt*, 16 April 2014: www.dailynewsegypt.com/2014/04/16/mcit-moi-sign-protocol-integrate-new-technology-transportation-sector-communications-ministry/

بالإضافة الى أن هناك وحدات متعددة لها علاقة بالجرائم المتصلة بالفساد، بحسب طبيعة الجريمة. على سبيل المثال فإن جرائم غسل الأموال تحقق فيها وحدة مكافحة غسل الأموال، وهي جسم منفصل يعمل كوحدة فرعية (جزء من وزارة العدل)⁴⁴¹. تحقق وزارة الداخلية في الجرائم المتعلقة بإساءة استخدام الأموال العامة، من خلال الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة. هذه الدائرة مسؤولة عن منع الجرائم ذات الصلة بتزوير العملات والاختلاس والرشاوى، من بين جرائم أخرى على صلة بالأموال العامة.⁴⁴²

⁴⁴¹ حسب قرار رئيس الجمهورية - رقم 164 - لسنة 2002

⁴⁴² الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة، موقع وزارة الداخلية:

www.moiegypt.gov.eg/arabic/departments%20sites/antitresure/about/ [تمت الزيارة في 4 يونيو/حزيران 2014].

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى تعد هيئات إنفاذ القانون مستقلة من حيث القانون؟

الدرجة: 25/100

يحتوي الإطار القانوني على ثغرات تسمح بممارسة النفوذ السياسي على الشرطة وعلى النيابة العامة.

تنص المادة 206 من الدستور المصري لسنة 2014 على أن الشرطة تخدم المواطنين وتضمن لهم الطمأنينة والأمن.⁴⁴³ ولقد نص القانون 109 (1971) على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للشرطة ووزير الداخلية هو أعلى سلطة في وزارة الداخلية.⁴⁴⁴ ومع كون وزارة الداخلية جزء من السلطة التنفيذية، فهي مثل أية هيئة عامة أخرى، تُمنح ما يكفي من استقلالية للاضطلاع بواجباتها ويشرف عليها البرلمان والنيابة العامة في بعض الحالات.⁴⁴⁵ لكن إجراءات التعيين والفصل الخاصة بضباط الشرطة هي من اختصاص المجلس الأعلى للشرطة. يصدر المجلس الأعلى للشرطة أحكامه بشأن العقاب والثواب بناء على تقارير ترفعها وحدات التفتيش الخاصة بالشرطة.⁴⁴⁶

يتم تعيين قوة الشرطة من بين خريجي أكاديمية الشرطة لدى تخرجهم.⁴⁴⁷ قانون هيئة الشرطة رقم 109 (1971) ينص على الأنظمة والمعايير التي تتم ترقية ضباط الشرطة بموجبها. الترقية تُمنح بناء على تقييم تحريري على هيئة تقرير يتولى المشرف عن الضابط تحريره.⁴⁴⁸

أما بالنسبة لضباط الشرطة فإلّا الرتبة مثل مساعدي وزير الداخلية ومدرّاء الأمن ومساعدتهم، ورؤساء القطاعات، فهم يعينون في هذه المناصب بموجب قرارات من الوزير يصادق عليها بقرار من الرئيس.⁴⁴⁹ يؤدي هذا إلى جعل سلطة تعيين كبار المسؤولين منوطة بالرئيس، وهو ما قد يضر باستقلاليتهم بسبب التدخلات السياسية، لا سيما في غياب أية أحكام قانونية واضحة تفيد صلاحيات الرئيس في اتخاذ مثل هذه القرارات وتحدّ منها بحيث تصدر بناء على معايير مهنية واضحة.⁴⁵⁰

مكتب النائب العام هو الجهة القضائية المسؤولة عن ملاحقة المجرمين. وهي الجهة الوحيدة التي لديها صلاحية رفع التحقيقات إلى المحاكم المختلفة.⁴⁵¹ يمكن توجيه تعليمات من السلطة التنفيذية إلى وكلاء النيابة بعدم رفع قضية بعينها. والنيابة العامة هي من حيث القانون سلطة قضائية تتبع وزير العدل، وهي منوطة بالتحقيق والملاحقة للجرائم وملاحقة المواطنين في نظام العدالة الجنائية. ورغم وضعها القانوني كهيئة قضائية، فهناك تصور بأن النيابة العامة أداة مرتبطة بالسلطة التنفيذية.⁴⁵²

يُعين النائب العام بقرار من رئيس الجمهورية، الذي يعين أيضاً بعض كبار المسؤولين في النيابة العامة. إذا لم يكن لدى المعيّنين في النيابة العامة مناصب سابقة في سلك القضاء، فعلى الرئيس استصدار موافقة من ستة من أعضاء

⁴⁴³ المادة 206 من دستور 2014.

⁴⁴⁴ المادة 1 من قانون رقم 109 لسنة 1971.

⁴⁴⁵ يقوم أصحاب الشأن من النيابة العامة بالتفتيش على أحوال أماكن الحجز بأقسام الشرطة، لضمان أنها مناسبة لاحتجاز المشتبه بهم، بمقتضى المادة 42 من قانون

الإجراءات الجنائية.

⁴⁴⁶ مقابلة ضابط شرط مع Ahead of the Curve، شتاء 2013.

⁴⁴⁷ المادة 6 من قانون رقم 109 لسنة 1971.

⁴⁴⁸ المواد 12 إلى 21 من قانون رقم 109 لسنة 1971.

⁴⁴⁹ المادة 8 من قانون رقم 109 لسنة 1971.

⁴⁵⁰ تحليل المؤلف.

⁴⁵¹ المادة 1 من قانون الإجراءات الجنائية.

⁴⁵² انظر:

المجلس الأعلى للقضاء، وهي هيئة مكونة بالكامل من قضاة. وبخلاف ذلك، فإن المجلس الأعلى للقضاء يتحمل مسؤولية التعيينات من خلال ترقيات من داخل النيابة العامة ذاتها. ومن ناحية رسمية فإن وزير العدل يشرف على جميع العاملين في النيابة العامة.⁴⁵³

يغطي قانون السلطة القضائية رقم 46 (1972) كل ما يتعلق بوكلاء النيابة وترقياتهم. ترقية موظف النيابة العامة تعتمد على سنوات الأقدمية في النيابة العامة، بمعنى أنه يتقدم في مختلف مستويات الوظيفة بشكل هرمي بناء على سنوات العمل وتقييم المشرفين. كما أن هذا القانون مسؤول عن تعريف الفترات الزمنية المطلوب مرورها قبل أن يفتح المجال لترقية العامل في النيابة العامة لشغل منصب القاضي.⁴⁵⁴ والمادة 38 من قانون السلطة القضائية تذكر الشروط الأساسية فقط والتي يمكن بموجبها النظر في أمر منح منصب في النيابة العامة، وتشمل هذه المعايير التمتع بالجنسية المصرية ونيل درجة علمية من إحدى كليات الحقوق.⁴⁵⁵

يبدأ المسار الوظيفي التقليدي في النيابة بالتعيين في درجة معاون والحد الأدنى للسن للتعيين في هذه الدرجة هو 21 عاماً.⁴⁵⁶ وأعلى درجة وظيفية في النيابة العامة، والتي تقع تحت منصب النائب العام مباشرة، هي درجة النائب العام المساعد ثم درجة المحامي العام الأول.⁴⁵⁷

⁴⁵³ المادة 119 من قانون السلطة القضائية

⁴⁵⁴ الفصل الثاني، الباب الأول من قانون رقم 46 لسنة 1972.

⁴⁵⁵ المادة 38 من قانون رقم 46 لسنة 1972.

⁴⁵⁶ مادة 116 من قانون رقم 46 لسنة 1972.

⁴⁵⁷ تحليل المؤلف.

الممارسة

إلى أي مدى تُعد هيئات إنفاذ القانون مستقلة من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

يؤدي التسييس البالغ والافتقار إلى المساواة إلى مرور المخالفات دون عقاب، ويسمح لهيئات إنفاذ القانون بالعمل في ظل إفلات من العقاب.

يُعين ضباط الشرطة لدى التخرج من أكاديمية الشرطة.⁴⁵⁸ الترقية ينظمها القانون، لكن سياسات الترقية وأنظمتها لا تُكشف علناً.

هناك تصور قائم عن الشرطة بأنها مسيّسة وتحمي مصالح من هم في السلطة، بما في ذلك من خلال القيام بقمع المعارضة. استخدمت حكومة مبارك قانون الطوارئ في القبض على نشطاء سياسيين مارسوا سلباً حقوقهم في حرية التعبير وحرية التجمع والتنظيم، وفي محاكمتهم أمام محاكم عسكرية لا تقي بالحد الأدنى لمعايير المحاكمة العادلة.⁴⁵⁹

وفي ظل حكومة مبارك، شابت الانتخابات المتعاقبة اعتقالات كثيرة لأعضاء حركة الإخوان المسلمين، التي كانت محظورة بموجب قانون الطوارئ. وقبل انتخابات نوفمبر/تشرين الثاني 2000، زعم محامو الإخوان أن 1600 من أعضاء الجماعة قد تعرضوا للاعتقال من قبل قوات الأمن، على مدار شهور. كما تم القبض على 800 من أعضاء الإخوان المسلمين في عام 2005، عشية الانتخابات البرلمانية المرتقبة. وفي الشهور السابقة على انتخابات المحليات في أبريل/نيسان 2008، تم القبض على 831 عضواً من الإخوان، وتم القبض على 1000 آخرين في الفترة السابقة لانتخابات 2010 البرلمانية.⁴⁶⁰

كانت قوات الأمن والشرطة في نظام مبارك تستخدم كثيراً لحماية الحكومة ومصلحتها، بدلاً من حماية المصريين وتوفير الأمن لهم. استخدمت وزارة الداخلية ممارسات قمعية للغاية، مثل اعتقال المعارضين السياسيين واستخدام مختلف سبل التهريب والمراقبة للأحزاب السياسية والنشطاء، ومقاطعة أنشطتهم وتخريبها من خلال استخدام العملاء السريين، والقيام بتزوير الانتخابات، وإفسادها والتلاعب بنتائجها.⁴⁶¹

ولقد استمر تسييس قوة الشرطة بعد اندلاع الثورة. في 22 نوفمبر/تشرين الثاني 2012 أصدر محمد مرسي قراراً يمنحه صلاحيات موسعة للغاية ويحصّن قراراته من المراجعة القضائية. قرر مرسي عزل النائب العام عبد المجيد محمود، وعين بدلاً منه طلعت عبد الله. وقامت محكمة مصرية بإلغاء هذا القرار، وأمرت بإعادة عبد المجيد إلى منصبه، ما أدى إلى توترات بين المؤسسة الرئاسية والقضاة المصريين.⁴⁶² وفي مارس/آذار 2013 أغلق ضباط الشرطة أكثر من 30 قسماً احتجاجاً على وزير الداخلية محمد إبراهيم،⁴⁶³ حيث قال رجال الشرطة المحتجون أنهم لا يريدون استمرار استخدام الشرطة كأداة سياسية.⁴⁶⁴

⁴⁵⁸ المادة 6 من قانون رقم 106 لسنة 1971.

⁴⁵⁹ انظر:

Freedom House, "Egypt", *Freedom in the World 2013*: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/egypt#.U_MnD8WSy90

⁴⁶⁰ انظر:

Human Rights Watch, "Work on Him Until He Confesses": *Impunity for Torture in Egypt*, 2011: www.hrw.org/sites/default/files/reports/egypt011webwcover_0.pdf.

⁴⁶¹ فريدوم هاوس، 2013.

⁴⁶² انظر:

"Egypt court reinstates fired prosecutor", *Al Jazeera*, 27 March 2013: www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/03/201332711456948646.html

⁴⁶³ انظر:

"UPDATE 1: Over 30 police stations join strike against Egypt's interior minister", *Ahram Online*, 7 March 2013: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/66372/Egypt/Politics-/UPDATE--Over--police-stations-join-strike-against->

[.aspx](#)

⁴⁶⁴ السابق.

ومنذ عزل مرسي وإصدار قانون التظاهر التقييدي في العام 2013،⁴⁶⁵ تتعرض حرية التعبير والاحتجاج السياسي للقمع، حيث منعت السلطات المظاهرات المعارضة. وبينما حصل المتظاهرون في بعض الحالات على تصريح بتنظيم مظاهرة بموجب قانون التظاهر، إلا أنهم تعرضوا للاعتقالات والمضايقات.⁴⁶⁶ وكلاء النيابة يتبعون السلطة القضائية، التي تعطيهم الاستقلالية في الاضطلاع بعملهم. لكن التدخلات التي تُمارس على النيابة العامة أحياناً قد تحد من قدرتها على ملاحقة أعضاء السلطة التنفيذية وكبار المسؤولين الحكوميين ومسؤولي القطاع الحكومي.⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ انظر: US State Department, *Egypt 2013 Human Rights Report*, Country Report on Human Rights Practices for 2013.

⁴⁶⁶ السابق، وانظر:

Egyptian Initiative for Personal Rights, "Rights Groups: Fabricating Charges for Peaceful Protesters and Rights Defenders Continues", 23 June 2014: <http://eipr.org/en/pressrelease/2014/06/23/2134>

⁴⁶⁷ مقابلة مع أحد العاملين بالنيابة العامة تم حجب اسمه، مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة الجمهور على الوصول للمعلومات ذات الصلة الخاصة بأنشطة إنفاذ القانون؟

الدرجة: 25/100

لا توجد أحكام قانونية تنظم وصول الجمهور إلى المعلومات ذات الصلة بشأن هيئات إنفاذ القانون. لكن يمكن للناس الاطلاع على وثائق تخص قضاياهم تحديداً.

مواد القانون الحاكمة لعمل هيئات إنفاذ القانون تصمت على كشف المعلومات ذات الصلة للجمهور.⁴⁶⁸ لكن ثمة معلومات محددة بشأن العاملين بوزارة الداخلية يمكن الكشف عنها، بما أن الأفراد يُعاملون أمام القانون معاملة العاملين في الدولة، وتشرف عليهم الهيئات المعنية فيما يخص إقرار الذمة المالية.⁴⁶⁹ قانون الكسب غير المشروع، رقم 62 (1975)، يذكر قائمة بشاغلي المناصب العامة المطلوب منهم تقديم إقرار الذمة المالية لدى بدء العمل، ومن بينهم ضباط الشرطة بوصفهم من العاملين في الدولة.⁴⁷⁰

أما بالنسبة للمعلومات الخاصة بالاطلاع على المستندات أثناء التحقيقات، فإن المادة 77 من قانون الإجراءات الجنائية ذكرت أن الأفراد المعنيين لهم الحق في الاطلاع على المعلومات ذات الصلة بقضاياهم.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ تحليل المؤلف.

⁴⁶⁹ السابق.

⁴⁷⁰ قانون رقم 62 لسنة 1975.

⁴⁷¹ المادة 77 من قانون رقم 150 لسنة 1950.

الممارسة

إلى أي مدى توجد شفافية في أنشطة وعمليات صناعة القرار في هيئات إنفاذ القانون من حيث الممارسة؟

الدرجة: 25 / 100

لا يوجد مطلب خاص بقوة الشرطة تحديداً بشأن الإفصاح عن أنشطتها، من حيث الممارسة. عملية الإفصاح الوحيدة عن الأنشطة هي التي تتم أثناء الإبلاغ بأنشطة السلطة التنفيذية أمام البرلمان والرئيس، لكن لا يتم الإفصاح علناً عن تلك المعلومات.

جهاز الكسب غير المشروع هو السلطة الرقابية التي تتولى أمر مراجعة إقرارات الذمة المالية الخاصة بالعاملين في الدولة.⁴⁷² من حيث الممارسة لا توجد آليات لضمان تقديم العاملين في القطاع الحكومي لإقرارات الذمة المالية الخاصة بهم في إطار زمني محدد. كما أنه من حيث الممارسة يستحيل مراجعة جميع إقرارات الذمة المالية باستفاضة بسبب كثرة عدد موظفي القطاع العام. إنما تتم مراجعة عينات من قبل قاضٍ مفوض بذلك.⁴⁷³

تُظهر المراجعة السريعة لهيكل وبناء وزارة الداخلية أن مهام الوزارة مترابطة وتعتمد على بعضها البعض. على سبيل المثال، توجد في جهاز الشرطة وحدة تدعى التفنيس والرقابة. هذه الوحدة المفترض بها الإشراف على عمل جميع الوحدات الأخرى التابعة لقوات الشرطة وتتلقى الشكاوى من المواطنين بحق أفراد الجهاز. أما بالنسبة للتحقيق في المخالفات داخل وزارة الداخلية، فإن قطاع الأمن العام هو المسؤول عن تنفيذ هذا الأمر ويحيل النتائج إلى الإدارة المختصة بفرض العقوبات.⁴⁷⁴

⁴⁷² قانون رقم 62 لسنة 1975.

⁴⁷³ مقابلة ممثل للجنة التنسيق الوطنية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁴⁷⁴ مقابلة ضابط شرطة مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى توجد أحكام قانونية مطبقة لضمان إلزام هيئات إنفاذ القانون بالخضوع للمساءلة عن أعمالها وتصرفاتها؟

الدرجة: 25/100

هناك بعض القنوات المفتوحة للتحقيق مع المخالفين ومعاقبتهم، مثل الآليات المتوفرة من خلال الهرمية التنظيمية لوزارة الداخلية أو من خلال المجلس الأعلى للشرطة، لكن الإجراءات داخلية ولا يتم الإفصاح عنها للجمهور.

وزارة الداخلية تخضع للمساءلة أمام البرلمان بالطريقة نفسها التي تساءل بها هيئات القطاع العام أمام البرلمان.⁴⁷⁵ الحكومة مسؤولة عن تسليم تقريرها السنوي للبرلمان ومناقشته معه حسب الجدول الزمني المحدد. لكن إذا وجد البرلمان أن هناك مسألة عاجلة أو مهمة، فالقانون يمنحه صلاحية تحديد موعد جلسة تنعقد مع الوزير المعني.⁴⁷⁶

للمجلس الأعلى للشرطة القول الأخير في الأمور المتعلقة بالأعمال التأديبية ضد ضباط الشرطة، سواء كانت النقل إلى منصب آخر أو العزل من جهاز الشرطة.⁴⁷⁷ إن وجود المجلس الأعلى للشرطة يحد من قدرة البرلمان و/أو الجمهور على انتقاد جهاز الشرطة وتقييم عمله، إذ أن الأمور المتعلقة بالعاملين في الشرطة يتم البت فيها داخلياً دون إحالة إلى هيئة رقابية.⁴⁷⁸

أما بالنسبة لأعضاء النيابة العامة، فإن كل تقرير سنوي يُرفع إلى المجلس الأعلى للقضاء يشتمل على تقييم لأداء العاملين بالنيابة ويحتوي على القضايا التي جرى التحقيق فيها والتي أُحيلت إلى المحاكم.⁴⁷⁹ القرار بشأن الإحالة للمحاكم أو إغلاق ملفات القضايا يجب أن تستند إلى أحكام القانون وتدعمها أدلة كافية بحيث لا تكون ملفات القضايا معيبة. إذا اكتشف المشرفون وقوع تزوير أو أخطاء يُحال وكلاء النيابة إلى الوحدة التأديبية في المجلس الأعلى للقضاء ويمكن أن يتعرضوا للعزل.⁴⁸⁰

تُعتبر قرارات المحاكم ملكاً للشعب. هذا المبدأ ينبع من حقيقة أن أحكام المحاكم تصدر "باسم الشعب".⁴⁸¹ أي أن للجمهور الحق في الاطلاع على الأحكام التي تصدرها المحاكم. القضايا التي ما زالت تخضع للتحقيق لا يمكن للجمهور الاطلاع عليها، لكنها متاحة لأصحاب الشأن فيها.⁴⁸²

لكن حقيقة الأمر تختلف بالنسبة لأصحاب جهاز الشرطة أنفسهم. فالقانون لا يوفر آليات واضحة يمكن للمواطن بموجبها تقديم الشكاوى ضد ضباط الشرطة وضمان حياد التحقيقات. حتى عندما يكون لدى المواطنين أدلة موثقة، مثل مقاطع فيديو أو تقارير طبية يتضح منها التعذيب أو إساءة استخدام السلطة من قبل الشرطة، فإن القوات المتورطة كثيراً ما تفلت من العقاب بسبب إخفاق القوانين القائمة في التصدي لإساءة استغلال السلطة.⁴⁸³

ورغم أن مسؤولي الشرطة ليسوا محصنين من الخضوع للإجراءات الجنائية،⁴⁸⁴ فإن تلك الإجراءات في واقع الأمر لا تسمح بتحقيقات محايدة مع ضباط الشرطة. لا توجد هيئة مستقلة تتولى التحقيق وملاحقة الفساد الذي

⁴⁷⁵ المادة 129 من دستور 2014.

⁴⁷⁶ الفصل السابع من اللائحة الداخلية للبرلمان تنص على قواعد وإجراءات الاستجابات لأصحاب المناصب الرسمية.

⁴⁷⁷ تحليل للقانون رقم 109 لسنة 1971.

⁴⁷⁸ تحليل المؤلف.

⁴⁷⁹ مقابلة أحد العاملين بالنيابة العامة مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁴⁸⁰ السابق.

⁴⁸¹ مقابلة ممثل عن اللجنة التنسيقية الوطنية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁴⁸² المادة 77 من قانون الإجراءات الجنائية.

⁴⁸³ هيومن رايتس ووتش، 2011: 3.

⁴⁸⁴ هيومن رايتس ووتش، 2011.

يرتكبه مسؤولون بهيئات إنفاذ القانون، حيث أن الشرطة تشارك في التحقيق بمزاعم الفساد وإساءة استغلال السلطة في صفوفها. قطاع تفتيش وزارة الداخلية مسؤول عن التحقيقات الداخلية في مخالفات الشرطة ويمكنه أن يوصي بمحاكمة ضابط أمام مجلس تأديبي مكون من اثنين من كبار مسؤولي وزارة الداخلية وقاضٍ كبير. لا توجد شفافية في هذه العملية، ولا تعلن وزارة الداخلية عن الإجراءات التأديبية التي تتخذها في حالات بعينها.⁴⁸⁵

ويصمت الإطار القانوني المصري حول الإجراءات التي على المواطن اتباعها من أجل تقديم شكوى ضد ضابط الشرطة.

الممارسة

إلى أي مدى يتعين على هيئات إنفاذ القانون الخضوع للمساءلة عن تصرفاتها وأعمالها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 25/100

تُرفع التقارير حول ضباط الشرطة إلى المشرفين عليهم، وترفع التقارير حول أداء العاملين في النيابة إلى المجلس الأعلى للقضاء. لكن هذه التقارير لا يتم الإفصاح عنها للجمهور.

يرفع وكلاء النيابة تقارير سنوية عن عملهم إلى رؤسائهم. ويتم التقييمات بناء على جودة التحقيقات التي أجروها خلال ذلك العام.⁴⁸⁶ لا تعتبر الأولويات من الأمور التي يساءل عنها العاملون في النيابة العامة، إذ يتم التحقيق في القضايا بناء على تواريخ تبلغ النيابة العامة بها. إذا لم يجد وكيل النيابة أدلة كافية على سبيل المثال، تُحفظ القضية ولا تُحال إلى المحكمة المختصة. لا تُعلن حيثيات قرارات النيابة و/أو تتوفر للجمهور للاطلاع عليها.

وفي محاولة نحو بث الثقة بين المواطنين ووزارة الداخلية، يوجد في موقع الوزارة الإلكتروني قسم للشكاوى يُمكن المواطنين من تقديم شكاواهم.⁴⁸⁷ كما يوجد على الموقع قسم مخصص لفحص الشكاوى ومتابعتها.⁴⁸⁸ يجدر بالذكر أنه لا توجد هيئة تفتيش مستقلة، بمعنى أن شكاوى المواطنين ضد وزارة الداخلية يتم التعامل معها داخل الوزارة من خلال قطاع التفتيش والرقابة.⁴⁸⁹

يؤدي الافتقار إلى هيئة مستقلة تحقق في الشكاوى بحق ضباط الشرطة إلى حالة واضحة من تضارب المصالح، حيث يتوقع من الضباط أن يحققوا في مزاعم الانتهاكات من بين صفوفهم. وتعتمد النيابة على التحريات الجنائية التي تجريها أقسام الشرطة التي وقعت بها الانتهاكات المزعومة، وعلى جمعها للأدلة، والشهود الذين تقدمهم على صلة بالشكاوى. أشار تقرير أصدرته هيومن رايتس ووتش في عام 2011 إلى أنه في ذلك الحين، كان وكلاء النيابة عادة ما يفتقرون للوقت الكافي أو الإرادة السياسية لإجراء تقييمات دقيقة للأدلة التي تنتجها الشرطة، أو التدقيق في جودة تحقيقاتهم وتحرياتهم، وأن الشرطة كثيراً ما أخرت تنفيذ أوامر النيابة بإحالة الشاكي إلى طبيب شرعي لفحصه، إلى أن تتلاشى آثار الانتهاكات من جسده.⁴⁹⁰

وإلى حد بعيد، فإن مسؤولي إنفاذ القانون لهم حصانة من المداولات الجنائية. من الأمثلة الواضحة على هذا ما تم مع مسؤولي إنفاذ القانون الذين ارتكبوا أعمال تعذيب. هناك عدة عوامل تعيق حصول ضحايا التعذيب على الإنصاف وتعويضهم عما سبهم من انتهاكات، مما يسهم في تمتع المنتهكين بالحصانة من المحاسبة على التعذيب والمعاملة السيئة.⁴⁹¹ ولهذا السبب فإن الكثير من محامي حقوق الإنسان المصريين دعوا إلى عودة مكتب قاضي التحقيق الذي توقف، بحيث تتم التحقيقات من قبل طرف مستقل تماماً عن السلطة التنفيذية.⁴⁹²

⁴⁸⁶ مقابلة أحد العاملين بالنيابة العامة مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁴⁸⁷ موقع وزارة الداخلية، شكاوى وبلاغات المواطنين: www.moiegypt.gov.eg/Arabic/Complaints/showComplaints/

⁴⁸⁸ السابق.

⁴⁸⁹ هيومن رايتس ووتش، 2011.

⁴⁹⁰ السابق.

⁴⁹¹ انظر:

Amnesty International, "Egypt - Hold army accountable for abuses", 16 April 2013: www.amnesty.ca/news/public-statements/egypt-hold-army-accountable-for-abuses

⁴⁹² السابق.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى يتم ضمان النزاهة في هيئات إنفاذ القانون بموجب القوانين؟

الدرجة: 75/100

يُعامل ضباط الشرطة أمام القانون بصفقتهم عاملين في الدولة يخضعون للقواعد نفسها الحاكمة للعاملين الآخرين في الدولة. وبالنسبة لوكلاء النيابة، فإن قواعد عمل السلطة القضائية هي المطبقة.

ينص القانون 48 (1978) على الأسس الرئيسية لمعاملة العاملين في الدولة. يحيل القانون الأمور المتعلقة بالرشوة والاختلاس والكسب غير المشروع وإساءة استغلال السلطة وغيرها من الجرائم المالية إلى قانون العقوبات المصري.

في أواخر أكتوبر/تشرين الأول 2011 أصدرت وزارة الداخلية مدونة للقواعد والسلوك الأخلاقية التي تعد مدونة شرفية لجميع الضباط.⁴⁹³ هذه المدونة هي الأولى في تاريخ وزارة الداخلية. أعدت الوثيقة بالاستعانة بمدونة سلوك مسؤولي إنفاذ القانون الصادرة عن الأمم المتحدة العام 1979.⁴⁹⁴ تتكون المدونة من ستة أقسام. تطالب المدونة جميع ضباط الشرطة بالالتزام بأحكام وروح القانون في جميع المهام التي يكلفون بها، وحماية الحقوق والحريات وحماية الكرامة الإنسانية، واحترام القيم الديمقراطية وحقوق الإنسان بما يتفق مع الدستور والقانون. تحظر المدونة على ضباط الشرطة اللجوء لأي عمل قد يؤثر على العملية الديمقراطية، مثل الانضمام لأي حزب أو جماعة (سياسية أو دينية أو عرقية) أو إظهار الانحياز السياسي لحزب أو قبول تعويض أو نقود أو هدايا من أي طرف.⁴⁹⁵

يلتزم العاملون في النيابة بمدونة سلوك القضاة نفسها، المذكورة في القانون 46 (1972). ينطبق قانون تضارب المصالح على كبار المسؤولين في المناصب العامة. لا يوجد قانون منفصل لتضارب المصالح يخص ضباط الشرطة.⁴⁹⁶ يشتمل القانون على قيود ما بعد الخروج من الوظيفة، ويحدد فترة ستة أشهر لا يشغل خلالها العاملون في الدولة الذين خرجوا من الوظيفة أية مناصب أخرى.⁴⁹⁷ وبما أن العاملين في الشرطة يؤدون واجبات عامة، فهم إذن يلتزمون بمدونة سلوك العاملين في الدولة، التي تحيل الجرائم المتعلقة بالأموال العامة إلى أحكام قانون العقوبات. بموجب قانون العقوبات فإن الرشوة وتلقي الهدايا أمور يعاقب عليها القانون.⁴⁹⁸

إذا وقع خطأ في إقرار الذمة المالية الخاص بمسؤول الشرطة، يُحال ملفه إلى هيئة التحقيق المعنية، مثل نيابة الأموال العامة أو جهاز الكسب غير المشروع.⁴⁹⁹ وإذا أكدت جهة التحقيق وقوع كسب غير مشروع أو رشوة أو اختلاس، يجب أن تُحال القضية إلى المحكمة المختصة للفصل فيها.⁵⁰⁰

⁴⁹³ انظر: http://egyptwindow.net/ar_print.aspx?print_ID=15030

⁴⁹⁴ انظر:

Mohamed Mahmoud, "Egypt Issues Code of Ethics for Police", *Al-Shorfa*, 2 November 2011: http://al-shorfa.com/en_GB/articles/meii/features/main/2011/11/02/feature-01

⁴⁹⁵ السابق.

⁴⁹⁶ المادة 1 من قانون 106 لسنة 2013.

⁴⁹⁷ المادة 15 من قانون رقم 106 لسنة 2013.

⁴⁹⁸ المادة 111 من قانون العقوبات المصري.

⁴⁹⁹ مقابلة ممثل عن اللجنة التنسيقية الوطنية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁵⁰⁰ مقابلة مع قاضي استئناف، ربيع 2014.

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة العاملين بجهات إنفاذ القانون من حيث الممارسة؟

الدرجة: 25/100

الإطار القانوني القائم غير فعال في حماية المواطنين من الاستخدام الجائر للسلطة من قبل الشرطة. تحصل انتهاكات لحقوق الإنسان بشكل منتظم تتم بشأنها ملاحقات قضائية قليلة، إن وجدت، تفتحها الجهات الرقابية، سواء كانت المجلس الأعلى للشرطة أو الجهات القضائية.

لا توفر مدونة سلوك ضباط الشرطة الموضوعية حديثاً آليات لضمان معاقبة رجال الشرطة في حال ارتكاب مخالفات. كما أنه لا توجد آليات لضمان التزام ضباط الشرطة بمحتوى تلك المدونة. هناك دائرة كاملة في وزارة الداخلية تختص بتدريب قوات الشرطة.⁵⁰¹ لا يتم الإفصاح عن الآليات التأديبية علناً، لكن يُعتقد أن المجلس الأعلى للشرطة هو الذي يتولاها.

توصل تقرير منظمة العفو الدولية السنوي لعام 2013 إلى عدة حالات للإفلات من العقاب في أعقاب ثورة 2011، عندما أفلت ضباط شرطة وكبار مسؤولين من الملاحقة القضائية و/أو العقاب على انتهاكات لحقوق الإنسان.⁵⁰²

⁵⁰¹ قطاع التدريب بوزارة الداخلية معني بتوفير التدريب الذي يحتاجه الضباط.

⁵⁰² انظر: Amnesty International, "Egypt", Annual Report 2013: The state of the world's human rights.

الدور: ملاحقة الفساد

إلى أي مدى تكتشف هيئات إنفاذ القانون حالات الفساد وتحقق فيها؟

الدرجة: 50/100

شهدت السنوات القليلة الماضية عدداً كبيراً نسبياً من الملاحقات القضائية لمسؤولين من عهد مبارك على جرائم فساد منها ما يتعلق بالأموال العامة. لكن إنفاذ القانون على هذا المسار لم يكن منتظماً، إذ ظهر وجود انتقائية وتم النظر إلى هذا الأمر بصفته يهدف إلى ممارسة ضغوط.

النيابة العليا للأموال العامة هي هيئة قضائية مسؤولة عن التحقيق في الجرائم الخاصة بالأموال العامة.⁵⁰³ هذا الفرع من النيابة لديه من قدرة الوصول ومن السلطة ما يمكنه من فتح تحقيقات وملاحقة المخالفين.

تم التحقيق مع نجلي الرئيس الأسبق حسني مبارك ومرشح رئاسي سابق وحوكموا بتهمة الفساد في العام 2013. لكن تمت تبرئتهم جميعاً.⁵⁰⁴ أما سوزان مبارك زوجة الرئيس الأسبق، فقد تم القبض عليها بناء على اتهامات بالفساد في العام 2011، ثم تم الإفراج عنها بكفالة بعد أن سلمت ما لديها من أصول.⁵⁰⁵

وهناك مسؤولون آخرون من عهد مبارك أحيوا للمحاكم في جرائم على صلة بالأموال العامة. كانت سلطة التحقيق في قضاياهم هي نيابة الأموال العامة.⁵⁰⁶

وبسبب الوضع الاستثنائي للغاية الذي تواجهه مصر على مدار السنوات القليلة الماضية، فإنه من الصعب تقييم مدى حياد هيئات إنفاذ القانون وملاحقاتها للفساد. تتم إحالة كبار المسؤولين للملاحقة القضائية بتهمة الفساد بناء على الوضع القائم، أي أنها ليست من الممارسات الشائعة في مصر، رغم أن لها قناة مشروعة.

⁵⁰³ المادة 1602 من قواعد إجراءات النيابة.

⁵⁰⁴ انظر:

"Hosni Mubarak allies cleared of corruption charges", BBC News, 19 December 2013.

⁵⁰⁵ انظر: "Egypt's Suzanne Mubarak freed after handing over assets", BBC News, 17 May 2011.

⁵⁰⁶ حازم يوسف وياسر حسين، حيس الفقي 15 يوماً لاتهامه بإهدار 6.5 مليون جنيه في "هدايا وزارة الإعلام"، المصري اليوم، 15 مايو/أيار 2013:

www.almasryalyoum.com/news/details/312473

اللجنة العليا للانتخابات

51 / 100

اللجنة العليا للانتخابات، المُشكلة بموجب مرسوم قانون رقم 46 لسنة 2011 والمعدل لأحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، هي هيئة إدارة الانتخابات في مصر. اللجنة العليا قوامها قضاة يعينون بحسب أقدميتهم في النظام القضائي (انظر أدناه). يصدر رئيس اللجنة العليا قرارات بتنظيم الانتخابات الرئاسية والبرلمانية.

دستورياً، تعتبر ميزانية اللجنة العليا للانتخابات مستقلة، وتظهر كبند منفصل في ميزانية الدولة. بناء على نوع الانتخابات، يتم تشكيل لجان فرعية لإدارة العملية الانتخابية. على سبيل المثال، تدير الانتخابات الرئاسية اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية بموجب قانون 174 (2005) في حين أن الانتخابات البرلمانية تديرها اللجنة العليا للانتخابات البرلمانية بمقتضى القانون 37 (1972) الخاص بانتخابات مجلس النواب.

يلخص الجدول مجمل درجات اللجنة العليا للانتخابات في مصر بحسب القدرات، والحوكمة، والدور، في كل من القانون والممارسة.

درجة العمود الإجمالية: 51/100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات 75/100	الموارد	غير متوفر	75
	الاستقلالية	75	75
الحوكمة 40/100	الشفافية	50	75
	المحاسبة	25	25
	النزاهة	25	غير متوفر
الدور 38/100	تنظيم الحملات الانتخابية	0	
	إدارة الانتخابات	75	

الهيكل ⁵⁰⁷
تتكون اللجنة العليا للانتخابات من سبعة قضاة: • رئيس محكمة استئناف القاهرة • قاضيان مخولان من محكمة النقض • نائبان لرئيس مجلس الدولة • رئيسان لمحاكم استئناف
الأمانة العامة
اللجنة العليا للانتخابات مسؤولة عن تشكيل الأمانة العامة وتتكون من: • نائب رئيس محكمة النقض • قضاة من اختيار اللجنة العليا للانتخابات • ممثل عن وزارة الداخلية • ممثل عن وزارة الإعلام • ممثل عن وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات • ممثل عن وزارة التنمية المحلية
لجان الانتخابات المحلية
الأمانة العامة مسؤولة عن إنشاء لجان للانتخابات المحلية قوام كل منها خمسة قضاة: • رئيس لمحكمة استئناف • قاضي من مجلس الدولة • رئيس محكمة ابتدائية • نائب رئيس مجلس الدولة • نائب رئيس النيابة الإدارية

⁵⁰⁷ بناء على تحليل مواد وأحكام مرسوم قانون 46 (2011)، وتعديلاته ولوائحه.

القدرات: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتاح للجنة العليا للانتخابات الموارد الكافية لتحقيق أهدافها؟

الدرجة: 75/100

في حين أن اللجنة العليا للانتخابات لها ميزانية مستقلة ومناسبة للاضطلاع بواجباتها، فإن هذا لا يُترجم بالضرورة إلى قوة عمل جيدة التدريب وظروف عمل مقبولة على مسار إتمام العملية الانتخابية في شتى أنحاء البلاد.

للجنة العليا للانتخابات ميزانية مستقلة تدرج ضمن الموزانة العامة للدولة،⁵⁰⁸ ليست جزء من ميزانية وزارة العدل أو الميزانية القضائية. توزع وتخصص ميزانياتها بشكل مستقل وهي مسؤولة عن إصدار الأنظمة الحاكمة لشؤونها المالية وأوجه الإنفاق.⁵⁰⁹

لم تظهر أي تقارير عن عدم كفاية الميزانية أو تأخر تسليمها أو أن هذا كان له أثر سلبي على عمليات الاقتراع. الميزانية الحالية للجنة العليا للانتخابات هي 15 مليون جنيه مصري (2.1 مليون دولار)⁵¹⁰ ويمكن أن تزيد خلال السنة المالية المقبلة استجابة لطلب من اللجنة بالزيادة.⁵¹¹

وعلى ذلك، تتباين الموارد الانتخابية كثيراً من مكان لآخر في الدولة. تتحمل اللجان المحلية مسؤولية إدارة الانتخابات (بما في ذلك استقبال الناخبين وفرز الأصوات في مؤسسات عامة محلية، هي بالأساس مدارس)، لكن لا تكون جميعها مجهزة بالقدر الكافي، ما يعني أن العاملين ببعض اللجان المحلية يضطربون بواجباتهم في ظروف صعبة.⁵¹² أما الأمانة العامة، فلها مساحة وموارد كافية للاضطلاع بدورها.⁵¹³

العاملون باللجنة العليا للانتخابات مفوضون من وزارة العدل، وبالنسبة للدعم الفني، فإن هناك العديد من الممثلين من وزارات مختلفة يعينون بالأمانة العامة. هذه الوزارات تشمل وزارة الداخلية ووزارة الإعلام ووزارة التنمية المحلية. تتولى الأمانة العامة مسؤولية جميع أشكال الدعم الفني والإداري للجنة في العملية الانتخابية.⁵¹⁴ أثناء الاستفتاء الأخير على الدستور في مصر،⁵¹⁵ قامت طائرات نقل تابعة للقوات المسلحة بنقل القضاة إلى اللجان المحلية التي يشرفون عليها.⁵¹⁶ لا يوجد سقف قانوني لعدد العاملين الذين يمكن للجنة العليا تعيينهم. كما أورد القانون بوضوح أن اللجنة العليا لها الحق في التشاور مع أي خبير ترى مشورته مهمة في أمور تتعلق بالعملية الانتخابية.⁵¹⁷ لكن ظهرت تقارير حول عدم كفاية تدريب المشرفين على العملية الانتخابية.⁵¹⁸

لدى اللجنة العليا للانتخابات قاعدة بيانات بجميع الناخبين، جمعتها وزارة الداخلية.⁵¹⁹ لا تتوفر معلومات إضافية عن سجلات أخرى سوى قائمة الناخبين. في مارس/آذار 2014 أصدرت اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية قراراً

⁵⁰⁸ المادة 6، قانون 174 (2005).

⁵⁰⁹ السابق.

⁵¹⁰ Oanda.com 3 يوليو/تموز 2014.

⁵¹¹ الدستور، بيان القاضي حمدان فهمي، 15 فبراير/شباط 2014: www.dostor.org/372737 [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

⁵¹² انظر: Mary Mourad, "Behind the scenes of Egypt's presidential elections", *Ahram Online*, 21 June 2012.

⁵¹³ زارت Ahead of the Curve مقر اللجنة العليا للانتخابات وخلصت إلى عدم وجود مشكلة نقص في مساحة العمل أو الموارد داخل المقر.

⁵¹⁴ مقابلة لممثل عن اللجنة العليا للانتخابات مع Ahead of the Curve، شتاء 2013.

⁵¹⁵ تم الاستفتاء الأخير على الدستور في مصر يومي 14 و15 يناير/كانون الثاني 2014.

⁵¹⁶ داليا عثمان، "السيسي يصدق على نقل القضاة إلى لجانهم المحلية"، *المصري اليوم*، 31 يناير/كانون الثاني 2014.

⁵¹⁷ مادة 3 مكرر ط، مرسوم قانون 46 (2011)

⁵¹⁸ تقارير مركز كارتر، "مركز كارتر بحث على عملية شاملة للإصلاح الدستوري وتوسيع المجال السياسي قبيل الاستفتاء في مصر"، 6 يناير/كانون الثاني 2014.

⁵¹⁹ www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/egypt-010614-arabic.pdf [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

Amr Hisham Rabei, *Management of Records in the Egyptian General Elections*, Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies.

بتجديد قائمة الناخبين تحضيراً للانتخابات الرئاسية المقبلة.⁵²⁰ يعاني مجلس اللجنة العليا للانتخابات من موضوع الاستدامة وقوامه سبعة قضاة معينين باللجنة طبقاً لأقدميتهم في سلك القضاء على النحو الموضح آنفاً. ولدى بلوغ سن التقاعد، يتم استبدال القضاة بالقضاة التاليين لهم في الأقدمية. ومع كل استفتاء جديد هناك مجلس جديد للجنة العليا، ما يعكس تقاعد واستبدال قضاة أعضاء المجلس، وهو ما يحد من الاستدامة باللجنة.⁵²¹ يتم أيضاً تعيين الأمانة العامة مع كل مجلس جديد،⁵²² وهو ما يؤثر التساؤلات حول كفاءتها. هذا التغير المستمر يؤدي إلى ثغرة في الكفاءة مع تولي كل مجلس جديد وكل أمانة عامة جديدة، حيث لا يتبعون أساليب ووسائل عمل المجالس والأمانات السابقة.

أما بالنسبة لإجراءات تعيين العاملين بأمانة اللجنة العليا للانتخابات فهي غير واضحة.⁵²³ رغم أن أعضاء الأمانة قضاة، فلا توجد متطلبات بشأن مؤهلات العاملين بإدارة الانتخابات. كما لا يبدو أن هناك قواعد ونظم لتعيين العاملين بالأمانة العامة. وبالنسبة لأعضاء المجلس، فهم يصدرن قرارات إدارية ويعينون في مناصبهم باللجنة العليا فقط بناء على منصبتهم في سلك القضاء. من ثم لا توجد عملية واضحة متبعة لتقرير ما إذا كانوا مؤهلين لإدارة العملية الانتخابية أم لا. لا يوجد للمرأة، ولم يوجد لها، تمثيل في اللجنة العليا للانتخابات، نظراً لعدم تولي سيدات المناصب القضائية اللازمة للالتحاق باللجنة العليا.

يحصل القضاة المشرفون على اللجان الانتخابية المحلية⁵²⁴ على تدريب قبل انضمامهم إلى اللجان المحلية. يغطي التدريب أمور مثل حقوقهم داخل اللجنة ودورهم كمشرفين على العملية الانتخابية.⁵²⁵ طبقاً لتقرير صدر عن مركز كارتر حول مراقبة الانتخابات في مصر أثناء استفتاء 2014 على الدستور، فإن اللجنة العليا للانتخابات تحتاج إلى التركيز أكثر على تطوير وإعداد برامج التدريب للقضاة وكذلك للعاملين باللجنة العليا للانتخابات.⁵²⁶

⁵²⁰ أصوات مصرية، "لا يجوز إدخال تعديلات على قاعدة بيانات الناخبين بعد الدعوة للانتخابات"، 17 مارس/آذار 2014: <http://www.aswatmasriya.com/news/view.aspx?id=a56d4886-abee-47d7-985f-98ddf1714bf2> [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

⁵²¹ مقابلة لمحلل انتخابي طلب عدم ذكر اسمه، مع Ahead of the Curve، شتاء 2013.

⁵²² ممثل للجنة العليا للانتخابات، 2013.

⁵²³ السابق.

⁵²⁴ اللجان المحلية هي اللجان الانتخابية في شتى محافظات مصر طبقاً للتقسيم الجغرافي. هذه اللجان يشرف عليها ويديرها قضاة إلى أن يتم الانتهاء من فرز الأصوات.

⁵²⁵ ممثل عن اللجنة العليا للانتخابات، 2013.

⁵²⁶ تقارير مركز كارتر، 2014.

القدرات: الاستقلالية

القانون

بموجب القانون، إلى أي مدى تعد اللجنة العليا للانتخابات مستقلة؟

الدرجة: 75/100

الدستور والقانون يكفلان استقلالية اللجنة العليا للانتخابات، إذ يسمحان لها بسلطة كاملة على إدارتها للعملية الانتخابية.

اللجنة العليا للانتخابات جهة مستقلة قانوناً، مسؤولة عن إدارة العمليات الانتخابية وتلك الخاصة بالاستفتاءات. وفي كل دستور من الدساتير السابقة كانت هناك نصوص خاصة باللجنة العليا للانتخابات. لكن دستور 2014 غير اسمها إلى الهيئة الوطنية للانتخابات.⁵²⁷ هذه الهيئة بدأت العمل بعد الانتهاء من الانتخابات الرئاسية والبرلمانية الأولى من بعد سريان الدستور.⁵²⁸

نص الدستور على أن الهيئة الوطنية للانتخابات تتصدى لمشكلات التغيرات الكثيرة في العاملين وفي مجلس اللجنة العليا للانتخابات. سوف يتكون مجلس الهيئة الوطنية للانتخابات من عشرة قضاة، يعينون من خلال قرار رئاسي لفترة ست سنوات.⁵²⁹

مرسوم قانون 46 (2011) بشأن مباشرة الحقوق السياسية يشدد على الاستقلالية الدستورية لميزانية اللجنة في المادة 1 من القانون، إذ ذكر أن ميزانية اللجنة تأتي مباشرة من موازنة الدولة.⁵³⁰

طبقاً لمواد قانون 46 (2011) ولوائحه،⁵³¹ فإن الإطار القانوني يسمح للجنة بممارسة دورها بشكل محايد، لا يتأثر بالانقطاع من الميزانية أو ينال منه أي تدخلات سياسية.

ينص القانون 46 (2011) ولائحته التنفيذية على فصل واضح بين مجلس اللجنة العليا للانتخابات وأمانتها العامة. في حين يتم تعيين المجلس بقرار رئاسي،⁵³² تعين الأمانة العامة من قبل مجلس اللجنة العليا للانتخابات.⁵³³

معايير التعيين بالأمانة غير دقيقة. يذكر القانون أن مجلس اللجنة العليا يختار من يراه مناسباً من بين الخبراء أو الشخصيات العامة لمساعدة اللجنة العليا على الاضطلاع بعملها.⁵³⁴ يجدر بالملاحظة هنا أن العاملين باللجنة العليا ليسوا موظفين فقط لدى اللجنة العليا. فالأمانة العامة ومجلس اللجنة العليا يتكونان إما من قضاة أو موظفين بالدولة. في جميع الحالات، لا توجد أحكام قانونية لضمان عدم التمييز أثناء تعيين القضاة أو الموظفين. يتم تعيين أعضاء مجلس اللجنة العليا بناء على أقدميتهم في سلك القضاء، بغض النظر عن قدراتهم و/أو خبراتهم في إدارة العملية الانتخابية. أما بالنسبة للأمانة العامة التي يعينها مجلس اللجنة، فلا توجد معايير واضحة واجبة الاتباع على مسار تعيينهم بمناصبهم في اللجنة العليا.⁵³⁵

⁵²⁷ المادة 208، دستور جمهورية مصر العربية 2014. www.sis.gov.eg/Newwrr/consttt%202014.pdf

⁵²⁸ المادة 228، دستور 2014.

⁵²⁹ المادة 209، دستور 2014.

⁵³⁰ مادة 1، قانون 46 (2011).

⁵³¹ التحليل العام للمواد دون إشارة إلى مواد بعينها.

⁵³² مادة 2 مكرر أ، قانون 46 (2011).

⁵³³ المادة 1، قانون 46 (2011).

⁵³⁴ المادة 3 مكرر ط، قانون 46 (2011).

⁵³⁵ ممثل عن اللجنة العليا للانتخابات، 2013.

يرأس اللجنة العليا للانتخابات رئيس محكمة استئناف القاهرة.⁵³⁶ بالنسبة لبقية الأعضاء، فهم يعينون باللجنة العليا من واقع مناصبهم في النظام القضائي من قبل المجلس الأعلى للقضاء باستثناء ممثل وزارة الداخلية وست شخصيات عامة.⁵³⁷ أي أنهم لا يعينون بناء على مؤهلاتهم المهنية إنما بناء على المناصب التي يشغلونها وقت تشكيل اللجنة العليا للانتخابات قبل إجراء انتخابات بعينها.

حماية رئيس اللجنة العليا للانتخابات مكفولة من خلال انتمائه بالعضوية إلى سلك القضاء، والرئيس محصن من العزل.⁵³⁸ الأمر نفسه ينسحب على أعضاء مجلس اللجنة العليا بدورهم، وهم أيضاً قضاة.

⁵³⁶ مادة 1، قانون 46 (2011) ..

⁵³⁷ السابق.

⁵³⁸ مادة 67، قانون 46 (1972)

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعمل اللجنة العليا للانتخابات بشكل مستقل؟

الدرجة: 75/100

من حيث الممارسة، تتمتع اللجنة العليا للانتخابات بالاستقلالية وتدير العملية الانتخابية بشكل مستقل.

من واقع تصريحات الحكومة⁵³⁹ ومنظمات المجتمع المدني⁵⁴⁰ التي شاركت في متابعة مجريات الاستفتاء على دستور 2014، بإمكاننا القول بأن اللجنة العليا للانتخابات حازت على ثقة الناس والحكومة. على المستوى الدولي، تبين وجود بعض الانتهاكات التي تم التبليغ بها، واشتمل ذلك القبض بدون وجه حق على نشطاء، وفرض قيود على المطالبين بالتصويت ضد تعديل الدستور.⁵⁴¹

لم تظهر التقارير تدخلات بغير وجه حق في عمل اللجنة العليا للانتخابات. لكن هناك تقرير موجز صدر في أبريل/نيسان 2013 عن "ديموكراسي ريبورتينج إنترناشيونال" أوصى بتنظيم مجال الدعم الممنوح من الجهات التنفيذية للجنة العليا للانتخابات. ذكر التقرير أن تنظيم هذا الأمر من شأنه ضمان القضاء على أي تدخل يمكن أن تمارسه الجهات التنفيذية الداعمة للجنة العليا في العملية الانتخابية، بما يعني حماية اللجنة العليا من التدخلات بغير وجه حق.⁵⁴² النص على الهيئة الوطنية للانتخابات في دستور 2014 خطوة إيجابية نحو استقلال واستدامة الهيئة الانتخابية، وهو إجراء قادر على تحسين الشفافية والنزاهة في العملية الانتخابية المصرية.⁵⁴³

لم يجد الباحثون أية تقارير تشكك في حياد اللجنة العليا للانتخابات أو تورطها في أي تدخلات سياسية من أي نوع على العملية الانتخابية.

يتحقق استقلال اللجنة العليا للانتخابات من خلال مواد في القانون. الخرق لأي من الإجراءات المنظمةة بموجب القوانين واللوائح ذات الصلة يمكن أن يُرفع للمحكمة الإدارية العليا.⁵⁴⁴ لم يجد الباحثون تقارير عن خروقات للمواد الخاصة باستقلالية اللجنة العليا أثناء الاستفتاء على دستور 2014.

لا يمكن عزل أعضاء مجلس اللجنة العليا من مناصبهم، بسبب مواد دستورية تحمي بحزم مناصبهم وتؤمن لهم الاستقلالية، وهي لا تترك أية آليات لإبعاد أي من أعضاء اللجنة العليا للانتخابات عن منصبه. لم يجد الباحثون أية وقائع لإبعاد مسؤول بمجلس اللجنة العليا. لكن في ديسمبر/كانون الأول 2012 استقال القاضي زغلول البلشي، من منصبه كأمين عام للجنة العليا للانتخابات، قبل انتهاء المرحلة الثانية من الاستفتاء. ظهرت تصريحات متضاربة حول سبب استقالته، وتراوحت من أسباب طبية إلى رفض من جانبه للمشاركة في استفتاء، قال إن إشراف القضاء بالنسبة له "مقيد".⁵⁴⁵

⁵³⁹ مدى مصر، المجلس الأعلى للقوات المسلحة يؤكد ثقته بالقضاء واللجنة العليا: www.marsadmasr.com/viewarticle.php?id=7833 [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

⁵⁴⁰ جبال أبو الدهب، شبكة مراقبون بلا حدود: اللجنة العليا للانتخابات في مصر أدارت عملية انتخابية بصورة غير مسبقة، الأهرام، 16 يناير/كانون الثاني 2014: <http://gate.ahram.org.eg/News/444427.aspx> [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

⁵⁴¹ منظمة الشفافية الدولية: Transparency International, *Transparency International makes recommendations after observing the Egypt referendum*: www.transparency.org/news/pressrelease/TI_makes_recommendations_after_observing_Egypt_referendum_AR [accessed 4 July 2014].

⁵⁴² انظر: Democracy Reporting International, *A Concept for a New Election Administration in Egypt*, Briefing Paper 37, April 2013.

⁵⁴³ السابق.
⁵⁴⁴ نور رشوان، مجلس الدولة: المرشحون للرئاسة فقط سيكون لهم الحق في الطعن على قرارات اللجنة للانتخابات، الشروق، 3 مارس/آذار 2014: www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=03032014&id=35dec23b-a288-429c-8ff8-cccb4eb05050 [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

⁵⁴⁵ انظر: Joel Gulhane, "Supreme Electoral Committee defends referendum process", *Daily News Egypt*, 18 December 2012: www.dailynewsegypt.com/2012/12/18/supreme-electoral-committee-defends-referendum-process/ [accessed 4 July 2014].

الحكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوفر مواد قانونية لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات التي تعنيه بشأن أنشطة وعمليات صناعة القرار في أروقة اللجنة العليا للانتخابات؟

الدرجة: 50/100

في حين يجب نشر القرارات الإدارية بموجب القانون، من قبيل قوائم الناخبين وتفاصيل الانتخابات، فإن الاجتماعات وعمليات صناعة القرار الخاصة باللجنة العليا للانتخابات لا تخضع لقواعد الشفافية.

بموجب القانون، فإن اجتماعات اللجنة العليا للانتخابات سرية.⁵⁴⁶ ولكن تتوفر القرارات الإدارية للجنة العليا للانتخابات على موقع اللجنة وتنتشر أيضاً في الجريدة الرسمية. لا توجد مواد في القانون تطالب بتوفير هذه القرارات علناً، وهو ما قد يشير إلى أن نشرها تم بمبادرة من جانب اللجنة العليا نفسها.

⁵⁴⁶ مادة 3 مكرر د، قانون 46 (2011).

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر للجمهور تقارير وقرارات اللجنة العليا للانتخابات؟

الدرجة: 75/100

تتوفر قرارات اللجنة العليا للانتخابات على موقعها.⁵⁴⁷ لكن محاضر اجتماعاتها وإجراءات صناعة القرار في أروقتها لا تتوفر للجمهور. كذلك تتوفر على الموقع إحصاءات أساسية حول نسب التصويت والنتائج والنسب المحلية لكل محافظة فيما يخص التصويت بـ "نعم" و "لا".⁵⁴⁸

وبالنسبة إلى المعلومات المطلوب بموجب القانون توفيرها للجمهور، فإن اللجان الانتخابية المحلية تعرض قائمة الناخبين ويمكن للناخبين التحقق من أسمائهم على القائمة عبر موقع اللجنة العليا للانتخابات على مدار العام.⁵⁴⁹ يتم توفير الجداول الانتخابية للجمهور عبر موقع اللجنة العليا وهي تتوفر طوال العام.⁵⁵⁰ يشتمل الجدول على مواعيد الاستفتاءات ومواعيد إصدار النتائج ومواعيد تسجيل الناخبين المصريين بالخارج. تعلن اللجنة العليا للانتخابات عن نتائج الانتخابات أو الاستفتاءات في مؤتمرات صحفية تبث على الهواء.⁵⁵¹

كما يشتمل موقع اللجنة العليا على معلومات حول أعضاء المجلس والأمانة العامة وقرارات اللجنة العليا الصادرة، إلى جانب القواعد والأنظمة الحاكمة للعملية الانتخابية.⁵⁵² كما يوجد خط ساخن (#140) يمكن للمواطنين الاستفسار منه عن لجنتهم الانتخابية المحلية وعنوانها.⁵⁵³

⁵⁴⁷ موقع الاستفتاء: <https://referendum2014.elections.eg/results/referendum-results> [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

⁵⁴⁸ السابق.

⁵⁴⁹ موقع اللجنة العليا للانتخابات www.elections.eg

⁵⁵⁰ موقع اللجنة العليا للانتخابات.

⁵⁵¹ انظر:

Shaimaa Raafat, "Egypt Politics Unrest Vote", *Daily News Egypt*, 19 January 2014: www.dailynewsegyp.com/2014/01/19/referendum-results-garner-international-response/egypt-politics-unrest-vote-62/ [accessed 4 July 2014].

⁵⁵² السابق.

⁵⁵³ السابق.

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تتوفر مواد قانونية لضمان أن تبقى اللجنة العليا للانتخابات خاضعة للمساءلة عن أعمالها؟

الدرجة: 25/100

قليلة هي مواد القانون القائمة التي تضمن أن تبقى اللجنة العليا للانتخابات خاضعة للمساءلة عن أعمالها وتصرفاتها. تعديلات 2014 على قانون الانتخابات الرئاسية تمنع أي طعن على قرارات اللجنة العليا.

الأطراف المعنية الخارجية الرئيسية ذات الصلة باللجنة العليا هي الناخبون، ومختلف الفروع التنفيذية التي تعاون اللجنة العليا في إدارة العملية الانتخابية، والرئيس، والذي بموجب صلاحياته يصدر تعيينات أعضاء اللجنة العليا من واقع الأسماء التي تُرفع إليه من وزارة العدل. الإطار القانوني ورد فيه أدوار كل من الأطراف المعنية في العملية الانتخابية، ولم يترك أية مساحة لتتدخل بغير وجه حق في واجبات اللجنة العليا للانتخابات، وأعطاه سيطرة كاملة على سير العملية الانتخابية.⁵⁵⁴

لا يحتوي مرسوم قانون 46 (2011) وهو المعدل لقانون 73 (1956) على أي مواد على صلة بالمراجعة السريعة وال قابلة للإنفاذ لقرارات اللجنة العليا للانتخابات.

مطلوب من اللجنة العليا إصدار نتائج الانتخابات بعد حدوثها. لكن لا يطالب القانون اللجنة العليا بإصدار تقاريرها لأية جهة معينة.⁵⁵⁵

يمكن الطعن على قرارات اللجنة العليا للانتخابات من خلال رفع قضية أمام المحكمة الإدارية العليا.⁵⁵⁶ بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا فقد قام مجلس الدولة بتعديل قانون المحكمة الإدارية العليا بحيث يصبح من الممكن النظر في الطعون على إجراءات الانتخابات أمام المحاكم الإدارية.⁵⁵⁷ كما تم إجراء تعديلات لقانون الانتخابات الرئاسية في عام 2014. هذه التعديلات في القانون من شأنها حماية قرار اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية من الطعون أمام أية محكمة.⁵⁵⁸

يمنح دستور 2014 بشكل صريح للجهاز المركزي للمحاسبات سلطة العمل كمراقب خارجي ومشرف خارجي على إنفاق اللجنة العليا للانتخابات، إذ أن للجهاز المركزي سلطة مراقبة جميع أوجه إنفاق ميزانية الدولة، سواء كانت مستقلة (كما في حالة اللجنة العليا للانتخابات) أو أي بند آخر من أوجه إنفاق الدولة المذكورة في ميزانية الدولة.⁵⁵⁹ لكن لا توجد مواد قانونية تطالب اللجنة العليا للانتخابات بإصدار تقارير مالية.

⁵⁵⁴ تحليل المؤلف بناء على أحكام مرسوم قانون 46 (2011) ولائحته التنفيذية.

⁵⁵⁵ تحليل قانون مباشرة الحقوق المدنية والسياسية ولائحته التنفيذية.

⁵⁵⁶ مادة 3 مكرر ح، قانون 46 (2011).

⁵⁵⁷ تعديل قانون مجلس الدولة للسماح للإدارية العليا بتلقي الطعون على الرئاسة: www.akhbarak.net/articles/m/14861600#.UxM04eOSyNY

⁵⁵⁸ الحياة، مصر: جدل بعد "تحسين" قرارات لجنة انتخابات الرئاسة. 8 مارس/آذار 2014. على: <http://tinyurl.com/ooocrysu>

⁵⁵⁹ دستور 2014.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتعين على اللجنة العليا للانتخابات أن تخضع للمساءلة عن تصرفاتها؟

الدرجة: 25/100

تعقد اللجنة العليا للانتخابات مؤتمرات صحفية لإعلان نتائج الانتخابات أو الاستفتاءات. لكن، لا توجد معلومات متوفرة عن وضعها المالي.

تتحمل اللجنة العليا مسؤولية إصدار نتائج الانتخابات.⁵⁶⁰ لا توجد التزامات أخرى مترتبة على اللجنة العليا للانتخابات، حول إصدار تقارير مالية أو تقارير أداء. في حين تخضع اللجنة العليا للانتخابات للمراجعة الخارجية من الجهاز المركزي للمحاسبات، فلم يجد الباحثون تقارير حول ما إذا كانت عملية المراجعة الخارجية هذه تتم من حيث الممارسة أم لا.

وكما سبق الذكر، فإن قرارات اللجنة العليا للانتخابات الخاصة بالانتخابات الرئاسية 2014 لم تكن قابلة للطعن أمام المحاكم.⁵⁶¹

تقدم المرشح الرئاسي الأسبق أحمد شفيق بطعن أمام اللجنة العليا للانتخابات بعد أن أعلنت اللجنة محمد مرسي رئيساً في انتخابات 2012 الرئاسية. تمت مراجعة طعن شفيق على النتيجة من قبل نفس اللجنة التي أعلنت نتائجها،⁵⁶² ما يقيد من عملية المراجعة المستقلة للنتائج.

لم يجد الباحثون تقارير حول اجتماعات اللجنة العليا للانتخابات مع ممثلين عن جهات دولية أو إقليمية.

⁵⁶⁰ موقع الاستفتاء.

⁵⁶¹ الحياة، مصر: جدل بعد "تحسين" قرارات لجنة انتخابات الرئاسة. 8 مارس/آذار 2014. على: <http://tinyurl.com/oocrysu>

⁵⁶² إبراهيم قاسم، اللجنة العليا لانتخابات الرئاسة تحدد جلسة الثلاثاء لنظر طعن شفيق على تزوير الانتخابات.. مصدر: قبول الطعن شكلاً يعني سماح المرافعات بمقر الدستورية العليا.. والمفاجآت تهدد بصيف سياسي ملتهب، اليوم السابع، 22 يونيو/حزيران 2013:

www.1.youm7.com/News.asp?NewsID=1127098#&UxXfXT-SyNY [تمت الزيارة في 4 يوليو/تموز 2014].

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تتوفر آليات لضمان نزاهة اللجنة العليا للانتخابات؟

الدرجة: 25/100

أعضاء مجلس اللجنة العليا للانتخابات هم قضاة مساءلون أمام المجلس الأعلى للقضاء. بالنسبة لمناصبهم كأعضاء باللجنة العليا للانتخابات، فهم ليسوا مساءلون بشأنها أمام أحد.

يتبع مجلس اللجنة العليا للانتخابات مدونة سلوك القضاة العامة، في حين تتبع الأمانة العامة مدونة سلوك موظفي القطاع العام، وهم يختارون من مختلف الفروع التنفيذية لمساعدة اللجنة العليا للانتخابات في العملية الانتخابية. لا توجد مدونة سلوك منفصلة تخص اللجنة العليا للانتخابات، لكن بما أن مجلس اللجنة العليا مكون من قضاة، فمدونة سلوك القضاة تنطبق عليهم. القانون 46 (1972)، الباب 2، الفصل 5، بعنوان "واجبات القضاة" هو بمثابة مدونة سلوك، لكنها ليست شاملة. مجلس التأديب التابع لمحكمة النقض مسؤول عن ضمان اتباع السلوكيات السليمة في النظام القضائي.⁵⁶³ يغطي قانون العقوبات جرائم مثل الرشوة (مواد 103 – 111) وجرائم على صلة بإساءة استخدام أموال عامة (مواد 112 – 119) والكسب غير المشروع بإساءة استغلال السلطة (مادة 130). يمكن ملاحقة القضاة على جرائم ذات صلة بالأموال العامة.⁵⁶⁴ وبالنسبة للعاملين بالأمانة، فإن مدونة السلوك المنطبقة عليهم هي قانون 48 (1978) التي تعرف "الموظفون بالقطاع العام" وتحيل الجرائم المرتكبة بحق الأموال العامة إلى قانون العقوبات.

المجلس والأمانة والعاملون باللجنة العليا لا يتلون قسماً و/أو إعلاناً معيناً مع تكليفهم بمناصبهم في اللجنة العليا للانتخابات.⁵⁶⁵

⁵⁶³ مقابلة لقاضي استئناف مع Ahead of the Curve، خريف 2013.

⁵⁶⁴ قانون العقوبات المصري، رقم 58 لسنة 1937.

⁵⁶⁵ ممثل عن اللجنة العليا للانتخابات، شتاء 2013.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة اللجنة العليا للانتخابات؟

الدرجة: لا تنطبق

القواعد الحاكمة لنزاهة القضاة صارمة للغاية، ولم يتم توجيه اتهامات فساد إلى اللجنة العليا للانتخابات. لكن بسبب نقص المعلومات بشأن سلوك القضاة فيما يخص نزاهة عملية إدارة الانتخابات، فلم يتم تحديد الدرجة الخاصة بهذا المؤشر.

من الناحية القانونية، فإن واجب اللجنة العليا للانتخابات هو إدارة العملية الانتخابية. لم يتمكن الباحثون من العثور على انتهاكات تم التبليغ بها بشأن دور اللجنة العليا للانتخابات. الانتهاكات التي تم التبليغ بها إزاء استفتاء 2014 على الدستور كانت في الغالب مرتكبة من قبل ناخبين ضد ناخبين آخرين، دون تدخل من اللجنة العليا للانتخابات أو دور في ذلك.⁵⁶⁶

ومن حيث الممارسة، فلم يجد الباحثون تقارير عن اتهامات منسوبة إلى اللجنة العليا للانتخابات بشأن أي تصرفات أو أعمال غير قانونية أو مثيرة للشبهات.

⁵⁶⁶ انظر:

Passant Darwish, "Monitoring Bodies Observe Violations of Egypt", *Ahram Online*, 15 January 2014: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/91617/Egypt/Politics-/Monitoring-bodies-observe-violations-on-Egypt-s-fir.aspx>

الدور: تنظيم الحملات الانتخابية

هل للجنة العليا للانتخابات دور فعال في تنظيم تمويل المرشحين وتمويل الأحزاب السياسية؟

الدرجة: 0/100

الأنظمة المقصود منها مراقبة نفقات الحملات الانتخابية ضعيفة للغاية ومبهمة. لا وجود هناك للآليات خاصة بمراقبة الحملات الانتخابية.

رغم أن من واجبات اللجنة العليا للانتخابات مراقبة إنفاق المرشحين على حملاتهم الانتخابية،⁵⁶⁷ فمن حيث الممارسة لا تشرف اللجنة العليا للانتخابات أو توافق على نفقات الحملات الانتخابية.⁵⁶⁸ ليس لدى اللجنة العليا للانتخابات الأدوات أو الآليات اللازمة لمراقبة إنفاق المرشحين الرئاسيين، أو المرشحين البرلمانيين أو الإنفاق على الاستفتاءات.⁵⁶⁹ كان هذا واضحاً للغاية في استفتاء دستور 2014 حيث لم تواجه حملة "نعم للدستور" أية مراقبة أو سبل إخضاع للرقابة، رغم تقديرات بإنفاق ملايين الجنيهات عليها.⁵⁷⁰

⁵⁶⁷ المادة 1 ، قانون 46 (2011).
⁵⁶⁸ مقابلة محلل للانتخابات تم حجب اسمه مع Ahead of the Curve شتاء 2013 - 2014.

⁵⁶⁹ السابق.

⁵⁷⁰ السابق.

الدور: إدارة الانتخابات

هل تضمن اللجنة العليا للانتخابات نزاهة العملية الانتخابية؟

الدرجة: 75/100

بنات اللجنة العليا للانتخابات جهوداً حثيثة باتجاه جعل عملية الاقتراع سهلة قدر الإمكان على الجمهور.

موقع اللجنة العليا للانتخابات جعل تحديد مراكز الاقتراع عملية سهلة للغاية ومتاحة لجميع الناخبين. باستخدام الرقم القومي، يمكن للناخب أن يجد لجنته الانتخابية المحلية وعنوانها. وفي المقابل يمكن للناخب الاتصال برقم 140 لطلب التفاصيل عن لجنته الانتخابية المحلية، وذلك بإجراء اتصال من أي هاتف أرضي.⁵⁷¹

لناخبين فرصة للتحقق من بياناتهم وتصحيحها قبل الانتخابات. كما يحق لهم طلب تعديلات على تلك البيانات قبل الانتخابات من خلال تقديم طلب بالتعديلات المرغوبة أمام محكمة رئيسية مختصة.⁵⁷²

في استفتاء 2014 ظهرت تقارير عن ناخبين لم يتمكنوا من التصويت في لجانهم الانتخابية بسبب الإقبال الكبير للناخبين الذين ذهبوا للتصويت، ما أدى إلى الحيلولة دون إلقاء البعض بأصواتهم.⁵⁷³ غير أن الأعداد المبلغ بعدم قدرتها على التصويت بسبب الازدحام، كانت غير كبيرة ولم تؤثر على نتيجة الاستفتاء، طبقاً للتقارير.⁵⁷⁴

كانت صناديق الاقتراع موسومة بعلامة مائية، وكذلك مدموعة ومختومة من قبل القاضي المشرف على اللجنة المحلية، لمنع التلاعب بالأصوات.⁵⁷⁵ قبيل الانتخابات الرئاسية الأولى، قامت اللجنة العليا للانتخابات بحملة لتوعية الناخبين بحقوقهم وواجباتهم الخاصة بالإدلاء بأصواتهم.

الرسوم التوضيحية على الموقع واضحة كلها وتظهر إحصاءً تفصيلياً للأصوات في كل من المحافظات المصرية،⁵⁷⁶ ما يؤشر على مستوى مرتفع من الكفاءة في إدارة اللجنة العليا للانتخابات للعملية الانتخابية خلال الاستفتاء الأخير.

أصدرت اللجنة العليا للانتخابات القرار رقم 3 (2013) وذكرت فيه القواعد والأنظمة الخاصة بالمراقبين للعملية الانتخابية. المادة 8 من هذا القرار تمنح المراقبين الحق في حضور التصويت والفرز.⁵⁷⁷

⁵⁷¹ موقع اللجنة العليا للانتخابات.

⁵⁷² المادة 20، قانون 46 (2011).

⁵⁷³ أحمد يوسف، (حوار) المشرف على عمليات القضاة: الإقبال على التصويت تجاوز 70%، المصري اليوم، 14 يناير/كانون الثاني 2014.

⁵⁷⁴ يوسف، 2014. www.almasryalyoum.com/news/details/375601

⁵⁷⁵ ممثل عن اللجنة العليا للانتخابات، شتاء 2013.

⁵⁷⁶ انظر موقع اللجنة العليا للانتخابات.

⁵⁷⁷ المادة 8، قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم 3 (2013).

لا توجد في مصر هيئة أمين مظالم قائمة بذاتها. لكن هذه المهمة يكفلها جزئياً كل من المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان. في كل من المجلسين مكتب شكاوى يغطي محافظات مصر، ويمكن للمواطنين اللجوء إلى تلك المكاتب بما لديهم من شكاوى متصلة بقضايا المرأة وقضايا انتهاكات حقوق الإنسان. مكاتب الشكاوى في المجلسين مكلفة بالتعامل مع شكاوى المواطنين بإيصالها إلى الجهات المعنية والمتابعة حتى يتم حل المشكلة. توضع تقارير مكاتب الشكاوى هذه ضمن تقارير المجلسين التي تُرفع إلى الرئيس وإلى رئيس الوزراء وإلى البرلمان، لكن لا يوجد ما يقتضي الإلزام بالرد على التقارير.

ينتقد المعلقون القانون الخاص بآليات التنفيذ وسلطات الإنفاذ المنوطة في المجلسين. توصيات المجلسين ليست ملزمة وليس لدى أي منهما سلطات تحقيق.

أثناء رئاسة محمد مرسي، أسس ديوان للمظالم للتصدي لشكاوى المواطنين بشكل مباشر، وكان مقره القصر الرئاسي. تقدر التقارير أن نسبة الشكاوى التي تمت تسويتها من خلال الديوان المذكور لم تتجاوز 15 في المائة.⁵⁷⁸ كان آخر تقرير حول حالة ديوان المظالم بعد عزل مرسي في يوليو/تموز بشأن اجتماع بين رئيس ديوان المظالم ورئيس الهيئة القومية للبريد لمناقشة استخدام مكاتب البريد كمنافذ يتقدم المواطنون من خلالها بالشكاوى، في يونيو/حزيران 2013.⁵⁷⁹

بالنسبة لهذا الجزء من التقرير، تناول الباحث أقرب هيئة في مصر إلى هيئة أمين المظالم، وهي مشروع مكتب شكاوى المجلس القومي للمرأة ومشروع مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان.

⁵⁷⁸ مصدر بقصر عابدين: ديوان المظالم استقبل 300 ألف شكوى. وقام بحل 15% فقط المصري اليوم، 16 مارس/آذار 2013:

www.almasryalyoum.com/news/details/295663

⁵⁷⁹ منافذ لديوان المظالم بجميع مكاتب البريد، المصري اليوم، 24 يونيو/حزيران 2013: www.almasryalyoum.com/news/details/225357

يلخص الجدول التالي إجمالي درجة هيئة أمين المظالم في مصر طبقاً للقدرات، والحوكمة والدور، من حيث القانون والممارسة.⁵⁸⁰

إجمالي درجة العمود: 49 / 100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات	الموارد	-	75
	الاستقلالية	50	25
الحوكمة	الشفافية	25	50
	المساءلة	50	50
	النزاهة	50	50
الدور	التحقيق	75	
	تدعيم الممارسات الجيدة	25	
			50 / 100

⁵⁸⁰ هذا التقييم يتناول مشروع مكتب الشكاوى في كل من المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان.

بسبب غياب مؤسسة أمين المظالم – بعد عزل مرسى في يوليو/تموز 2013، لم تتوافر معلومات عن ديوان المظالم الذي تم إنشاؤه في العام الذي قضاه رئيساً – فإننا هنا نتناول بالدراسة كل من المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان، إذ يضم كل من المجلسين مكتباً للشكاوى يمكن للمواطنين من خلالهما تقديم شكاوى على صلة بالانتهاكات لحقوق المرأة وحقوق الإنسان.

المجلسان كيانات مستقلتان، ومنفصلتان عن السلطة التنفيذية. تم إنشاء المجلس القومي للمرأة في العام 2000 ويتبع رئيس الجمهورية، في حين أن المجلس القومي لحقوق الإنسان أنشئ في العام 2003، ويتبع مجلس الشورى. لا ينص دستور 2014 على إنشاء مجلس شورى، ما أدى إلى ترك مسألة تعيين أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان مبهمة وملتبسة للغاية.⁵⁸¹

هيكل المجلسين كما يلي:

- يتم تعيين أعضاء المجلس القومي للمرأة بموجب قرار رئاسي، إذ يجري تعيين أعضائه الثلاثين لثلاث سنوات، وينتخب رئيس/ة المجلس من بين الأعضاء الثلاثين في اجتماعهم الأول.⁵⁸²
- يتم تعيين أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان بموجب قرار من مجلس الشورى، بتعيين 25 شخصية عامة، وتكون مدة عمل رئيس المجلس ونائب الرئيس ثلاث سنوات.⁵⁸³

أسس المجلس القومي للمرأة مكتباً للشكاوى في العام 2002 من أجل استقبال شكاوى السيدات اللاتي يتعرضن للتمييز. بين العامين 2002 و2004، تلقى المكتب سبعة آلاف شكوى. كما أسس المجلس القومي للمرأة خطاً ساخناً مجانياً لاستقبال الشكاوى، وعيّن محامين للتصدي للشكاوى. تتباين الشكاوى من التمييز ضد المرأة في مكان العمل إلى قضايا الميراث، وقانون الأحوال الشخصية، إلى قضايا العنف الأسري.⁵⁸⁴

أسس المجلس القومي لحقوق الإنسان اللجنة الدائمة للشكاوى في العام 2004 إضافة إلى اللجان التي أنشأها المجلس وفقاً لقانون إنشائه. لكن في العام 2007 أصبحت لجنة الشكاوى جهة مستقلة لتلقي شكاوى المواطنين وتغير مسماها إلى مكتب الشكاوى. منذ العام 2007 يتلقى مكتب الشكاوى الدعم من الاتحاد الأوروبي من خلال اتفاق تعاون يدعم العاملين في المكتب ويوفر الأدوات اللازمة لزيادة فعالية المكتب.⁵⁸⁵

⁵⁸¹ تحليل دستور 2014.

⁵⁸² المادة 2 من قرار رئيس الجمهورية رقم 90 لسنة 2000.

⁵⁸³ المادة 2 من قانون رقم 94 لسنة 2003.

⁵⁸⁴ موقع المجلس القومي للمرأة: www.ncwegypt.com، تم تحديثه لأخر مرة في 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2013.

⁵⁸⁵ موقع المجلس القومي لحقوق الإنسان: www.nchregypt.org

القدرات: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة مُتاح لهيئة أمين المظالم – أو المؤسسة التي تعادلها – موارد كافية لتحقيق أهدافها؟

الدرجة: 75/100

لم تظهر أية تقارير عن عوز مالي أو نقص في الموارد البشرية في أي من المجلسين.

في حالة المجلس القومي للمرأة، فإن مكاتب الشكاوى في كل محافظة من المحافظات تتلقى تمويلاً خارجياً من عدة مانحين. لم تُظهر التقارير منذ إنشاء المكاتب عن نقص في ميزانياتها. بالنسبة لمكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، فلم تظهر تقارير عن عدم كفاية الميزانية منذ تدشين المشروع في العام 2007. تم تقديم خطة استدامة صلبة من الاتحاد الأوروبي مع بدء المشروع بحيث أنه مع انتهاء تمويل الاتحاد الأوروبي يستمر مكتب الشكاوى في المجلس القومي لحقوق الإنسان في قدرته على الاضطلاع بدوره.

العاملون في مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة في عداد العاملين بالدولة بموجب القانون،⁵⁸⁶ ما يعني أنهم ينعمون بتدابير حماية الموظفين الممنوحة للعاملين في القطاع العام. العاملون في مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان يُستخدمون تحديداً من أجل عملهم بمكتب الشكاوى وهم منفصلون تماماً عن نظرائهم من العاملين في المجلس القومي لحقوق الإنسان،⁵⁸⁷ وهذا، على ما يبدو، يعني أنهم محكومون بالسياسات والأنظمة الداخلية للمشروع ولا يعاملون أمام القانون معاملة العاملين في القطاع العام.

يحصل العاملون بمكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة على التدريب ويحضرون ورش عمل لرفع مهاراتهم وكفاءتهم. كذلك، فعندما بدأ الاتحاد الأوروبي في دعم مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، تلقى العاملون تدريباً وحضروا ورش عمل لرفع كفاءتهم وكفاءة مكتب الشكاوى ككل. بالنسبة لتدريب وتطوير العاملين في المجلس القومي للمرأة، فإن إدارة التدريب في المجلس القومي للمرأة نشرت أنشطتها على موقع المجلس.⁵⁸⁸ التدريب يغطي جملة من القضايا، من مهارات الكمبيوتر إلى دورات اللغة، لكن لا توجد جلسات تدريب محددة بشأن حفظ الخصوصية، وأخلاقيات العمل باستقبال الشكاوى والمظالم، وتسوية المنازعات وأساليب العمل، إلخ، على الموقع.

⁵⁸⁶ قانون رقم 48 لسنة 1978.

⁵⁸⁷ مقابلة لخبير طلب عدم ذكر اسمه، في منظمة تنمية دولية، مع Ahead of the Curve، يناير/كانون الثاني 2014.

⁵⁸⁸ موقع المجلس القومي للمرأة.

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى تعتبر هيئة أمين المظالم مستقلة بحكم القانون؟

الدرجة: 50/100

لا تُنشأ مكاتب الشكاوى بموجب الدستور، لكنها تتشكل بموجب القوانين المنشئة للمجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان. استقلال مشروعي أمين المظالم المذكورين يتحدد من خلال أحكام القوانين ذات الصلة في المجلسين.

ذكر دستور 2012 المجلس القومي لحقوق الإنسان في المادة 80 لكن لم تنص أية مواد في الدستور على إنشائه ولم يتم ذكر المجلس القومي للمرأة. تم إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان بموجب قانون رقم 94 (2003) والمجلس القومي للمرأة تأسس بقرار رئاسي رقم 90 (2000).

في دستور 2014 تم ذكر المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان بصفتهم هيئتان مستقلتان بميزانيات مستقلة.⁵⁸⁹ غير أن مكاتب الشكاوى (أمين المظالم) ليست مذكورة بصفتها في الدستور. كما أن مكتب الشكاوى بكل من المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان لم يُذكر في القوانين الحاكمة للمجلسين، إنما هما مشروعان منفصلان من مشاريع المجلسين ويتلقيان تمويلاً منفصلاً خاصاً بكل منهما.

لا توجد نصوص قانونية تحدد حيثيات حماية مكاتب الشكاوى التابعة لكل من المجلسين.

القوانين التي تنص على إنشاء المجلسين لا تضع معايير للتعيينات. يعين الرئيس أعضاء المجلس القومي للمرأة، في حين يعين مجلس الشورى (سابقاً) أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان.⁵⁹⁰

يُعين رئيس المجلس القومي للمرأة من قبل باقي أعضاء المجلس أثناء اجتماعهم الأول، في حين يعين المجلس القومي لحقوق الإنسان كاملاً من قبل مجلس الشورى. عملية التعيين السياسية هذه تترك مجالاً لمحابة المقربين وكذلك تفتح الباب لاستبعاد إمكانية الطعن على قرارات وتصرفات السلطة التنفيذية. يجدر بالملاحظة أن الدستور المصري الجديد الصادر في العام 2014 لا ينص على إنشاء مجلس شورى، فترك مسألة تعيين أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان دون إجابة شافية.

ينتخب المجلس القومي للمرأة رئيسه في اجتماعه الأول بعد تعيين الأعضاء من قبل السلطة التنفيذية. في حالة المجلس القومي لحقوق الإنسان، يعين مجلس الشورى رئيس المجلس عند تعيينه باقي أعضاء المجلس. لا توجد مواد قانونية تقيد من الانتماءات السياسية لأعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان.

العاملون في كل من المجلسين يعملون لمدة محددة. مجلس إدارة المجلس القومي لحقوق الإنسان يُعين بقرار مجلس الشورى مرة كل ثلاث سنوات. بالنسبة للمجلس القومي للمرأة، فإن الأعضاء يعينون بموجب قرار رئاسي بإنشاء المجلس لفترة ثلاث سنوات أيضاً. لا توجد قيود على معاودة تعيين الأعضاء في أي من المجلسين.⁵⁹¹

⁵⁸⁹ المجلس القومي لحقوق الإنسان: مادة 11 من قانون رقم 94 لسنة 2003. المجلس القومي للمرأة: مادة 9 من القرار الرئاسي رقم 90 لسنة 2000.

⁵⁹⁰ المادة 2 من قرار رئيس الجمهورية رقم 90 لسنة 2000. المادة 2 من قانون رقم 94 لسنة 2003.

⁵⁹¹ السابق.

تعد الرواتب في كل من المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان على نفس درجة رواتب كبار المسؤولين الآخرين.⁵⁹² إضافة إلى رواتب العاملين في الدولة فهناك راتب إضافي يتوفر من التمويلات التي يتلقاها المجلس القومي للمرأة على مشروعات معينة يعمل بها العاملون في المجلس.⁵⁹³ يجدر بالذكر أن العاملين بمكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان يعملون بعقود، ولا يعتبرون من العاملين في القطاع العام. يتم استخدامهم كعاملين بمشروع في مكتب الشكاوى وأغلبهم محامون أو لهم خلفية قانونية. من ثم فإن رواتبهم لا تقارن بتلك الخاصة بالعاملين بالدولة.⁵⁹⁴

لرئيسة المجلس القومي للمرأة سلطة تعيين وعزل العاملين بموجب القانون الحاكم للعاملين في الدولة، القانون رقم 48 (1978). يختلف الأمر بالنسبة إلى المجلس القومي لحقوق الإنسان، حيث يتم استخدام العاملين به تحديداً للعمل في مكتب الشكاوى ويلتزمون باللوائح الداخلية للمشروع.⁵⁹⁵

يتمتع العاملون في مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة بامتيازات أكثر من العاملين في المجلس القومي لحقوق الإنسان، من حيث قواعد العزل التعسفي من العمل. يلتزم العاملون في المجلس القومي للمرأة بالقواعد الحاكمة للعاملين في الدولة نفسها. هذه الامتيازات تحميهم من العزل من خلال جملة معقدة من القواعد والإجراءات التي يتعين على مشرفيهم اتباعها إذا رغبوا في عزل العاملين. لا ينسحب الأمر نفسه على العاملين بمكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، إذ تحكمهم اللوائح الداخلية لمشروع مكتب الشكاوى.⁵⁹⁶

لا توجد قواعد متعلقة تحديداً بحماية العاملين بمكتب الشكاوى أثناء أدائهم لواجبات عملهم. لم يتمكن الباحث من العثور على تقارير في المجال العام بشأن المضايقات التي يتعرض لها العاملون بأي من المجلسين أثناء التعامل مع شكاوى المواطنين.

بموجب دستور 2014 فإن المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان يرفعان التقارير إلى الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان. لا يُخضع الدستور التقارير للمراجعة القضائية.

لا ينص الدستور على سلطات لأمين مظالم، كما لا يتوفر نص بقواعد سلطات مكاتب الشكاوى في أي من قرارات وقوانين إنشاء المجلسين. في حالة المجلس القومي للمرأة، فإن بإمكان مكتب الشكاوى اللجوء للمحاكم بالنيابة عن المواطنين. يمكن العثور على أمثلة من تقارير الصحف، حول مساعدة المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان لمواطنين في رفع قضايا للتصدي لمشاكلهم، ودعم مكاتب الشكاوى لهم بالخبرات القانونية وفي إجراءات ومداولات المحاكم.⁵⁹⁷

⁵⁹² مقابلة السفارة منى عمر، الأمين العام للمجلس القومي للمرأة مع Ahead of the Curve، شتاء 2013.

⁵⁹³ السابق.

⁵⁹⁴ السابق.

⁵⁹⁵ تحليل المؤلف من واقع محتوى موقع مشروع مكتب الشكاوى.

⁵⁹⁶ الأنظمة الداخلية لمكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان غير متوفرة على الإنترنت.

⁵⁹⁷ يمكن العثور على الأمثلة على الموقع، حول اللجوء للمحاكم المدنية والمحاكم الإدارية لتسوية شكاوى المواطنين.

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعتبر هيئة أمين المظالم مستقلة؟

الدرجة: 25 / 100

أدت الاضطرابات السياسية الحالية إلى تبديلات في عضوية المجلسين. لكن العاملين في مكاتب الشكاوى في المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان لم يتأثروا.

أثرت التبديلات السياسية في مناصب المجلسين على قدرة المؤسستين على العمل بمعزل عن التأثيرات السياسية. التبديلات والتغييرات في صفوف أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان تحديداً انتقدها النشطاء⁵⁹⁸ كونها تخالف مبادئ باريس، القاضية بضرورة أن تكون تعيينات مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية من قبل هيئة تشريعية. في أغسطس/آب 2013، عيّن رئيس الوزراء حازم الببلاوي أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان في غياب هيئة تشريعية بعد حلها في 3 يوليو/تموز 2013.⁵⁹⁹ لم يتم الإعلان على الملأ عن التعيينات الجديدة في المجلسين. إبعاد أعضاء المجلسين أمر سهل نسبياً بما أنهم معينون من قبل الرئيس أو مجلس الشورى. لم يتأثر العاملون في المجلسين نتيجة التغييرات السياسية ولم يخضعوا للإبعاد لأسباب سياسية.⁶⁰⁰

في العام 2012 عيّن رئيس الوزراء كمال الجنزوري مجلساً جديداً بعد رفع قضية تطالب بتشكيل مجلس قومي جديد للمرأة. ما زال المجلس المذكور في منصبه لكن هناك توقعات بأنه سيعاد تعيين أعضائه بعد انتخابات 2014 الرئاسية.

تم تعيين أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان من قبل مجلس الشورى في سبتمبر/أيلول 2012 وأعيد تعيينهم على يد رئيس الوزراء حازم الببلاوي في 2013 بعد حل مجلس الشورى بموجب قرار محكمة.

كما يجب ذكر أن العاملين في مكاتب الشكاوى في المجلس القومي للمرأة والعاملين في مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان لم يتأثروا بتبديلات أعضاء المجلسين. مطلوب من العاملين الالتزام بقواعد العمل الداخلية الحاكمة لعمل مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان.

يعدّ رفع الشكاوى لمكاتب الشكاوى في المجلسين عملية آمنة بشكل عام.⁶⁰¹ يمكن الوصول لمكتب شكاوى المجلس القومي للمرأة من خلال موقع المجلس، ومن خلال الخط الساخن، أو البريد الإلكتروني، أو تقديم الشكاوى شخصياً في مقر المكتب في المحافظة. بالنسبة لمكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، فهناك استمارة شكاوى متوفرة على الموقع، وهناك مكتبين متنقلين يتواصلان مع المواطنين في شتى أنحاء البلاد. لم يعثر الباحثون على تقارير بمضايقات واجهت المشتكين الذين تقدموا بشكاوى لأي من المكتبين.

⁵⁹⁸ انظر:

Rana Muhammad Taha, "NCHR reshuffle receives mixed reactions", *Daily News Egypt*, 24 August 2013: www.dailynewsegypt.com/2013/08/24/nchr-reshuffle-receives-mixed-reactions/

⁵⁹⁹ السابق.

⁶⁰⁰ مقابلة مع السفيرة منى عمر، الأمين العام للمجلس القومي للمرأة.

⁶⁰¹ لم تظهر تقارير عن أعمال ترهيب و/أو إلحاق الأذى بالمشتكين.

الحكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة هيئة أمين المظالم؟

الدرجة: 25 / 100

لا تحتوي النصوص القانونية الخاصة بإنشاء المجلسين على مواد تضمن قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات ذات الصلة بأنشطة مكاتب الشكاوى وعمليات صنع القرار فيها.

لا توجد نصوص قانونية بشأن حفظ سرية الشكاوى والمشتكين. وعينات الشكاوى على موقع المجلس القومي للمرأة تبقى دون ذكر أسماء. لم يتم العثور على عينات للشكاوى على موقع مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان.

لا توجد نصوص قانونية تطالب مكاتب الشكاوى بتوفير تفاصيل الشكاوى للجمهور. لكن ينشر كل من المجلسين تقاريره على موقعه،⁶⁰² ويحتوي الموقعان على عدد من الشكاوى المقدمة بمكاتب الشكاوى ونسب الشكاوى التي تم الوصول لتسوية لها. بما أن نشر تلك التقارير ليس مُلزماً بموجب قانون، فلا توجد مواعيد يجب خلالها نشر تلك التقارير.

بما أن العاملين في مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة يُعاملون أمام القانون بصفة العاملين في الدولة، فإن عليهم تقديم إقرارات ذمة مالية لجهاز الكسب غير المشروع في وزارة العدل ما إن يتولوا المنصب ثم مرة كل خمس أعوام وخلال شهرين بعد خروجهم من مناصبهم. ليس مطلوباً الإفصاح للجمهور عن تلك الإقرارات. بالنسبة للعاملين في مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، فلا توجد نصوص قانونية تطالب العاملين بتقديم إقرارات ذمة مالية إذ لا يعاملون معاملة العاملين في الدولة في نظر القانون. لا توجد قواعد قانونية حول مشاركة الجمهور في أنشطة أي من المؤسسات.

⁶⁰² المجلس القومي لحقوق الإنسان: www.nchregypt.org/index.php/en/activities/publications/annual-reports.html المجلس القومي للمرأة: <http://ncwegypt.com/index.php/ar/docswomen/2013-03-11-14-50-50>

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في أنشطة وعمليات صنع قرار هيئة أمين المظالم؟

الدرجة: 50

موقعاً المجلسين محدّثان بالمعلومات ذات الصلة بأنشطتهما وكذا بمواعيد عقد ورش العمل وجلسات التدريب المقدمة للجمهور.

التقارير على موقع مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة تشتمل على دراسات وأوراق بحثية وإحصاءات حول حقوق المرأة وأمثلة على الشكاوى التي تتلقاها مكاتب شكاوى المجلس.⁶⁰³

بالنسبة لمكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، تتوفر المعلومات للجمهور من خلال الموقع، وتشمل تقارير عن أنشطة المكتب وحقائق عن المعايير الدولية لحقوق الإنسان. هناك قسم كامل في تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان السنوي للعام 2012 مكرس لأنشطة مكتب الشكاوى، ويشتمل على تفاصيل مثل عدد الشكاوى التي تم استقبالها، والموضوعات الرئيسية التي تم التوصل لوجودها من واقع تحليل المحتوى (القضايا التي توجد شكاوى أكثر حولها)، وقضايا مختارة في كل موضوع رئيسي، وأمثلة على التحقيقات التي تمت وردود الفعل التي تم تلقيها من مختلف الهيئات رداً على شكاوى المواطنين. كما يذكر التقرير تفاصيل عن بعثات تقصي حقائق أجراها المكتب، وأنشطة مكاتبه المتنقلة، وفعاليات التوعية والتواصل التي ينظمها بشأن التعامل مع القضايا ذات الأولوية في مصر.⁶⁰⁴

المادة 5 من القرار الرئاسي بإنشاء المجلس القومي للمرأة ذكرت بوضوح أن المجلس فيه لجنة تسمى لجنة المجتمع المدني، لكن لم يرد ذكر عن تعريف مهام هذه اللجنة. المادة نفسها تُصرح للمجلس القومي للمرأة بالسعي للحصول على آراء الخبراء عند الاقتضاء.

الوصول إلى آلية تقديم الشكاوى عملية سهلة نسبياً. واجه المجلس القومي لحقوق الإنسان انتقادات جراء فشله في إشراك الجمهور والمجتمع المدني في نشاطه.⁶⁰⁵

أشارت السفيرة منى عمر، الأمين العام للمجلس القومي للمرأة، في مقابلة أجريت لصالح هذه الدراسة، أن العاملين في مكاتب الشكاوى في المجلس القومي للمرأة يرسلون إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم إلى جهاز الكسب غير المشروع بحسب القانون 62 لسنة 1975 وبحسب القواعد الداخلية للعمل في المجلس.

يخضع العاملون في القطاع الحكومي للمراجعة المحاسبية والرقابة من الجهاز المركزي للمحاسبات. لا يكشف الجهاز المركزي للمحاسبات عن تقاريره للجمهور.⁶⁰⁶

من حيث الممارسة، ليست هناك آليات لضمان الإعلان عن الوظائف الشاغرة في القطاع العام، أي لا توجد عقوبات تُفرض على الهيئات التي لا تقوم بعمل إعلانات لشغل الوظائف الشاغرة.⁶⁰⁷

⁶⁰³ موقع المجلس القومي للمرأة.

⁶⁰⁴ موقع المجلس القومي لحقوق الإنسان.

⁶⁰⁵ انظر: Amira Howedy, "In the Absence of Will", *Al-Ahram Weekly*, 4 March 2010.

⁶⁰⁶ مقابلة المستشار هشام جنية رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁰⁷ انظر:

الحكمة: المساواة

القانون

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان مساواة هيئة أمين المظالم على تصرفاتها وأعمالها؟

الدرجة: 50 / 100

يقدم المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان تقاريرهما إلى الرئيس ورئيس الوزراء. ليس مطلوباً من المجلسين نشر تقاريرهما.

يخضع المجلس القومي للمرأة فقط للمساءلة أمام الرئيس ورئيس الوزراء. تطالب القوانين المنشئة⁶⁰⁸ للمجلسين بإمداد المشرع بتقارير المجلسين. يجدر بالذكر أنه ليس مطلوباً من مكاتب الشكاوى الخضوع لهذه الهيئات بصفة منفصلة عن المجلس القومي للمرأة/المجلس القومي لحقوق الإنسان. تدرج إحصاءات مكاتب الشكاوى وتقاريرها في التقارير التي يعدها المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان.

لا بد أن تتقدم جميع هيئات مكافحة الفساد الحكومية بتقارير سنوية للسلطة التنفيذية، التي تُخضعها للمساءلة، لكن ليس مطلوباً الكشف للجمهور عن هذه المعلومات. مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان مشروع منفصل ليس مطلوباً منه أن يرفع تقاريره إلى السلطة التنفيذية. بالنسبة للمجلس القومي للمرأة، فإن مكتب الشكاوى الخاص به لا يرفع تقاريره بصفة منفصلة للسلطة التنفيذية، إنما كثيراً ما ترد إحصاءاته ضمن التقارير السنوية.

لا يوجد جدول زمني محدد في القانون لتقديم التقارير السنوية.

لا تخضع تقارير المجلس القومي للمرأة أو المجلس القومي لحقوق الإنسان للمراجعة القضائية. ولا يوفر الإطار القانوني المصري الحماية للمبلغين عن الفساد. يعامل العاملون في مكتب شكاوى المجلس القومي للمرأة أمام القانون معاملة العاملين في القطاع العام. أي سوء سلوك ينبغي رفعه للمشرفين عليهم أو يتم تناوله من خلال رفع شكاوى إلى المجلس القومي للمرأة نفسه. أما بالنسبة للمجلس القومي لحقوق الإنسان، فإن العاملين يخضعون للأنظمة واللوائح الداخلية لمشروع مكتب الشكاوى، ولا يخضعون للإطار القانون الخاص بالعاملين في القطاع العام.

⁶⁰⁸ قرار رئيس الجمهورية رقم 90 لسنة 2000 وقانون رقم 94 لسنة 2003 بإنشاء المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي لحقوق الإنسان على التوالي.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع هيئة أمين المظالم للمساءلة عن تصرفاتها وأعمالها؟

الدرجة: 50/100

يرفع المجلس القومي للمرأة تقارير سنوية إلى الرئيس ورئيس الوزراء. يرفع المجلس القومي لحقوق الإنسان تقاريره إلى الرئيس ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى.

يطالب القانون بأن يقدم المجلس القومي للمرأة تقاريره السنوية للرئيس ورئيس الوزراء.⁶⁰⁹ كما تُنشر التقارير على موقع المجلس. بالنسبة للمجلس القومي لحقوق الإنسان فإن القانون يُلزمه بأن تُرفع تقاريره إلى الرئيس ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى.

لا تتوفر معلومات عن التقارير بعد رفعها للسلطات المعنية. لا توجد حالات لمناقشة تقارير مكاتب الشكاوى أمام البرلمان أو أمام أية جهة أخرى. كما لا توجد خطة زمنية محددة يتعين بموجبها رفع التقارير للهيئات المعنية.

يخضع العاملون في المجلس القومي للمرأة للتدقيق من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات، بصفته مدقق خارجي.⁶¹⁰ لا تتوفر معلومات حول ممارسات العاملين في المجلس القومي لحقوق الإنسان.

⁶⁰⁹ مقابلة السفيرة منى عمر، الأمين العام للمجلس القومي للمرأة.

⁶¹⁰ أثناء المقابلة مع السفيرة منى عمر، كان ممثل للإدارة المالية في المجلس القومي للمرأة حاضراً. وهكذا عرف المؤلف بهذه المعلومة.

الحكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تُطبق قوانين بآليات لضمان نزاهة هيئة أمين المظالم؟

الدرجة: 50/100

لا توجد أنظمة محددة مصممة خصيصاً لغرض الاحتفاظ بمستوى نزاهة العاملين في مكاتب الشكاوى.

يُعامل العاملون في مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة أمام القانون معاملة العاملين في القطاع العام. العاملون في القطاع العام يلتزمون بجملة من القوانين التي سبق ذكرها. هذه القوانين تحتوي على مواد بشأن قبول الهدايا وتقاضي الرشاوى واستخدام السلطة بصفة غير قانونية، كما تفرض قيوداً على النشاط بعد الخروج من الوظيفة.⁶¹¹ قانون العاملين في القطاع العام لا ينص على عقوبات تُفرض في حال مخالفة مواده، فأغلب العقوبات ترد في قانون العقوبات. يحتوي قانون العقوبات على عقوبات للرشوة والكسب غير المشروع وإساءة استخدام الأموال العامة والجرائم الأخرى المرتبطة حصراً بقطاع العاملين في هذا القطاع. هذه المواد لا تقتصر على مكاتب الشكاوى ومن ثم فهي لا تتعامل مع أمور مثل حفظ خصوصية المشتكين والمراسلات.

يحكم القانون 106 (2013) تضارب المصالح في القطاع الحكومي. ويعرف بقانون "تعارض المصالح" وينص على إنشاء لجنة تسمى لجنة "الوقاية من الفساد"، تمارس مهامها بالاقتران مع لوائح القانون. اللجنة لم تنشأ حتى الآن ولم توضع اللوائح بعد.

المسألة تختلف بالنسبة للعاملين في مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، فهم لا يعاملون أمام القانون معاملة العاملين في القطاع العام، إنما يلتزمون بالأنظمة الداخلية الخاصة بمشروع مكتب الشكاوى. هذه الأنظمة غير متوفرة على الإنترنت ومن ثم لا يمكن تقييمها في هذا الفصل. لا توجد قيود على الأنشطة السياسية للعاملين في مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، إذ لم يرد نص بهذا في الإطار القانوني الحاكم للمجلس.

يجب على العاملين في مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة رفع إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم إلى إدارة الكسب غير المشروع في وزارة العدل لدى توليهم للعمل ومرة كل خمس سنوات حتى ترك الوظيفة.

⁶¹¹ قانون رقم 48 لسنة 1978 يحيل جميع المخالفات المتعلقة بالأموال العامة إلى قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937.

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة هيئة أمين المظالم من حيث الممارسة؟

الدرجة: 50 / 100

لم يتم العثور على تقارير حول فساد العاملين في مكاتب الشكاوى أو الأنظمة الداخلية الحاكمة لأخلاقيات عملهم. بالنسبة للمجلس القومي للمرأة، فإن العاملين في مكاتب الشكاوى التابعة له يقدمون إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم إلى إدارة الكسب غير المشروع كجزء من إجراءات التعيين ومرة كل خمس سنوات طالما هم في الوظيفة. أما مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان فهو مشروع منفصل يتبع العاملون فيه الأنظمة الداخلية للمشروع نفسه، ولا يسري عليهم الإطار القانوني الحاكم للعاملين في القطاع العام. لا يوجد نص قانوني يطالب العاملين في مكاتب الشكاوى بجعل إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم متاحة للجمهور. بشكل عام، لم يتم العثور على تقارير حول انتهاك العاملين في مكاتب الشكاوى لأي من القوانين الحاكمة لهم.

يتلقى العاملون في مكاتب شكاوى المجلسين التدريب وينظمون جلسات التدريب وورش العمل أيضاً.⁶¹² لكن لم يتم العثور على سجلات بشأن تدريب متعلق بالنزاهة في أي من مكاتب الشكاوى في المجلسين.

لدى نشر الشكاوى على الموقع، تتم إزالة البيانات الشخصية. وجود الشكاوى على المواقع كأمثلة للشكاوى التي يتلقاها مكتب الشكاوى يكون بمثابة عامل محفز يشجع المواطنين الآخرين على اللجوء لمكاتب الشكاوى.

⁶¹² معلومات تم جمعها أثناء مقابلتين تم إجرائهما أثناء إعداد هذا القسم.

الدور: التحقيق

إلى أي مدى تعتبر هيئة أمين المظالم نشطة وفعالة في التعامل مع الشكاوى المقدمة من الجمهور؟

الدرجة: 75/100

إجراءات تقديم الشكاوى في مكتب الشكاوى في كل من المجلسين سهلة نسبياً. تُعرض المساعدة من العاملين لمقدمي الشكاوى. يمكن الوصول لمكاتب الشكاوى شخصياً أو بطريق الخط الساخن أو من خلال البريد الإلكتروني أو الفاكس.

تتواجد مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة في جميع المحافظات المصرية للسيدات، ليتقدمن من خلالها بالشكاوى ولمقابلة المنسقات في المكاتب لمساعدتهن في الإجراءات.

لقبول الشكاوى ومراجعتها من طرف المجلس القومي للمرأة يجب أن تستوفي المعايير الآتية:⁶¹³

- تدخل ضمن اختصاصات مكتب الشكاوى.
- عليها توقيع المشتكية وعليها إسمها ورقمها القومي وعنوانها ورقم هاتفها أو أية وسيلة إتصال أخرى، بخط مقروء.
- تقدمها الشاكية بنفسها وليس أي شخص آخر نيابة عنها.
- تحدد نوع الشكاوى وما إذا كانت فردية أو جماعية.
- تشير إلى اسم وعنوان المؤسسة المقدمة الشكاوى ضدها.
- تحدد اسم الشخص المقدمة الشكاوى ضده.
- تحدد العلاقة بين الشاكية وموضوع الشكاوى.
- تحتوي على ملخص بالشكاوى يحتوي على المواعيد ذات الصلة.
- وثائق تثبت صحة الأحداث الواردة في الشكاوى.
- إشارة إلى الحالة الحالية للشكاوى إذا كان قد سبق تقديمها لهيئة أخرى.

لا يُنظر في أمر أية شكاوى معهود بها للقضاء إلا إذا كانت بشأن حكم لم يُنفذ. القابلية لتقديم شكاوى⁶¹⁴ تمتد إلى جميع النساء الخاضعات لأي شكل من أشكال التمييز في الحياة العامة أو الأحوال الشخصية.

من الممكن تسجيل شكاوى على موقع المجلس القومي للمرأة،⁶¹⁵ أو بالحضور في مكتب الشكاوى أو بطريق الهاتف أو من خلال البريد الإلكتروني أو الفاكس.

الشكاوى المقدمة للمجلس القومي لحقوق الإنسان تقدم من خلال موقع المجلس⁶¹⁶ أو من خلال مكاتبه المتنقلة التي تجول بمصر، أو بالاتصال بالهاتف أو بالبريد الإلكتروني أو الفاكس، ومن خلال ستة فروع بمحافظة كفر الشيخ والإسماعيلية وبنى سويف وسوهاج وبورسعيد والسويس ويقتصر دورها على تلقي الشكاوى من السكان المحليين

⁶¹³ موقع المجلس القومي للمرأة.

⁶¹⁴ السابق.

⁶¹⁵ انظر: www.oo-ncw.org/NCW_CP/Net/CitizensRegistration.aspx

⁶¹⁶ انظر: www.nchregypt.org/index.php/en/complaint-english.html

وإرسالها إلى لجنة الشكاوى (وهي لجنة منفصلة عن مكتب الشكاوى تعمل تحت إشراف الأمانة التنفيذية) بمقر المجلس بالقاهرة ليقوم بإرسالها إلى جهات الاختصاص وتسويتها. لا توجد معايير محددة لتقديم شكاوى.

لم يرد ذكر عدد الشكاوى التي تم تلقيها والتحقيق فيها خلال العام الماضي. لكن من المقدر أن مكتب شكاوى المجلس القومي للمرأة قام بتسوية نحو 50 في المائة من الشكاوى المقدمة إليه في العام السابق.⁶¹⁷ وفي حالة المجلس القومي لحقوق الإنسان، لا تتوفر إحصاءات حول نسبة الشكاوى التي تمت تسويتها.

يتواصل المجلس القومي للمرأة بشكل نشط واستباقي في القضايا ذات الصلة بولايتها. على سبيل المثال، أعد ونشر تقريراً بعنوان "دراسة للعنف ضد المرأة في مصر: ملخص النتائج".⁶¹⁸

ثمة حالات لدخول مكتب الشكاوى في مشاورات قبيل انتقاده لمؤسسة عامة. المجلس القومي لحقوق الإنسان على سبيل المثال أعد لجنة تقصي حقائق للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان أثناء فض اعتصام رابعة.⁶¹⁹

أنشأ المجلس القومي لحقوق الإنسان لجنة تقصي حقائق للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان بدءاً من 25 يناير/كانون الثاني 2011. هناك عدة لجان مشابهة تم إنشاؤها على امتداد السنوات الأربع الأخيرة. تتوفر التقارير على موقع المجلس القومي لحقوق الإنسان وتوثق قسوة الشرطة وانتهاكات أخرى لحقوق الإنسان. كما أن هناك لجنة أخرى لتقصي الحقائق تم تشكيلها للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان أثناء مواجهات ماسبيرو بين مواطنين وقوات للجيش أمام مبنى ماسبيرو في القاهرة.⁶²⁰

ما زالت لجان تقصي الحقائق غير فعالة في عملية محاسبة الجناة على ما ارتكبوا من انتهاكات. ليس للمجلس القومي لحقوق الإنسان سلطة فرض عقوبات على الجناة.⁶²¹

وبسبب علاقة المجالس القومية بالحكومة والسلطة التنفيذية، فإن الشعب المصري يميل بصفة عامة إلى النظر لمكاتب الشكاوى بصفتها جهة للدفاع عن الحكومة، وليست مدافعاً عن المواطن أو معبرة عن لسان حاله كما يقتضي الدستور.

⁶¹⁷ مقابلة السفيرة منى عمر، الأمين العام للمجلس القومي للمرأة.

⁶¹⁸ انظر المجلس القومي للمرأة:

National Council for Women, *Violence against Women Study: Summary of Findings* (Cairo: NCW, 2009): www.ncwegypt.com/images/research/egypt_violence_against_women_study_summary%20of%20findings%20english_with_cover.pdf

⁶¹⁹ انظر:

Rana Muhammad Taha, "NCHR releases full report on Rabaa sit-in dispersal", *Daily News Egypt*, 17 March 2014: www.dailynewsegypt.com/2014/03/17/nchr-releases-full-report-rabaa-sit-dispersal/

www.nchregypt.org/media/ftp/maspero%20report.pdf

⁶²⁰ مقابلة السفيرة منى عمر، الأمين العام للمجلس القومي للمرأة.

⁶²¹ مقابلة السفيرة منى عمر، الأمين العام للمجلس القومي للمرأة.

الدور: تدعيم الممارسات الجيدة

إلى أي مدى تعد هيئة أمين المظالم نشيطة وفعالة في مجهودات التوعية داخل أروقة الحكومة وفي صفوف الجمهور بشأن معايير السلوك الأخلاقي؟

الدرجة: 25 / 100

للمجلس القومي للمرأة مطبوعات كثيرة تتراوح من نتائج بحوث إلى إحصاءات على صلة بقضايا المرأة في مصر. تتوفر المطبوعات في مكاتب الشكاوى في كل محافظات مصر وكذلك على موقع المجلس.

نشر موقع المجلس القومي لحقوق الإنسان تقارير لجان تقصي الحقائق التابعة له تنتقد التقارير الحكومية وتستعرض توصيات حول ما يجب فعله لحل أزمة الانتهاكات.⁶²² لا توجد حالات موثقة لتواصل مكاتب شكاوى المجلس القومي للمرأة أو المجلس القومي لحقوق الإنسان في حملات لتوعية وتنقيف المسؤولين في القطاع العام.

يتابع المجلس القومي للمرأة ومكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان مع المؤسسة المعنية إلى أن تتم تسوية الشكوى.⁶²³ إذا كان مطلوباً رفع قضية للتصدي لشكوى وتسويتها، فإن المنسق المسؤول في مكتب الشكاوى يساعد المواطن/ة في الشكوى حتى تتم تسوية الأمر.⁶²⁴

لمكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان مكاتب متنقلة تزور المحافظات لزيادة التوعية بمشروع مكتب الشكاوى وكذلك لجمع الشكاوى من المواطنين في المناطق الريفية بمصر.⁶²⁵

⁶²² من الأمثلة: <http://www.nchregypt.org/index.php/en/component/content/article/171-projects/ombudsman-office/963-the-report-of-the-fact-finding-mission-on-the-imbaba-events.html>, <http://www.nchregypt.org/index.php/en/media-center/news/1307-rabaa-center/news/915-2012-02-09-09-28-09.html>, <http://www.nchregypt.org/index.php/en/media-center/news/1307-rabaa-center/news/915-2012-02-09-09-28-09.html>, <http://www.nchregypt.org/index.php/en/media-center/news/1307-rabaa-center/news/915-2012-02-09-09-28-09.html> report-translation.html [تمت الزيارة في 8 أغسطس/آب 2014].

⁶²³ تحليل من خلال المقابلات التي تم إجراؤها.

⁶²⁴ تحليل محتوى الشكاوى على الموقع.

⁶²⁵ www.nchregypt.org/index.php/en/complaints.html [تمت الزيارة في 5 أغسطس/آب 2014].

مر الجهاز المركزي للمحاسبات، تاريخياً، بعدة تحولات من حيث مكانته داخل جهاز الحكم المصري ومهامه. قضى القانون 129 (1964) بإنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات كهيئة مستقلة خاضعة لإشراف رئيس الجمهورية. ألحق قرار رئيس الجمهورية رقم 31 (1975) الجهاز المركزي للمحاسبات بمجلس الشعب كهيئة مستقلة تعاون المجلس في مراقبة النفقات العامة وتشرف على الأموال العامة. في الوقت الحالي يحكم الجهاز المركزي للمحاسبات القانون 144 (1988)، المعدل بقانون 157 (1998)، الذي منح الجهاز المركزي مرة أخرى وضع الهيئة المستقلة لكن تحت إشراف رئيس الجمهورية.

تتمثل المهمة الرئيسية للجهاز المركزي للمحاسبات، حالياً، في العمل كمدقق خارجي لوحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية (الحكم المحلي) والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات. ويعين رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بقرار رئاسي مباشر لمدة أربع سنوات، ولا يُعزل من منصبه ما لم يقدم استقالته. لكن الجهاز المركزي للمحاسبات لديه سلطة محدودة فيما يتعلق بالمحاسبة بعد انكشاف الفساد وانعدام المساءلة في وحدات الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة التي يتولى مراقبتها، الأمر الذي يحد كثيراً من أن يكون لأنشطته أثر ومردود ملموس على حالة النزاهة في مصر. يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أن يكشف المعلومات ويرسل التقارير إلى الرئيس، وإلى رئيس الوزراء، وإلى البرلمان بناء على الطلب، وبالتالي تكون قدرة الجمهور المصري على الاطلاع على تقارير وأنشطة الجهاز المركزي للمحاسبات محدودة جداً. كما أن تبعية الجهاز للسلطة التنفيذية تفرض خطراً على استقلالية الجهاز وحياده.

يلخص الجدول التالي إجمالي درجة الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر طبقاً لمعايير القدرات والحوكمة والدور، في كل من القانون والممارسة.

الدرجة الإجمالية: 61 / 100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات	الموارد	غير متوفر	75
	الاستقلالية	75	75
الحوكمة	الشفافية	50	50
	المحاسبة	50	50
	النزاهة	75	25
الدور	المراجعة الفعالة للحسابات	75	
	كشف ومعاقبة سوء السلوك	50	
	تحسين الإدارة المالية	50	

طبقاً للقانون 144 (1988) فإن الجهاز المركزي للمحاسبات منظمة مستقلة قانونياً تدير مواردها الخاصة. يشرف الجهاز المركزي للمحاسبات على إدارة شركات وأقسام القطاع العام ويراقب الأموال المودعة تحت إشراف الموظفين بجهاز الدولة.⁶²⁶

الجهاز المركزي للمحاسبات مسؤول عن مراجعة حسابات إدارات الحكومة المركزية والأجهزة الخدمية، والمحافظات، والنقابات، والشركات المملوكة للدولة، والأحزاب السياسية، والصحف القومية والحزبية، والهيئات الحكومية الأخرى.⁶²⁷ كما يعاون مجلس النواب في القيام بدوره الرقابي.

يُعين رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مباشرة بمرسوم رئاسي بعد موافقة أغلبية مجلس النواب ويشرف الرئيس على عمله بشكل مباشر.⁶²⁸

⁶²⁶ انظر: "Egypt Integrity Indicators Scorecard," *Global Integrity Report*, 2008.

⁶²⁷ انظر موقع الجهاز المركزي للمحاسبات:

"Central Auditing Organization," *International Association of Anti-Corruption Authorities*, 9 February 2012, www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions/Egyptjigou/201202/t20120209_801456.shtml

⁶²⁸ المادة 216 من دستور جمهورية مصر العربية 2014.

القدرات: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى تتوفر للجهاز المركزي للمحاسبات موارد كافية لتحقيق أهدافه من حيث الممارسة؟

الدرجة: 75/100

يمارس الجهاز المركزي للمحاسبات درجة من الاستقلالية نسبية، فيما يتعلق بتخصيص موارده المالية الداخلية، لكن الموارد المالية الخاصة له قد لا تكون كافية في كل الأحوال.

يقضي القانون 144 (1988) بأن للجهاز المركزي للمحاسبات ميزانية مستقلة، يحددها البرلمان لدى وضع موازنة الدولة. تُجهز الموازنة سنوياً ويتم التفاوض عليها مع وزارة المالية كجزء من المفاوضات التي تجريها الوزارة حول موازنة الدولة. بعد المفاوضات مع مختلف السلطات العامة، تُعرض موازنة الدولة على السلطة التشريعية وتناقش.⁶²⁹ تدرج موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات كرقم واحد في موازنة الدولة، ثم يوزعها رئيس الجهاز، بمعنى أن الجهاز المركزي للمحاسبات يدير موارده الخاصة به ويسيطر عليها.⁶³⁰ لا تتوفر علناً تقارير تستعرض تفصيلاً ميزانية الجهاز المركزي للمحاسبات.

ورد في سياسة الموارد البشرية للجهاز المركزي للمحاسبات أن المناصب الكبرى تُشغل بقرارات من رئيس الجهاز. بشكل عام، فإن متطلبات ومؤهلات الموظفين المرشحين للتعين تُحدد في التوصيف الوظيفي لكل وظيفة. المتطلبات المذكورة في السياسات الخاصة بالجهاز هي: أن يكون الموظف محمود السيرة وحسن السمعة، مع إتمام درجة البكالوريوس، واستيفاء متطلبات الوظيفة ومؤهلاتها، وأن يكون الموظف المرشح للوظيفة لائقاً صحياً.⁶³¹ يجب إجراء تقييمات أداء سنوية وهي على مقياس من خمس درجات من ممتاز إلى ضعيف. هناك قائمة مستفيضة من المتطلبات والمعايير مخصصة لفحص المدققين الخارجيين المنضمين إلى الجهاز المركزي للمحاسبات. منها متطلبات أكاديمية، والعضوية في الجمعيات الدولية ذات الصلة للمدققين المصريين والدوليين.⁶³²

في الجهاز المركزي للمحاسبات إدارة مختصة بالتدريب والتنمية هي قسم البحوث والتدريب. هذا القسم مسؤول عن توفير التدريب الداخلي للموظفين، وضمان مشاركتهم في التدريبات الخارجية، وإبقاء المدققين على اطلاع بأساليب وتقنيات التدقيق الدولية الفضلى. طبقاً لشخص أجريت معه مقابلة فإن العضوية والمشاركة في الجمعيات الدولية تضمن أن يكون العاملون في الجهاز على اطلاع بالممارسات الدولية الفضلى.⁶³³ من الأمثلة على تعاون من هذا القبيل لصالح التنمية الوظيفية ورشة عمل عُقدت بالتعاون مع البنك الدولي وانضم خلالها 30 ممثلاً للجهاز المركزي للمحاسبات إلى خبراء من مؤسسات التدقيق العليا (Supreme Audit Institutions- SAI) للمناقشة وتبادل الخبرات حول أطر العمل القانونية لمؤسسات التدقيق العليا.⁶³⁴

⁶²⁹ مقابلة المستشار هشام جنيّة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶³⁰ قانون 144 (1988) وقانون 157 (1998).

⁶³¹ انظر لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات: www.cao.gov.eg/CAO_WEB/uploads/Dpages/About_CAO/layha.pdf

⁶³² سجل قيد مراقبي الحسابات من خارج النطاق الحكومي، الجهاز المركزي للمحاسبات:

www.cao.gov.eg/CAO_WEB/uploads/Dpages/Accounting_criteria/AuditingEnrollement.pdf

⁶³³ مقابلة مع المستشار هشام جنيّة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶³⁴ انظر:

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى تتوفر الاستقلالية للجهاز المركزي للمحاسبات؟

الدرجة: 75 / 100

الجهاز المركزي للمحاسبات بشكل عام مستقل، لكن القانون يعطي الرئيس سلطة تعيين رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، بعد موافقة أغلبية البرلمان، ما يحد من استقلاليته القانونية.

يفرض القانون 144 (1988) المعدل للقانون 129 (1964) استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات، لكنه يجعله أيضاً خاضعاً لرئيس الجمهورية.⁶³⁵ يُعين رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب قرار رئاسي مباشر وبموافقة أغلبية البرلمان.⁶³⁶ تم تعيين رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من قبل البرلمان حتى عام 1988، أشار مقياس النزاهة العالمي (Global Integrity Scorecard) إلى أن ذلك أعطى الجهاز استقلالية أكبر عن استقلاليته في نظام التعيين الحالي من قبل الرئيس.⁶³⁷ لجنة الخمسين المسؤولة عن صياغة أحدث الدساتير المصرية تلقت طلبات من مجموعات مصالح، ومنها مطلب الجهاز المركزي للمحاسبات لتعيين رئيسه مستقلاً عن البرلمان وعن الرئيس، من أجل توفير المزيد من الاستقلالية لعمله ولتحسين شفافيته.⁶³⁸ ينص الدستور الأحدث الصادر في العام 2014 على استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات، وترك تعيين رئيس الجهاز من خلال قرار رئاسي، لكن مع الحصول على موافقة أغلبية مجلس النواب.⁶³⁹

كما أن دستور 2014 جعل مدة خدمة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات قابلة للتجديد مدة إضافية واحدة.⁶⁴⁰ يمثل هذا تضارب مع القانون الجاري الناظم للجهاز المركزي للمحاسبات، الذي لا يقيد عدد مرات التجديد لرئيس الجهاز.

يتم تشغيل العاملين في الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب المتطلبات الخاصة بكل منصب من المناصب. يكون التعيين في أدنى الوظائف الفنية الرقابية بالجهاز من بين حملة المؤهلات العليا، وبالنسبة للوظائف الأعلى درجة يعين رئيس الجهاز شاغليها مع ضرورة استيفاء المرشحين للوظائف المذكورة للمؤهلات والشروط المطلوبة.⁶⁴¹ طبقاً لسياسة الموارد البشرية الخاصة بالجهاز المركزي للمحاسبات، فإن أعضاء الجهاز ورئيسه لا يُسمح لهم بالاشتغال بأية أنشطة تجارية أو أنشطة تتضارب مع استقلالية ونزاهة مناصبهم.⁶⁴² كما لا يُسمح لأعضاء الجهاز أو لرئيسه بالانضمام إلى أحزاب سياسية.⁶⁴³ لا توجد أحكام في القانون بشأن حصانة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من الملاحقة القضائية الناتجة عن اضطراره بواجباته.

⁶³⁵ قانون 10 (2009)، قانون 129 (1964) وقانون 144 (1988).

⁶³⁶ قانون 10 (2009)، وقانون 129 (1964) وقانون 144 (1988). المادة 16 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014.

⁶³⁷ انظر: Global Integrity Report, Egypt Integrity Indicators Scorecard, 2008.

⁶³⁸ مقابلة المستشار هشام جنيته، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013، وانظر:

K. Sarhan, *Parliament and Oversight Agencies: The Central Auditing Organization and Administrative Control Authority as Models in The Role of Parliament in the Egyptian Constitution*, Global Partners and Associates, 2013.

⁶³⁹ المادة 216، دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014.

⁶⁴⁰ السابق.

⁶⁴¹ لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات: www.cao.gov.eg/CAO_WEB/uploads/Dpages/About_CAO/layha.pdf

⁶⁴² السابق.

⁶⁴³ السابق.

الممارسة

من حيث الممارسة، إلى أي درجة يعدّ الجهاز المركزي للمحاسبات حراً من التدخلات الخارجية في أداء أعماله؟

الدرجة: 75/100

يتمتع الجهاز المركزي للمحاسبات بحماية نسبية من التعرض لتدخلات خارجية بشكل عام، لكن في الماضي لم يتم بعض رؤساء الجهاز مدة عملهم، وهو ما قد يشير إلى ضغوط سياسية، وتبين أن الميزانية لم تكن كافية أحياناً لاضطلاع الجهاز بأنشطته.

نظراً لأن الجهاز المركزي للمحاسبات يخضع لسلطة الرئيس، فإن درجة استقلاليته مرتبطة بقوة بإرادة السلطة التنفيذية الخاصة بإمداد الجهاز بتلك الاستقلالية.⁶⁴⁴ لا يمكن إعفاء رئيس الجهاز من منصبه إلا بتقديمه الاستقالة، والتي يجب أن تخضع لموافقة رئيس الجمهورية.⁶⁴⁵

المدراء الحاليون والسابقون للجهاز المركزي للمحاسبات جاءوا من خلفيات مهنية وأكاديمية مميزة للغاية.⁶⁴⁶ الرئيس الحالي للجهاز المركزي للمحاسبات يمارس مهام عمله بحرية واستقلالية، وهو ينتقد بشكل مفتوح ونشط عدة حالات فساد في مصر، وكذلك أشار إلى نقاط ضعف عدة في نظام الحكم المصري، دون أي تدخل بدون وجه حق من فاعلين خارجيين في عمله.⁶⁴⁷ لا توجد حالات ظاهرة تتعلق باشغال رؤساء الجهاز المركزي من منصب أو أنشطة يمكن أن تعرض استقلاليتهم للخطر.⁶⁴⁸ بينما توجد حالات تم تجديد مدد أو إعادة تعيين لرؤساء الجهاز.⁶⁴⁹ رغم أنه حسب القانون لا يمكن إعفاء رئيس الجهاز من منصبه قبل انتهاء مدته وهي أربع سنوات، فإن موقع الجهاز يشير إلى عدة حالات لم يتم فيها رؤساء الجهاز مدة الأربع سنوات الخاصة بهم.⁶⁵⁰

يعمل في الجهاز المركزي للمحاسبات موظفون بدوام كامل. طبقاً لتقييم النزاهة العالمي 2008، يتمتع العاملون في الجهاز بخبرة جيدة في تخصصاتهم نظراً لخبرة الجهاز القائم منذ أكثر من 50 عاماً.⁶⁵¹ ويؤكد هذا أن العاملين في الجهاز يلتزمون بلوائح وقوانين العاملين بالقطاع العام، وهي اللوائح والقوانين التي تنص على ترقية واستقرارهم في مناصبهم الوظيفية، طبقاً لما ذكره رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات.⁶⁵²

أشار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أنه لكون مصر دولة نامية، فإن النفقات العامة – ومن ثم الموازنة المتوفرة للجهاز المركزي للمحاسبات – غير كافية.⁶⁵³

⁶⁴⁴ أبو جبل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية: <http://goo.gl/GTXw3D>

⁶⁴⁵ انظر تقرير النزاهة العالمي: Global Integrity Report, Egypt Integrity Indicators Scorecard, 2008.

⁶⁴⁶ رؤساء الجهاز السابقين، الجهاز المركزي للمحاسبات: www.cao.gov.eg/index_files/cao_previous_presidents.htm

⁶⁴⁷ انظر: Egypt Independent, Auditing agency calls for greater oversight of government bodies, 16 April 2013.

⁶⁴⁸ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁴⁹ رؤساء الجهاز السابقين، الجهاز المركزي للمحاسبات: www.cao.gov.eg/index_files/cao_previous_presidents.htm

⁶⁵⁰ القانون 144 (1988). رؤساء الجهاز السابقين، الجهاز المركزي للمحاسبات: www.cao.gov.eg/index_files/cao_previous_presidents.htm

⁶⁵¹ انظر: Global Integrity Report, Egypt Integrity Indicators Scorecard, 2008.

⁶⁵² مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁵³ السابق.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات ذات الصلة بأنشطة وقرارات الجهاز المركزي للمحاسبات؟

الدرجة: 50/100

في حين يحق للبرلمان الاطلاع على جميع تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات وإجراءات عمله، فإن اطلاع الجمهور على تقارير الجهاز محدود. التقارير الخاصة بهيئات معينة في القطاع العام ليست متاحة للجمهور، والمناقشات الكاملة للتقرير السنوي للجهاز حول ميزانية الدولة ونفقاتها في البرلمان لا تُذاع علناً.

لا توجد في القانون مواد تطالب الجهاز المركزي للمحاسبات بجعل تقاريره متوفرة علناً.⁶⁵⁴ تُلزم المادة 18 من قانون 144 (1988) الجهاز المركزي للمحاسبات بأن يعرض على السلطة التشريعية أية تقارير تطلبها منه، إضافة إلى التقرير السنوي حول نتائج مراجعاته للحسابات، وهو التقرير الذي يحتوي على ملحوظات حول ميزانية الدولة، وتقرير عن كفاية وكفاءة النفقات العامة.⁶⁵⁵ من ثم، فإن التقارير لا تُقدم إلا للرئيس، وإلى السلطة التشريعية إذا طلبت الاطلاع، ولا يطلع عليها عموماً سوى الرئيس والبرلمان والهيئات الخاضعة للمراجعة والمراجعين الذين يعملون على التقارير.⁶⁵⁶ بما أن الجهاز المركزي للمحاسبات لا يقدم تقاريره للسلطة التشريعية (إلا بناء على طلب منها، بالإضافة إلى تقديمه التقرير السنوي بالنتائج الإجمالية، وتقاريره عن كفاءة النفقات العامة) فهذا يحد كثيراً من شفافيته.

الجهاز المركزي للمحاسبات عضو في مؤسسات التدقيق العليا الدولية بما فيها المنظمة الدولية لمؤسسات التدقيق العليا (International Organisation of Supreme Audit Institutions- INTOSAI)⁶⁵⁷ وطبقاً لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، فهذا يضمن الاتساق مع الممارسات الدولية الفضلى من خلال التواصل المستمر مع الهيئات المهنية الدولية.⁶⁵⁸

⁶⁵⁴ أبو جبل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية: <http://goo.gl/GTXw3D>
⁶⁵⁵ المادة 18 من قانون 144 (1988). وانظر: أبو جبل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية: <http://goo.gl/GTXw3D>

⁶⁵⁶ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁵⁷ لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات: www.cao.gov.eg/CAO_WEB/uploads/Dpages/About_CAO/layha.pdf

⁶⁵⁸ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

الممارسة

من حيث الممارسة، إلى أي مدى تتوفر الشفافية في أنشطة وقرارات الجهاز المركزي للمحاسبات؟

الدرجة: 50/100

بينما تصل تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات بشكل شفاف إلى البرلمان، فإن الشفافية بالنسبة للجمهور، بحسب الإطار القانوني، محدودة.

تتوفر على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للمحاسبات معايير وآليات التدقيق الموحدة التي يتبعها،⁶⁵⁹ إضافة إلى مجموعة من الملحقات التكميلية التي تكمل المعايير الموحدة. تستعرض الملحقات بشكل تفصيلي أمور مثل مراجعة العقود والمشتريات وتكاليف القروض وعدة أمور أخرى.⁶⁶⁰ هناك موقع جديد جاري التجهيز له⁶⁶¹ سوف يوفر للجمهور ملخصات تقارير الجهاز، لكن ليس مسموحاً بموجب القانون اطلاع الجمهور على التقارير الكاملة.⁶⁶²

يوفر الجهاز المركزي للمحاسبات للبرلمان جميع التقارير الصادرة عنه التي يرى البرلمان ضرورة الاطلاع عليها، إضافة إلى التقرير السنوي بالأنشطة، وتقرير ملاحظاته على ميزانية الدولة، وتقرير حول كفاءة النفقات العامة، وهو مطلوب بموجب دستور 2014.⁶⁶³ هناك تقرير صدر مؤخراً عن أداء الجهاز المركزي للمحاسبات يعكس حجم الفساد في القطاع العام والتحديات على الأموال العامة، وقد تم الكشف عنه بعد الثورة.⁶⁶⁴ بناءً عليه، فهذا يثير تساؤلات، حسب رأي الباحث، حول إلى أي مدى كان بإمكان الجهاز المركزي للمحاسبات أن يضطلع بفعالية بواجباته قبل احتجاجات 25 يناير/كانون الثاني 2011.⁶⁶⁵

ليس مطلوباً من الجهاز المركزي للمحاسبات أن ينشر تقارير التدقيق التي يعدها، ومن ثم فهو لا يفعل ذلك. لكن الجهاز يقدم تحديثات سنوية للبرلمان.⁶⁶⁶ نظراً لأن بعض اجتماعات البرلمان تُذاع على التلفزيون، فإن أجزاء من التحديثات السنوية تُعلن على الجمهور.⁶⁶⁷ لم يتم بعد الوفاء بالمطالب الشعبية بأن يتم نشر تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات.⁶⁶⁸

كما سبق ذكره، في حين أن الجهاز المركزي للمحاسبات ليس مطلوباً منه إعلان تقاريره على الجمهور، فإن الموقع الإلكتروني الحالي للجهاز فيه معلومات عن تكوين المجلس ومعايير المحاسبة وأساليبها وتاريخه.⁶⁶⁹ المعلومات المنشورة لا توفر للجمهور ما يكفي من معلومات لتقييم فعالية الجهاز وأنشطته.

⁶⁵⁹ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁶⁰ معايير المحاسبة، الجهاز المركزي للمحاسبات: www.cao.gov.eg/index_files/auditing_criteria.htm.

⁶⁶¹ تاريخ إطلاق الموقع الجديد غير معروف.

⁶⁶² مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁶³ المادة 125 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر للعام 2014.

⁶⁶⁴ أبو جبل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية: <http://goo.gl/GTXw3D>.

⁶⁶⁵ السابق.

⁶⁶⁶ السابق.

⁶⁶⁷ انظر: "New state-run satellite channel to broadcast parliament sessions," *Egypt Independent*, January 2012.

⁶⁶⁸ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁶⁹ موقع الجهاز المركزي للمحاسبات: www.cao.gov.eg.

الحكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان أن يرفع الجهاز المركزي للمحاسبات تقارير عن أعماله ويكون مساءلاً عنها؟

الدرجة: 50/100

مطلوب من الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب القانون أن يكون مسؤولاً أمام السلطة التنفيذية وأمام البرلمان عن أنشطته، وعن ميزانية الدولة ونفقاتها. لكن مجال خضوعه للمساءلة محدود نظراً لأن الجهاز لا يخضع سوى للتدقيق الداخلي.

تتفد المراجعة الداخلية للجهاز المركزي للمحاسبات، بموجب القانون، وتبلغ بها إدارة الإشراف الفني في الجهاز. طبقاً للقانون فإن مجلس النواب والرئيس ورئيس الوزراء يتلقون أيضاً ملخصات بتقارير وأنشطة الجهاز المركزي للمحاسبات.⁶⁷⁰ لا بد من تقديم تقرير سنوي إلى البرلمان حول ميزانية الدولة، وكذلك تقرير عن كفاءة وكفاءة النفقات العامة. هناك تقارير إضافية أخرى يعرضها الجهاز على البرلمان بناء على طلب من البرلمان.⁶⁷¹ لا بد لتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات المعروضة على الهيئات الإدارية المعنية أن تشمل على توصيات بناء على التدقيقات التي تمت، ومعلومات حول ما إذا كانت الهيئات الخاضعة للتدقيق قد قدمت للجهاز المركزي جميع المعلومات الداعمة المطلوبة منها، وكذلك البيانات المالية الختامية للهيئة الخاضعة للتدقيق وتشتمل على الأداء المالي الفعلي بوضوح.⁶⁷² لا بد أن تشمل التقارير المعروضة على السلطة التنفيذية والهيئات الخاضعة للمراجعة على الإجراءات التصحيحية المطلوبة.⁶⁷³ يناقش الجهاز المركزي للمحاسبات تقاريره المحاسبية مع الهيئة المعنية إلى أن ترضي النتيجة النهائية الطرفين. إذا تم اكتشاف مخالفة للقانون تحال المسألة إلى سلطات التحقيق المختصة.⁶⁷⁴

جميع أحكام القانون سألقة الذكر تضمن مساءلة الجهاز المركزي للمحاسبات على اضطلاع بواجبه الخاص بمراجعة حسابات النفقات العامة. لكن الجهاز في حد ذاته لا يتم تدقيقه إلا داخلياً،⁶⁷⁵ الأمر الذي يحد من خضوعه للمساءلة حسب القانون.

⁶⁷⁰ مقابلة المستشار هشام جنيبة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.
⁶⁷¹ أبو جبل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية: <http://goo.gl/GTXw3D>

⁶⁷² السابق.

⁶⁷³ السابق.

⁶⁷⁴ مقابلة المستشار هشام جنيبة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁷⁵ السابق.

الممارسة

من حيث الممارسة، إلى أي مدى يتعين على الجهاز المركزي للمحاسبات أن يرفع تقاريره وأن يكون خاضعاً للمساءلة عن أعماله؟

الدرجة: 50/100

مسألة الجهاز المركزي للمحاسبات كبيرة نسبياً فيما يخص تدقيق نفقات الدولة ومؤسسات القطاع العام بشكل عام. الاقتدار إلى تدقيقات مستقلة للجهاز المركزي للمحاسبات يحد من خضوعه للمساءلة من حيث الممارسة.

ينتج الجهاز المركزي للمحاسبات نحو 30 ألف تقرير سنوياً. التقارير فنية للغاية وتشتمل على جميع مجالات العمل العام، من العمل المصرفي إلى اللوجيستيات إلى تمويل الأحزاب السياسية.⁶⁷⁶ تقارير المحاسبة السنوية حول أعمال الجهاز تُقدم إلى الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان. ولقد شكك بعض المحللين في درجة شمولية وتكامل هذه التقارير ومن ثم كفايتها في إخضاع الجهاز للمساءلة.⁶⁷⁷

يمكن للبرلمان أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات توفير تقرير عن شخصية عامة معينة أو هيئة عامة بعينها، ومطلوب من الجهاز بموجب القانون أن يوفر هذه التقارير وهذا ما يحدث من حيث الممارسة.⁶⁷⁸ لا تتم مناقشة التقارير مع الجهاز في البرلمان، لكن مع الشخص المعني أو الهيئة العامة المعنية.⁶⁷⁹

من حيث الممارسة، تتم مناقشة نتائج التدقيق المتنازع عليها بين الجهاز والهيئة العامة المعنية. نتائج التدقيق يتم إرسالها واستقبالها ذهاباً وإياباً بين الطرفين إلى أن يرضى الطرفان بالنتيجة النهائية. في حال أصرت الهيئة العامة على مسألة تشكل مخالفة للقانون، يتم إشراك جهات التحقيق المختصة في الموضوع.⁶⁸⁰

⁶⁷⁶ مقابلة المستشار هشام جنيّة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁷⁷ أبو جيل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر.

⁶⁷⁸ السابق.

⁶⁷⁹ مقابلة المستشار هشام جنيّة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁸⁰ السابق.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تتوفر آليات لضمان نزاهة الجهاز المركزي للمحاسبات؟

الدرجة: 75/100

القوانين المطبقة فعالة في ضمان نزاهة الجهاز المركزي للمحاسبات وموظفيه

يلتزم موظفو الجهاز المركزي للمحاسبات بقواعد سلوك الموظفين في القطاع العام ، والتي تغطي نصوصاً متعلقة بالنزاهة (قانون 48 (1978)). يمكن اتهام موظفي الجهاز بموجب قانون العقوبات في الجرائم المتعلقة بالأموال العامة إذا تبين أنهم مذنبون في جرائم مرتكبة على صلة بعملهم كمصدقين خارجيين لأموال عامة.⁶⁸¹ في سياسة الموارد البشرية (شؤون العاملين) الخاصة بالجهاز المركزي للمحاسبات، فإن العاملين في الجهاز ورئيسه لا يسمح لهم بالاضطلاع بأية أنشطة تجارية، أو أنشطة تتضارب مع استقلالية مناصبهم ونزاهتهم.⁶⁸² ليس بإمكان العاملين في الجهاز أو رئيسه الانضمام إلى أحزاب سياسية.⁶⁸³ قواعد السلوك تنظم وتغطي المسائل المتعلقة بالهدايا والمضايقة. خرق قواعد السلوك أو مدونة السلوك المعترف بها دولياً ISSAI 30 الصادرة عن INTOSAI يتم التعامل معه من خلال دائرة الشؤون القانونية في الجهاز المركزي للمحاسبات، ولإدارة المذكورة سلطة فرض عقوبات على الموظفين.⁶⁸⁴

للجهاز المركزي للمحاسبات قواعد بفرض قيود ما بعد الخروج من الوظيفة على العاملين، إذ يمنع المراجعين من تولي منصب في المؤسسات التي كانوا يراجعونها لثلاث سنوات بعد خروجهم من الوظيفة. هذا ينطبق على جميع العاملين بقسم التدقيق. قواعد سلوك الجهاز المركزي للمحاسبات تنص على استقلاليته وحياده.

⁶⁸¹ قانون العقوبات، رقم 58 لسنة 1937.

⁶⁸² المادة 26 من قانون 144 (1988).

⁶⁸³ السابق.

⁶⁸⁴ مقابلة المستشار هشام جنيبة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة الجهاز المركزي للمحاسبات؟

الدرجة: 25/100

يعدّ إنفاذ النزاهة في عمل الجهاز المركزي للمحاسبات من حيث الممارسة ضعيفاً، ولم تعمل مدونة قواعد السلوك كمانع فعال يحول دون الفساد في كل الحالات.

يلتزم العاملون في الجهاز المركزي للمحاسبات بصفاتهم موظفو قطاع عام، بقواعد السلوك التي لم تتبين فعاليتها في حماية القطاع العام وموظفيه من الفساد، بحسب قول رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات.⁶⁸⁵

هناك بواحد قلق إزاء الفساد ونقص المساءلة داخل أروقة الجهاز المركزي للمحاسبات. هناك مجموعة مدققين من داخل الجهاز نفسه شكلوا حركة "مدققون ضد الفساد"، وتكرس جهودها لكشف ومكافحة الفساد داخل الجهاز المركزي للمحاسبات. عرضت المجموعة على المجلس الأعلى للقوات المسلحة طلبات لعزل الرئيس السابق للجهاز جودت الملط، وإعفاءه من منصبه بعد اتهامه بالتآمر مع السلطة التنفيذية على إخفاء الفساد.⁶⁸⁶

وعلى كل حال، فإن دائرة البحوث والتدريب في الجهاز توفر التدريب حول قضايا النزاهة كطريقة لتحسين الشفافية والنزاهة في الجهاز.⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ السابق.

⁶⁸⁶ انظر: الفساد والأجهزة الرقابية، المصري اليوم، 10 مارس/آذار 2011.

⁶⁸⁷ مقابلة المستشار هشام جنيّة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

الدور: تدقيق مالي فعال

إلى أي مدى يوفر الجهاز المركزي للمحاسبات تدقيقات فعالة للنفقات العامة؟

الدرجة: 75/100

يوفر الجهاز المركزي للمحاسبات تدقيقات مستفيضة وفعالة للنفقات العامة بشكل منتظم ويعرض النتائج على السلطة التنفيذية.

ثمة جزء لا يتجزأ من أعمال مراجعة الجهاز المركزي للمحاسبات وآليات عمله، وهو تقييم التدقيق الداخلي للكيان الذي يتم التدقيق عليه. هناك ثلاثة أنواع من نشاط التدقيق يمكن إجراؤها في أية جهة، وتنبأين الأنواع من حيث اتساع مجالها ونطاقها وشمولها. ويعتبر وجود أو غياب مكون قوي للتدقيق الداخلي عنصراً أساسياً في تقييم الجهاز المركزي للمحاسبات لأية مؤسسة.⁶⁸⁸ لا يكتفي الجهاز المركزي للمحاسبات بإجراء التدقيقات المالية والقانونية بل أيضاً يقوم بتدقيقات لجميع الهيئات العامة.⁶⁸⁹ كذلك لدى مجلس النواب ووزارة المالية مهام تدقيق إشرافية على المؤسسات العامة.⁶⁹⁰

التقارير متكاملة وتتم بشكل منتظم، لكنها في العادة فنية للغاية وتتطلب خبرة معينة لتقييمها.⁶⁹¹ يصدر الجهاز المركزي للمحاسبات نحو 30 ألف تقرير كل عام، تغطي جميع أنشطة القطاع العام.⁶⁹² تُعرض تقارير المراجعة على رئيس الوزراء والرئيس، وعلى البرلمان بناء على طلبات منه. تُعرض تقارير الميزانية والنفقات على الجهات المذكورة أعلاه بالإضافة إلى وزارة المالية.⁶⁹³

⁶⁸⁸ مقابلة المستشار هشام جنيبة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁸⁹ السابق.

⁶⁹⁰ المادة 1 من قانون 144 (1988).

⁶⁹¹ مقابلة المستشار هشام جنيبة، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁹² السابق.

⁶⁹³ أبو جبل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر.

الدور: كشف سوء السلوك والمعاقبة عليه

هل يكشف الجهاز المركزي للمحاسبات ويعاقب على سوء سلوك شاغلي المناصب العامة؟

الدرجة: 50/100

للجهاز المركزي للمحاسبات سلطات واسعة في التدقيق على شاغلي المناصب العامة، بينما سلطاته ضعيفة بشأن ملاحقة من يخالفون قواعد المساءلة والنزاهة.⁶⁹⁴

من الواجبات الأساسية التي يضطلع بها الجهاز المركزي للمحاسبات هو رفع التقارير عن الفساد المالي لشاغلي المناصب العامة. بموجب القانون المصري فإن للجهاز الحق في الاطلاع على جميع السجلات التي يراها ذات صلة بعمله وتساعد في مراجعاته.⁶⁹⁵ لكن الجهاز المركزي للمحاسبات لا يبلغ بسوء السلوك سوى الجهة المعنية (النائب العام أو جهاز الكسب غير المشروع) ولدى الجهاز سلطات تحقيق. بموجب قانون 144 (1988)، فإن الجهاز المركزي للمحاسبات ليس لديه سلطة معاقبة الهيئات العامة التي يتبين فسادها أثناء عمل التدقيق.⁶⁹⁶ المحاكم الجنائية والسلطة الإدارية هي المختصة بتقرير فرض جزاءات وتحديدها، وليس الجهاز.⁶⁹⁷

⁶⁹⁴ مقابلة المستشار هشام جنيته، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁹⁵ السابق.

⁶⁹⁶ أبو جيل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر.

⁶⁹⁷ السابق.

الدور: تحسين الإدارة المالية

إلى أي مدى يعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات فعالاً في تحسين الإدارة المالية للحكومة؟

الدرجة: 50/100

التوصية بالاستخدام الأفضل للأموال العامة من صميم عمل الجهاز المركزي للمحاسبات، لكن فعالية هذه التوصية محدودة.

تتم مهمة الجهاز المركزي للمحاسبات في تحسين الإدارة المالية للحكومة من خلال جهد مشترك بين وزارة المالية والجهاز. يعمل الطرفان معاً على توفير نظم إدارة أفضل للأموال العامة.⁶⁹⁸

في حين يحق للهيئات التي يتم التدقيق عليها الرد على التقارير، والتي تشمل توصيات، وذلك خلال شهر من تاريخ تلقي التقرير، إلا أنه لا تتم إجراءات فعالة أو آليات لضمان تلقي الرد. بالتالي، لا تقوم جميع المؤسسات الخاضعة للتدقيق بدراسة تقارير تدقيق مراجعات الجهاز المركزي والرد عليها.⁶⁹⁹

ضمان تنفيذ التوصيات المقترحة هي مسؤولية السلطة التنفيذية، والتي يخضع لها الجهاز المركزي للمحاسبات. الافتقار إلى سلطة لضمان التنفيذ من داخل الجهاز المركزي للمحاسبات يحد كثيراً من قدرة الجهاز على تحسين الأداء وتحسين الإدارة المالية.⁷⁰⁰

⁶⁹⁸ مقابلة المستشار هشام جنية، رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مع Ahead of the Curve، أكتوبر/تشرين الأول 2013.

⁶⁹⁹ السابق.

⁷⁰⁰ أبو جبل، الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر.

اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد

38 / 100

بما يتعلق بالجزء الخاص بقطاع مكافحة الفساد، فإننا نقيم اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد. بسبب كثرة الجهات الرقابية في مصر،⁷⁰¹ فقد تم تشكيل اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد في العام 2010 للتنسيق بين جميع الأجهزة ذات الصلة بمجال مكافحة الفساد. تضم اللجنة ممثلين عن جميع الأجهزة الرقابية في مصر وتركز على مكافحة الفساد في القطاع العام.

لذا فهي تضطلع بالدور التنسيقي والقيادي الذي تتولاه هيئة مكافحة الفساد، دون أن تتولى بعضاً من مهامها الأخرى، التي تتولاها الأجهزة الرقابية. وبناء عليه فقد تمت تسمية هذا العمود بـ "اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد" بما يعكس الوضع في مصر.

يلخص الجدول الدرجة الإجمالية للجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد في مصر، طبقاً للقدرات والحوكمة والدور، في كل من القانون والممارسة:

درجة القطاع الإجمالية: 38 / 100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات 44 / 100	الموارد	75	50
	الاستقلالية	25	25
الحوكمة 38 / 100	الشفافية	25	75
	المساءلة	25	25
	آليات النزاهة	25	50
الدور 33 / 100	الوقاية	50	
	التعليم/التوعية	50	
	التحقيق	0	

⁷⁰¹ في مصر 28 هيئة رقابية، كما ورد في بيان وزير العدل السابق: www.elwatannews.com/news/details/202975

تم إنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد (NCCCC) بموجب قرار رئيس الوزراء رقم 2890 (2010). جعل قرار الإنشاء وزير العدل رئيس اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، وتتكون اللجنة من وزير الشؤون القانونية والمجالس النيابية والنائب العام، إضافة إلى ممثلين عن الآتي:⁷⁰²

- هيئة الرقابة الإدارية
- وحدة مكافحة غسل الأموال
- وزارة الخارجية
- وزارة الداخلية
- وزارة العدل
- وزارة الدولة للتنمية الإدارية
- المخابرات العامة
- النيابة العامة

تضم اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد اللجان الفرعية الآتية:⁷⁰³

- لجنة التوعية والتدريب
- لجنة التعاون الدولي
- هيئة الخبراء الوطنيين
- لجنة التحديث التشريعي
- لجنة وضع الاستراتيجية الوطنية

⁷⁰² المادة 1 من قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010، بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد.
⁷⁰³ قرار وزير العدل رقم 9236 لسنة 2012: www.ncccc.gov.eg/project_documents/Decisions/9236_2012.pdf

القدرات: الموارد

القانون

إلى أي مدى تتوفر مواد قانونية تعطي اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد الموارد الكافية لاضطلاعها بفعالية بمختلف واجباتها؟

الدرجة: 75/100

ينص القانون على إمداد اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد بالموارد البشرية والاستقرار المالي اللازمين لاضطلاعها بواجباتها.

يتم سرد مكافحة الفساد باعتباره شاغل أساسي من شواغل الدولة. نصت المادة 128 من الدستور المصري على أن "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد".⁷⁰⁴ هذه المادة فريدة من نوعها، من حيث أنها تعتبر مكافحة الفساد من واجبات الدولة، بصياغة واضحة لا لبس فيها.

كما تصنف المادة أن الهيئات والمؤسسات الرقابية المختصة تلتزم بالتنسيق مع بعضها البعض في مكافحة الفساد، من أجل تحسين قيم النزاهة والشفافية على مسار ضمان الأداء السليم للعمل العام، وللحفاظ على الأموال العامة، ولإعداد ومتابعة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، بالتعاون مع هيئات الرقابة المختصة، كما يرد في القانون.⁷⁰⁵

ومع كثرة عدد الهيئات الرقابية والتنفيذية في مصر فإن إنشاء لجنة تنسيقية تربط بين الهيئات الخبيرة المتواجدة بالفعل أصبحت مسألة ملحة في العام 2010، وتم الاستجابة لها بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد لأداء هذه المهمة.⁷⁰⁶ تتلقى اللجنة التنسيقية ميزانيتها كجزء من ميزانية وزارة العدل المخصصة لمكافحة الفساد.⁷⁰⁷ يتعين على لجنة الموارد المالية تخصيص الأموال اللازمة، لتمكين اللجنة التنسيقية القيام بمهامها، من ميزانية وزارة العدل.⁷⁰⁸ لا توجد تفاصيل أخرى حول قدرة اللجنة على اقتراح موازنتها على الحكومة، أو ما إذا كان متاحاً للجنة الحصول على تمويل إضافي لاضطلاعها بعملها. إضافة إلى الموازنة المخصصة من وزارة العدل للجنة، فإن اللجنة تحصل على مزيد من التمويل من موارد أخرى تمول بها مشاريعها، بما في ذلك من المنظمات الدولية، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) المسؤول أيضاً عن تقييم التقدم المحرز في المشاريع التي تضطلع بها اللجنة باستخدام تمويله.⁷⁰⁹

⁷⁰⁴ المادة 128 من الدستور المصري لعام 2014.

⁷⁰⁵ الدستور المصري لعام 2014.

⁷⁰⁶ قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

⁷⁰⁷ مقابلة لممثل عن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁷⁰⁸ قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

⁷⁰⁹ مقابلة لممثل عن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يُتاح للجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد الموارد الكافية لتحقيقها لهدفها؟

الدرجة: 50 / 100

لم تظهر أية تقارير أو شكاوى على صلة بعدم كفاية ميزانية اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد.

ذكر التقرير السنوي الأخير الصادر عن اللجنة في ديسمبر/ كانون الأول 2013 أن التبرعات التي تم تلقيها من مؤسسة فورد ومن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بلغت 600 ألف دولار.⁷¹⁰ إلا أنه لم يورد ذكراً فيما إذا كان هذا المبلغ كافياً لاضطلاع اللجنة بمهامها. كما تتلقى اللجنة ميزانيتها من وزارة العدل بصفتها هيئة تعمل تحت إشراف الوزارة.⁷¹¹

عملياً، ليس لدى اللجنة أي موظفين، إنما تتشكل مواردها البشرية من ممثلين عن مختلف هيئات القطاع الحكومي، إضافة إلى ممثلين عن مختلف الأجهزة الرقابية. يُعاملون أمام القانون بصفقتهم موظفين بالقطاع العام.⁷¹² ورغم أن وزارة العدل تبذل الكثير من الوزراء عليها، فقد احتفظت اللجنة باستمراريته وحافظت على مستوى أدائها خلال المرحلة المضطربة التي تمر بها مصر.⁷¹³ يشير هذا الأمر إلى غياب التدخلات السياسية دون وجه حق في عمل اللجنة، كما يشير إلى استدامة اللجنة.⁷¹⁴ يتم تفويض أعضاء اللجنة من مختلف الهيئات والأجهزة التي تتشكل منها اللجنة، بموجب قرار إنشاء اللجنة الصادر عام 2010. وبالتالي، ليست هناك عملية واضحة لاستقدام العاملين بالجنة تكفل مستوى من النزاهة لدى مختلف الممثلين باللجنة، إذ أن كل هيئة ممثلة في اللجنة تعين وفدها بالشكل الذي تراه مناسباً للجنة.

⁷¹⁰ Support to the National Coordinating Committee for Combating Corruption: Annual Report, December 2013: www.nccccc.gov.eg/project_documents/Progress_Report_2013/Final_NCCCC_progress_report_2013.pdf

⁷¹¹ مقابلة لممثل عن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁷¹² السابق.

⁷¹³ السابق.

⁷¹⁴ تحليل المؤلف.

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى – في القانون – تعتبر اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مستقلة؟

الدرجة: 25/100

تشرف وزارة العدل على عمل اللجنة، لكن القرار الوزاري المنشئ للجنة لا ينص على أية قيود على استقلالية اللجنة أو على عملها.

القرار الوزاري المنشئ للجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد لا يفيد من سلطات أعضاء اللجنة. وفي حقيقة الأمر فإن أعضاء اللجنة هم من كبار المسؤولين الذين يتمتعون بالسلطة والقدرة على استخدام مختلف الأدوات التي تمكنهم من الاضطلاع بواجباتهم على مسار مكافحة الفساد. أحكام القوانين المنشئة للجنة الوطنية التنسيقية تشدد على منح المزيد من الواجبات لأعضاء اللجنة، وتلتزم الصمت بشأن منحهم المزيد من السلطات و/أو الصلاحيات بخلاف تلك الممنوحة لهم بحكم مناصبهم التي يشغلونها في الهيئات التي يمثلونها باللجنة.⁷¹⁵

اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد هيئة مستقلة، وهي تتبع وزارة العدل، ويرأسها وزير العدل، وتستند مدة رئاسته للجنة إلى المدة التي يقضيها وزيراً، ولا يمكنه فقدان منصبه كرئيس للجنة إلا بخروجه من منصب الوزير. كما يكفل القانون للجنة الحق في الاستفادة من الخبرات اللازمة، ومن العاملين بالوزارات، ومن مختلف الهيئات والأجهزة والعاملين بالجامعات ومن المراكز البحثية والمجتمع المدني، ويمكن للجنة أيضاً طلب معلومات ودراسات تعينها في عملها.⁷¹⁶

لا يلتزم أعضاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد بمدونة سلوك إضافية أو أنظمة للجنة بخلاف تلك المعمول بها في الهيئات التي تم إفادهم منها.⁷¹⁷ يؤدي هذا إلى مستويات متباينة من الحصانة يتمتع بها مختلف أعضاء الهيئات التنفيذية الممثلة في اللجنة. على سبيل المثال، فإن ممثل وزارة الداخلية وممثل وزارة الاتصالات يفتقران إلى الحصانة، في حين تتوفر حصانة نسبية لممثل وحدة مكافحة غسل الأموال وممثل النيابة العامة بحكم منصب كل منهما في جهازه الحكومي، إذ يتمتع من خلاله بدرجة معينة من الحصانة.⁷¹⁸

يجدر بالملاحظة أنه لا توجد معايير بعينها لتعيين الممثلين عن الهيئات المشاركة في تكوين اللجنة. أي أن الهيئات المعنية لا تتبع إجراءات تم النص عليها و/أو قواعد عامة أثناء اختيار ممثلها في اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد.⁷¹⁹

⁷¹⁵ تحليل المؤلف.

⁷¹⁶ قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

⁷¹⁷ مقابلة لممثل عن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁷¹⁸ تحليل المؤلف.

⁷¹⁹ مقابلة لممثل عن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

الممارسة

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تتمتع اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد بالاستقلالية؟

الدرجة: 25/100

لم تكن هناك ممارسات يظهر منها وجود أية ضغوط سياسية تُمارس على أعضاء اللجنة.

اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد عبارة عن وفد مُشكل من مختلف الهيئات الحكومية. تشارك هيئات إنفاذ القانون بالعضوية في اللجنة، ومن ثم فهي بطبيعة الحال مشاركة بشكل مباشر في أي نشاط تضطلع به اللجنة.⁷²⁰ ولا تشارك اللجنة في أية إجراءات تحقيق بشكل مباشر.⁷²¹ أثناء مقابلة ممثل اللجنة تم تحري كيف أثرت التحولات السياسية التي شهدتها مصر على أداء اللجنة. ظلت اللجنة غير متأثرة بتبديل وزراء العدل أكثر من أربع مرات على مدار السنوات الثلاث الأخيرة. كما توسعت اللجنة في عملها في العام 2012 بحيث تشتمل على لجنة فرعية جديدة تسمى لجنة التحديث التشريعي.⁷²²

اللجنة الوطنية التنسيقية مسؤولة عن توفير الدعم الفني في قضايا الفساد لتمكين الهيئات القائمة من أداء دورها الطبيعي في التحقيق والملاحقة القضائية للفساد. أي أن اللجنة ليست لديها صلاحيات تحقيق أو ملاحقة قضائية، فهي موجودة لتيسير التعاون بين مختلف الهيئات العامة على مسار مكافحة الفساد ومنعه.⁷²³ مع استبعاد التحقيق من واجبات اللجنة، تقل احتمالات تورطها في الفساد أثناء اضطلاع هيئات أخرى بالتحقيقات. يحدّ هذا التقسيم للعمل إذن من احتمالات إفساد اللجنة.

هناك القليل من التقارير حول كيفية عمل اللجنة، فقد ظلت اللجنة خاملة لفترة طويلة من بعد قرار إنشائها، ولم تجتمع إلا مرتين بين إنشائها في العام 2010 وفي أكتوبر/نشرين الأول 2013.⁷²⁴ غير أن ثمة تقرير بأنشطة اللجنة نُشر على موقعها.⁷²⁵

⁷²⁰ قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

⁷²¹ انظر: يارا حلمي، "اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد تبدأ أخيراً في مزاولة نشاطها"، الدستور/الأصلي، 23 أكتوبر/نشرين الأول 2013.

⁷²² قرار وزير العدل رقم 9236 لسنة 2012.

⁷²³ تحليل المؤلف.

⁷²⁴ حلمي، 2013.

⁷²⁵ أنشطة اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد: http://ncccc.gov.eg/Pages_ar/Activities.aspx

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوافر قوانين لضمان قدرة الجمهور على الوصول لمعلومات بشأن أنشطة اللجنة الوطنية للتنسيقية لمكافحة الفساد وبشأن عمليات صنع القرار بها؟

الدرجة: 25 / 100

لا توجد مواد قانون تشير إلى الالتزام بتوفير تقارير اللجنة الوطنية للتنسيقية لمكافحة الفساد للجمهور.

رغم أن الدستور المصري ينص على حق المواطن في الحصول على المعلومات،⁷²⁶ إلا أن الأحكام القانونية المنشئة للجنة أغفلت حق الجمهور في الاطلاع على أنشطة اللجنة. لا توجد مواد تنص على ضرورة تحضير اللجنة لوثائق بعينها أو مواعيد نهائية لإتمام تحضيرها للوثائق. كما لا توجد قوانين تطالب اللجنة بتوفير المعلومات حول أنشطتها للجمهور.

من ثم فإن مسألة حضور الوزارات المعنية أو ممثلها لاجتماعات اللجنة لمناقشة أية أمور هي من صلاحيات كل من تلك الوزارات والهيئات، وترتبط بأنشطة كل وزارة وهيئة. كما أن على اللجنة تشكيل لجان فرعية من داخل صفوف أعضائها لغرض البحث في مسألة بعينها أو عرض نتائج دراسة على باقي أعضاء اللجنة. يجب أن تجتمع اللجنة في وزارة العدل مرة في الشهر أو كلما اقتضت الحاجة.⁷²⁷

⁷²⁶ المادة 68 من الدستور المصري لعام 2014.
⁷²⁷ قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في أنشطة اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد وفي عملية صنع القرار فيها؟

الدرجة: 75 / 100

تتوفر المعلومات ذات الصلة على الموقع الإلكتروني للجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، بما في ذلك معلومات حول أنشطتها ومصادر تمويلها.

للجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد موقعها الإلكتروني الخاص بها،⁷²⁸ ولها حضور على وسائل التواصل الاجتماعي من خلال صفحة على فيس بوك.⁷²⁹ المعلومات المتوفرة على الموقع تشمل القرارات الإدارية الصادرة عن وزير العدل (رئيس اللجنة) وكذلك تقارير عن أنشطة اللجنة ومبادراتها الأخيرة في مكافحة الفساد.⁷³⁰ المعلومات المعروضة على الموقع واضحة للغاية، وشمل التقرير السنوي حجم التمويل المخصص لتمويل الأنشطة الواردة بالتقارير، وكذلك المصادر التي يرد منها التمويل.⁷³¹

⁷²⁸ www.nccccc.gov.eg

⁷²⁹ www.facebook.com/pages/National-Coordinating-Committee-for-Combating-Corruption/187169804782351

⁷³⁰ أنشطة اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد: http://nccccc.gov.eg/Pages_ar/Activities.aspx

⁷³¹ انظر: Support to the National Coordinating Committee for Combating Corruption: Annual Report, 2013.

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تتوافر قوانين لضمان خضوع اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد للمساءلة على أعمالها؟

الدرجة: 25/100

القواعد القانونية بشأن آليات إصدار اللجنة الوطنية التنسيقية التنسيقية لمكافحة الفساد تقارير بأنشطتها غير واضحة.

اللجنة مسؤولة عن أعمالها أمام وزارة العدل، وهي بدورها مسؤولة أمام البرلمان. تسمح هذه العملية بإشراف البرلمان على أعمال اللجنة.

ومن الناحية القانونية، فإن الإشراف على أنشطة اللجنة ليس مطلوباً من واقع أي نص قانوني صريح. كما أن القواعد القانونية المنشئة للجنة لا تتحدث بشأن الكيان المسؤول عن التدقيق الخارجي لأنشطة اللجنة.

تتبع اللجنة وزارة العدل، وهي الوزارة المسؤولة عن مراجعة التقدم في عمل اللجنة. لا توجد متطلبات قانونية لرفع اللجنة تقارير سنوية، ولم يرد أي ذكر حول السياسة الخاصة بالمبلغين عن الفساد.⁷³²

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد للمساءلة على أعمالها؟

الدرجة: 25/100

ليست هناك سلطة رسمية معنية بالإشراف المباشر على أنشطة اللجنة باستثناء وزارة العدل. لكن اللجنة حريصة على توفير تقارير عن أنشطتها على موقعها الإلكتروني لأطّاع الجمهور عليها.

رئيس اللجنة هو وزير العدل، ومن ثم فعليه إخضاع أنشطة جميع العاملين باللجنة لإشراف الوزارة كجزء من آلية المساءلة السنوية الخاصة بالوزارة.

من الناحية العملية، لا توجد آليات لإخضاع اللجنة لمساءلة المواطنين، أي لا يوجد إشراف عام مباشر على أنشطة اللجنة. وعلى سبيل التوضيح، فإن التقارير حول عمل اللجنة لم يراجعها البرلمان بسبب عدم وجود هيئة تشريعية منتخبة بالانتخاب المباشر أثناء إعداد تلك التقارير. لكن يجدر بالذكر أن التقارير الخاصة بأنشطة اللجنة تُنشر على موقعها الإلكتروني، ما يمكن الرأي العام من مساءلتها على أنشطتها إلى حد ما.⁷³³

موقع اللجنة الإلكتروني يحتوي على استمارة شكاوى من الفساد للمواطنين والمقيمين.⁷³⁴ ولكن ثمة افتقار للمعلومات حول طبيعة المحتوى الذي تعبأ به استمارات الشكاوى المرفوعة للجنة، وكذلك ما إذا كانت شكاوى الفساد المقدمة تتم تسويتها من خلال الهيئات ذات الصلة.

يمارس البرلمان سلطته كجهة رقابية على أعمال اللجنة بموجب القانون المنشئ لها. ولكن لم ترد أية تقارير عن فعالية الإشراف الذي يمارسه البرلمان على اللجنة. لكن موقع اللجنة الإلكتروني يحتوي على تقرير منشور حول أنشطتها من العام 2013. يعتبر هذا خطوة إيجابية إذ لا توجد قواعد قانونية تلزم اللجنة بنشر تقاريرها، لكن يتوفر تقرير سنوي.⁷³⁵

⁷³² تحليل المؤلف لمواد القرار رقم 2890 لسنة 2010.

⁷³³ تحليل المؤلف.

⁷³⁴ الإبلاغ بالفساد: http://nccccc.gov.eg/Pages_ar/Reporting.aspx

⁷³⁵ انظر: Support to the National Coordinating Committee for Combating Corruption: Annual Report, December 2013.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تتوافر آليات لضمان نزاهة اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد؟

الدرجة: 25/100

لا توجد مدونة سلوك موضوعة للجنة بصفة جماعية، إنما يلتزم كل ممثل باللجنة بالقواعد الحاكمة الموجودة في الهيئة الموفد منها.

لا توجد مدونة سلوك تخص أعضاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد. مدونة سلوك الهيئة الوافد منها العضو تنطبق عليه. على سبيل المثال يلتزم الأعضاء الممثلون لأجهزة تنفيذية بإطار العمل ومدونة السلوك المذكورين في قانون العاملين في القطاع العام (قانون 1978/48). الأعضاء الآخرون، مثل الممثلين للأجهزة الرقابية كالنيابة العامة مثلاً، يلتزمون بقانون السلطة القضائية (1972/46).⁷³⁶ تختلف المدونة تبعاً للهيئة التي يمثلها العضو.⁷³⁷

ومؤخراً، بدأ العمل بموجب قانون تضارب المصالح الخاص بشاغلي المناصب الحكومية، وهو القانون رقم 106 (2013)، والمصمم خصيصاً للحد من تضارب المصالح بين العاملين رفيعي المستوى بالدولة.⁷³⁸ هناك أعضاء باللجنة يلتزمون بهذا القانون وأعضاء يقع نطاق عملهم خارج انطباق قانون تضارب المصالح. على سبيل المثال يلتزم وزير العدل بقانون تضارب المصالح، والذي من خلال مواده، يحظر العمل في المجال نفسه لستة أشهر بعد الخروج من الوظيفة العامة.⁷³⁹

الممارسة

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يتم ضمان نزاهة أعضاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد؟

الدرجة: 50/100

لم يتم التبليغ بوجود أنشطة مثيرة للشبهات فيما يخص أعضاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد. كما لم تظهر أية تقارير حول ما إذا كان أعضاء اللجنة قد تلقوا التدريب الكافي، فالمعلومات الوحيدة المتوفرة بشأن التدريب هو ذلك التدريب الممنوح لمختلف أطراف اللجنة كسبل و/أو وسائل تقرها اللجنة لمكافحة الفساد.⁷⁴⁰

⁷³⁶ لمزيد من التفاصيل عن القوانين المذكورة، يرجى الاطلاع على تقرير عمود القطاع العام وتقرير عمود القضاء على التوالي.

⁷³⁷ مقابلة لممثل عن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

⁷³⁸ قانون رقم 106 لسنة 2013.

⁷³⁹ المادة 18 من قانون رقم 106 لسنة 2013.

⁷⁴⁰ أنشطة اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد: http://ncccc.gov.eg/Pages_ar/Activities.aspx

الدور: الوقاية

إلى أي مدى تنخرط اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد في أنشطة وقائية في مجال مكافحة الفساد؟

الدرجة: 50/100

تؤدي اللجنة المهام التالية:

- العمل على تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية والإقليمية والثنائية الأخرى ذات الصلة، والتنسيق بين الجهات الوطنية المعنية في هذا الشأن.
- صياغة رؤية مصرفية موحدة يتم التعبير عنها في المحافل الدولية تعكس كافة الأبعاد القانونية والأمنية والسياسية المتصلة بالموضوع.
- متابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الاتفاقيات الدولية الأخرى، وكذا تنسيق المشاركة في أعمال المؤتمرات ذات الصلة، والفرق والمجموعات المنبثقة عنها.
- إجراء تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات الوطنية ذات الصلة بمنع ومكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك بغية تقرير مدى كفايتها ومدى توافقها مع نصوص الاتفاقيات الدولية التي صدقت عليها مصر، وتقديم الاقتراحات والتوصيات ومشروعات القوانين في هذا المجال للوزارات والجهات المختصة.
- العمل على تعزيز أواصر التعاون القضائي الدولي في مجال مكافحة الفساد واسترداد الموجودات ومتحصلات الجرائم، وكذا تعزيز التعاون مع اللجان والهيئات المماثلة في الدول الأخرى.⁷⁴¹

قانون تضارب المصالح الجديد وسيلة وقائية تم اعتمادها في العام 2013 للحد من التضارب بين المصالح الخاصة وتلك الخاصة بشاغلي المناصب العامة.⁷⁴²

تم اتخاذ عدة مبادرات منذ بدأت اللجنة في تنفيذ واجباتها، بما في ذلك عقد ورش عمل⁷⁴³ حول التوعية بأخلاقيات مكافحة الفساد من خلال المؤسسات الدينية، ومائدة مستديرة حول تطهير الأجهزة الرقابية من عوامل الفساد،⁷⁴⁴ وورش عمل للتعريف بالاتفاقية.⁷⁴⁵

كما تتولى اللجنة الفرعية للتحديث التشريعي مسؤولية جمع التشريعات والأنظمة والقرارات والمراجع القانونية المحلية والدولية، وكذا الاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد. وهي مكلفة بتحديث البيانات على ضوء التطورات الجديدة في الإطار القانوني والتشريعي المحلي والدولي.⁷⁴⁶

أنشطة هذه اللجنة الفرعية هي عمل البحوث وإعداد المواد والأنظمة القانونية المطلوبة للتوصل إلى منهجية موحدة لمكافحة الفساد تتبعها جميع الهيئات التابعة للقطاع العام.⁷⁴⁷ لجنة التحديث التشريعي حديثة نسبياً، وبالتالي ما زال

⁷⁴¹ قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

⁷⁴² تحليل لمواد قانون رقم 106 لسنة 2013.

⁷⁴³ أنشطة اللجنة: http://ncccc.gov.eg/Pages_ar/Activities.aspx

⁷⁴⁴ السابق.

⁷⁴⁵ السابق.

⁷⁴⁶ قرار رئيس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010.

⁷⁴⁷ مقابلة لممثل عن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مع Ahead of the Curve، ربيع 2014.

أثر عملها محدوداً. تدخل جهودها في إطار الآليات الوقائية، من حيث تعديل مواد القانون، وتهيئة مساحة أكبر لمكافحة الفساد ومحاكمة المخالفين في المحاكم.⁷⁴⁸

الموقف السياسي القائم في مصر لم يمكّن من تقييم أثر عمل اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد ولجانها الفرعية على مسار مكافحة الفساد.⁷⁴⁹

⁷⁴⁸ تحليل المؤلف.

⁷⁴⁹ تحليل المؤلف.

الدور: التعليم/التوعية

إلى أي مدى تنخرط اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد في أنشطة تثقيف وتوعية بشأن مكافحة الفساد؟

الدرجة: 50/100

هناك جهود باتجاه توعية صناع القرار والجمهور بشأن الفساد، لكن هذه الجهود تفتقر إلى المتابعة والتقييم.

لجنة التوعية والتدريب مسؤولة عن التوعية بالآثار السلبية للفساد على مجمل أداء أجهزة القطاع العام، بالإضافة إلى التخطيط لبرامج تدريبية للأطراف المعنية حول قضايا الفساد وسبل مكافحته.⁷⁵⁰ واجبات هذه اللجنة الفرعية هي جزء من الجهود التوعوية التثقيفية المبذولة للحد من ممارسات الفساد اليومية.⁷⁵¹

ومن بين الأنشطة الخاصة بالتوعية والتثقيف الخاصة باللجنة الوطنية التنسيقية، توجد ورش العمل وفعاليات الموائد المستديرة التي تنظمها بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني المعنية. يتوفر التدريب لمسؤولي القطاع العام بالتعاون مع هيئات القطاع العام المعنية من أجل توفير رؤية أكاديمية وعملية لهم حول مسؤولية مكافحة الفساد المترتبة عليهم. في نوفمبر/تشرين الثاني 2013 تم إجراء جلسات تدريب من قبل قسم الإدارة القانونية بوزارة العدل للعاملين التنفيذيين بأقسام الشؤون القانونية بمختلف هيئات القطاع الحكومي لتوعيتهم بشأن صلاحياتهم وسلطاتهم التي يمكن توجيهها نحو مكافحة الفساد.⁷⁵²

⁷⁵⁰ اللجان الفرعية: http://nccccc.gov.eg/Pages_ar/SubCommittees.aspx

⁷⁵¹ تحليل المؤلف.

⁷⁵² أنشطة اللجنة: http://nccccc.gov.eg/Pages_ar/Activities.aspx

الدور: التحقيق

إلى أي مدى تشارك اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد في التحقيق في وقائع الفساد المدعاة؟

الدرجة: 0

ليس لدى اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد صلاحيات تخص التحقيق.

إن دور اللجنة هو التنسيق بين مختلف الهيئات الحكومية وليس التحقيق. لهذا السبب لا تشارك اللجنة في التحقيق بقضايا الفساد المالي أو الإداري المتعلقة بالأنظمة السياسية السابقة.⁷⁵³

عندما تصادف اللجنة قضية فساد بعينها، يمكنها أن تبلغها للجهة المعنية. لكن المستشار عزت خميس، نائب وزير العدل، قال إن هناك 28 هيئة رقابية تراقب الفساد وتعمل بالتعاون مع اللجنة، وأن هناك قدراً كبيراً من التركيز على تحسين التعاون بين مختلف الجهات المذكورة. من شأن هذا الأمر أن يعزز من قدرة اللجنة على التوصل إلى حالات الفساد والتواصل مع جهات التحقيق ذات الشأن. وذكر المستشار خميس أن الدور الرئيسي للجنة هو منع الفساد، واسترداد الأموال المصرية بالخارج، وتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁷⁵⁴

⁷⁵³ حلمي، 2013.
⁷⁵⁴ انظر: "وزارة العدل: 29 منظمة تتعاون مع لجنة مكافحة الفساد في مراقبة الفساد"، بوابة فيتو، 2013.

الأحزاب السياسية

52 / 100

منذ ثورة 25 يناير/كانون الثاني 2011 شهدت مصر تحولاً ملحوظاً فيما يتعلق بسياسات الأحزاب السياسية وممارساتها، في اتجاه المزيد من التعددية. كما حدث ارتفاع حاد في عدد الأحزاب المسجلة بسبب عملية التسجيل التي أصبحت أكثر مرونة. وبحسب بوابة معلومات مصر التابعة لمجلس الوزراء، يوجد في مصر 83 حزباً سياسياً مسجلاً حتى 2014، منها 62 تم تسجيلها في أعقاب 25 يناير/كانون الثاني 2011.⁷⁵⁵ ومع ذلك فإن الهياكل القانونية والرقابة الحكومية المشددة على الأحزاب السياسية تحد من فرصها في الإصلاح. يلخص الجدول النتيجة الإجمالية للأحزاب السياسية، كأحد أعمدة النزاهة، في مصر وفق قدراتها، وحوكمتها، ودورها في القانون والممارسة على السواء.

درجة العمود الإجمالية: 52/100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات 56 / 100	الموارد	75	50
	الاستقلالية	75	25
الحوكمة 50 / 100	الشفافية	50	25
	المحاسبة	50	25
	النزاهة	75	75
الدور 50 / 100	تجميع المصالح وتمثيلها	50	
	الالتزام بمكافحة الفساد	50	

⁷⁵⁵ الأحزاب السياسية، المصدر بوابة معلومات مصر التابعة لمجلس الوزراء الرابط الإلكتروني

تم الاطلاع في 8 أغسطس / آب 2014 على القائمة كاملة للأحزاب المسجلة، انظر [<http://www.eip.gov.eg/Directories/Directory.aspx?id=56>] الملحق 1

الهيكل والتنظيم

التاريخ والسياق القانوني

كان ظهور الأحزاب السياسية في مصر متزامناً مع صعود الحكومة والمؤسسات الإدارية الحديثة القادرة على دعم تأسيس أحزاب سياسية، بما فيها الإعلان الدستوري لسنة 1923، الذي اشتمل على مفهوم التعددية السياسية.⁷⁵⁶ وقد قام الجيش، في أعقاب قيامه بخلع النظام الملكي في 1952، بحل الأحزاب السياسية، فدخلت البلاد في حكم الحزب الواحد، حزب الاتحاد الاشتراكي العربي في عهد الرئيس جمال عبد الناصر.⁷⁵⁷ في 1976 أعاد الرئيس أنور السادات العمل بنظام تعدد الأحزاب⁷⁵⁸ وصدق على قانون الأحزاب السياسية لسنة 1977.⁷⁵⁹ وفي عهد الرئيس حسني مبارك (1980-2011) تم تأسيس 24 حزباً سياسياً، إلا أن المجال السياسي كان يتسم بهيمنة الحزب الوطني الديمقراطي.⁷⁶⁰ ثم شهدت مصر منذ 2011 فترات من تزايد التعددية السياسية، على الرغم من اضطراب البيئة السياسية.

يستعرض القانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، (1956/73)، قواعد أهلية المرشحين والناخبين، ووصف الطريقة التي ينبغي اتباعها لإجراء الانتخابات. وقد تم تعديله أكثر من 20 مرة منذ 1956⁷⁶¹، كذلك تم تعديلاته في 2013 على يد الرئيس المؤقت عدلي منصور إذ تم تعديل إجراءات إدلاء المصريين في الخارج بأصواتهم.

في يوليو/تموز 2005 أدخل مجلس الشعب (الغرفة الثانية للبرلمان) تعديلات كان قد طال انتظارها على قانون الأحزاب السياسية، في واحد من سلسلة إصلاحات دعائية قدمها الحزب الوطني الديمقراطي (الحزب الحاكم) في ذلك العام. وقد أدخل القانون 177 (2005) تحسينات طال انتظارها على القانون القديم، لكنه أخفق مع ذلك في إزالة المعايير الفضفاضة، الذاتية، التقييدية دون مسوغ، والتي كانت تسمح للحكومة ولجنة الأحزاب السياسية (وهي الهيئة المكلفة بتنظيم الأحزاب السياسية والموافقة عليها) بمواصلة منع تأسيس أحزاب جديدة وتقييد الأحزاب القائمة.⁷⁶² وأتت تعديلات إضافية في 2007 لتشمل المادة 5 التي حظرت إنشاء الأحزاب على أسس دينية والمادة 76 التي سمحت للأحزاب السياسية بترشيح مرشح للرئاسة.

أما تعديلات القانون في 2011⁷⁶³ التي أجراها المجلس الأعلى للقوات المسلحة فقد غيرت من طبيعة لجنة الأحزاب السياسية، فنقلت سلطتها من رئيس الجمهورية والحزب الحاكم إلى لجنة جديدة مكونة من سبعة قضاة. ومنذ ذلك الحين قامت اللجنة بتبسيط إجراءات تأسيس حزب سياسي، فاستبدلت بموافقة الحكومة على الطلب مجرد إخطار من المؤسسين بتأسيس حزبهم.⁷⁶⁴

⁷⁵⁶ الهيئة العامة للاستعلامات، مستقبل الحياة الحزبية في مصر بعد ثورة 25 يناير 2011.

⁷⁵⁷ السابق.

⁷⁵⁸ السابق.

⁷⁵⁹ الهيئة العامة للاستعلامات، 2009.

⁷⁶⁰ انظر: U.S. Department of State, Egypt: www.state.gov/documents/organization/160456.pdf

⁷⁶¹ انظر: "Elections Laws and Processes, Egypt's Main Political Rights Law", Ahram Online, 4 December 2013.

⁷⁶² انظر: Human Rights Watch, *Monopolizing Power: Egypt's Political Parties*, 2007.

⁷⁶³ القانون رقم 12 لسنة 2011.

⁷⁶⁴ قانون الأحزاب السياسية، 2011.

البيئة الراهنة

في أثناء رئاسة حسني مبارك حتى يناير/ كانون الثاني 2011، وعلى الرغم من نص الدستور على نظام تعدد الأحزاب، كان الحزب الوطني الديمقراطي الذي يرأسه رئيس الجمهورية هو الحزب السياسي الوحيد تقريباً، حيث اتسمت أحزاب المعارضة بمحدودية السلطة والوصول إلى الجماهير. وبعد تنحي مبارك في 2011، بتاريخ 16 أبريل/نيسان 2011 حكمت الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة بحل الحزب الوطني الديمقراطي وقام المجلس الأعلى للقوات المسلحة، الذي كان يدير شئون البلاد في 2011، بتعديل قانون الأحزاب السياسية، مصدراً القانون 12 (2011) في مارس/آذار لتعديل القانون 40 (1977). واشتمل التغييران الرئيسيان على حظر تمويل الدولة للأحزاب السياسية، وإقرار تأسيس الأحزاب السياسية من خلال "الإخطار المشروط".⁷⁶⁵ وبحسب صحيفة الأهرام، وهي مؤسسة إعلامية مملوكة للدولة، كان تسجيل حزب سياسي ينطوي فيما سبق على إجراءات معقدة لا تؤدي إلى شيء في كثير من الأحيان، حيث كانت لجنة الأحزاب السياسية في القانون السابق هي الهيئة الوحيدة المنوط بها التوصل إلى قرار بشأن ما إذا كان أحد الأحزاب يستحق التسجيل من عدمه.⁷⁶⁶

حدثت تغييرات ملحوظة في عهد المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وكان من بينها النص على انتخاب ثلثي مقاعد البرلمان بناءً على قوائم حزبية، مع شغل الثلث الباقي عن طريق الترشح الفردي. وكان هذا تطوراً مهماً إذ كان يعني تمكن المرشحين المستقلين والحزبيين على السواء من الترشح في الانتخابات، مما ساعد بدوره على تغذية ظهور ائتلافات انتخابية جديدة في مصر، مثل ائتلاف الكتلة الديمقراطية وائتلاف الكتلة المصرية.⁷⁶⁷

في يونيو/حزيران 2012 تم انتخاب محمد مرسي، أحد أعضاء حزب الحرية والعدالة، رئيساً لمصر. وفي الثالث من يوليو/تموز 2013 أعلن وزير الدفاع، الفريق أول عبد الفتاح السيسي، على التلفاز خريطة طريق تتضمن عزل الرئيس محمد مرسي وتعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا عدلي منصور رئيساً مؤقتاً للبلاد ووقف العمل بدستور 2012.

⁷⁶⁵ انظر: Dina Gurguis, "Egypt Opposition Divided over New Political Parties Law", Washington Institute, 2011.

⁷⁶⁶ انظر: M. El Nahhas, "Party time", Al-Ahram Weekly (4), 2011

⁷⁶⁷ انظر: United Group, *Parliamentary Elections 2011-2012: Report Summary of Egyptian Alliance for Election Monitoring* (Cairo: United Group, 2012).

القدرات: الموارد

القانون

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة تسمح بتشكيل الأحزاب السياسية وإدارة أنشطتها؟

الدرجة: 75/100

تتمتع الأحزاب السياسية بحرية نسبية في التكون والعمل في أعقاب تعديلات 2011 على قانون الأحزاب السياسية، إلا أن القانون غير واضح فيما يتعلق بكيفية طعن الأحزاب السياسية برفض طلبات تسجيلها.

يمثل تكوين الأحزاب السياسية حقاً بموجب دستور 2014⁷⁶⁸.

وقد قامت تعديلات 2011 على القانون 73 (1956) بشأن ممارسة الحقوق السياسية بتعديل عدد من المواد التي تتضمن إجراءات عقابية على استخدام العنف أو الرشاوى أو الشعارات الدينية في الانتخابات. كما حددت المواد 43 و45 و46 و47 و48 عقوبات على إهانة مسؤولي الانتخابات وتدمير المنشآت الانتخابية وإتلاف أو إخفاء قوائم الناخبين وتسجيل أسماء الناخبين بوسائل غير مشروعة، وتبلغ العقوبات السجن لمدة تتراوح بين سنة و5 سنوات، وغرامة تتراوح بين 10 آلاف جنيه مصري (1433 دولاراً أمريكياً) و100 ألف جنيه (14334 دولاراً أمريكياً).⁷⁶⁹ كما أن استخدام القوة لمنع شخص من التصويت أو لإرغام شخص على التصويت لمرشح بعينه، إضافة إلى نشر الشائعات عن الانتخابات أو المرشحين بهدف التأثير على نتيجة التصويت، هي أيضاً جرائم يعاقب عليها بالسجن، وقد يحرم مرتكبوها من الترشح لأي منصب لمدة 5 سنوات.⁷⁷⁰ علاوة على هذا فإن المادة 22 من قانون الأحزاب السياسية تعاقب على تأسيس أو تشكيل حزب سياسي غير قانوني بالسجن⁷⁷¹.

بعد ثورة 2011 أدخل المجلس العسكري تعديلات على قانون الأحزاب السياسية لتحسين بيئة عملها، وبموجب تعديل تم إدخاله على القانون 40 (1977) الحاكم للأحزاب السياسية، حل إخطار يرسله مؤسسو الحزب السياسي المزمع إلى لجنة الأحزاب السياسية (المكونة من سبعة قضاة) محل إجراءات الطلب التي كانت اللجنة بموجبها تحتفظ بسلطة رفض التسجيل لأسباب سياسية. كما بينت المواد من 4 إلى 7 الشروط التي يتطلبها القانون حتى يكتسب الحزب السياسي الشرعية أمام القانون⁷⁷².

وبموجب تعديلات 2011، يشترط وجود 5000 عضو مؤسس لتأسيس حزب سياسي، وينبغي إرفاق أسمائهم وتوقيعاتهم المسجلة بالطلب المرسل إلى لجنة الأحزاب السياسية.⁷⁷³ ومن بين الأعضاء الـ 5000، ينبغي لـ 300 على الأقل أن يكونوا من من لهم الحق في مباشرة حقهم السياسي والمسجلين بـ 10 محافظات مختلفة.⁷⁷⁴ وعلى كل حزب سياسي حديث التأسيس أن يقدم إخطاراً مكتوباً بتأسيسه إلى لجنة الأحزاب السياسية، فإذا لم يتم تسجيل اعتراض على تأسيس الحزب الجديد خلال 30 يوماً، صار الحزب مسجلاً.⁷⁷⁵ وتقوم أسباب الاعتراض حين يعجز الحزب عن استيفاء المعايير الموضوعة للأحزاب السياسية بموجب قانون الأحزاب السياسية، إلا أن القانون يفقر إلى مادة تحدد إمكانية الطعن بقرار اللجنة برفض تسجيل الحزب.

وتشمل الشروط الأخرى تقديم:

⁷⁶⁸ الدستور المصري 2014.

⁷⁶⁹ Oanda.com 2014، في 8 يناير/كانون الثاني.

⁷⁷⁰ (القانون 73 (1956)).

⁷⁷¹ المادة 22 من قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁷² قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁷³ المادة 7، قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁷⁴ السابق.

⁷⁷⁵ المادة 8، قانون الأحزاب السياسية.

- اسم الحزب ومقره وفروعه التابعة (في حالة الانطباق) وبيان الحزب علاوة على مبادئه وبرامجه وأساليبه في العمل.
 - معايير العضوية وأساليب وإجراءات تكوين الحزب.
 - أساليب وإجراءات تأسيس الحزب، وانتخاب قياداته وهيئاته الحاكمة، وإجراءات قيامه بأنشطته، وتنظيم العلاقات مع الأعضاء على أسس ديمقراطية، وتحديد السلطات السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية لقياداته وهيئاته الحاكمة، مع تأمين أكبر قدر ممكن من النقاش الديمقراطي داخل تلك الهيئات واللجان.
 - النظام المالي للحزب، بما في ذلك تحديد موارده المختلفة والمصرف الذي تودع فيه أصوله، والقواعد والإجراءات المنظمة للإنفاق من تلك الأصول، وقواعد وإجراءات الإمساك بحسابات الحزب ومراجعتها والموافقة عليها، إضافة إلى إعداد موازنته السنوية والتصديق عليها.
 - قواعد وإجراءات الحل الطوعي للحزب ودمجه مع أحزاب أخرى، وقواعد تصفية أمواله.⁷⁷⁶
 - مبادئ الحزب وأهدافه ووسائله وتنظيماته وأدوات تمويله ومصادرهما للجمهور.⁷⁷⁷
- وهناك أيضاً أنشطة محظورة على الأحزاب السياسية:
- أن تكون تابعة لحزب أجنبي أو فرعاً منه.
 - أساليب العمل التي تشمل التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية.⁷⁷⁸
 - التأسيس على أسس دينية أو نوعية أو لغوية أو عقائدية أو غير ذلك، بحسب القانون الجديد.⁷⁷⁹
- وتتدرج تفاصيل العضوية تحت المادة 6 من قانون الأحزاب السياسية، فينص القانون على ضرورة أن يكون مؤسسو الحزب مصريين من أب مصري، مما يقيد الحق في تكوين أحزاب سياسية. كما ينص على ضرورة أن يكون أعضاء الأحزاب مصريين بدون قيود على ممارسة حقوقهم السياسية، مثل أن يكونوا مجرمين سبقت إدانتهم أو خاضعين لحكم بقضاء عقوبة السجن. وتنص المادة أيضاً على عدم جواز انتماء أعضاء الأحزاب إلى السلك القضائي أو الجيش أو الشرطة أو الرقابة الإدارية أو هيئات المخابرات أو السلكين الدبلوماسي أو التجاري.
- وإذا أفادت لجنة الأحزاب السياسية بعدم وجود اعتراض على تأسيس الحزب الجديد خلال 30 يوماً فإن الحزب يعد مسجلاً.⁷⁸⁰
- وتنص المادتان 5 و7 من قانون الأحزاب السياسية على إعفاء الأحزاب الحاصلة على 10 مقاعد برلمانية فأكثر من الضرائب، ويكون لها أيضاً الحق في إصدار صحيفة دون التماس موافقة المجلس الأعلى للصحافة.⁷⁸¹

⁷⁷⁶ المادة 5، قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁷⁷ المادة 4، قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁷⁸ السابق.

⁷⁷⁹ السابق.

⁷⁸⁰ المادة 8، قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁸¹ المادتان 5 و7 من القانون رقم 40 لسنة 1977.

الممارسة

إلى أي مدى تسمح الموارد المالية المتوفرة للأحزاب السياسية بأن تدخل الأحزاب مجال المنافسة السياسية بفعالية؟

الدرجة: 50/100

لا تقدم الدولة تمويلاً للأحزاب السياسية، وقد أشار أحد الذين أجريت معهم المقابلات إلى أن نقص التمويل هذا يمثل عقبة أمام المنافسة السياسية الفعالة .

في أعقاب إلغاء التمويل العام لدعم الموارد المالية للأحزاب السياسية في 2011، لم يعد هذا التمويل قائماً في الوقت الحاضر.⁷⁸² وتعتمد بعض الأحزاب على دعم القطاع الخاص، بينما يعتمد غيرها على تبرعات الأعضاء واشتركااتهم .

استشهد أحد الذين أجريت معهم المقابلات بنقص التمويل العام كعقبة كبرى أمام استقرار الأحزاب السياسية واستدامتها على المدى الطويل.⁷⁸³ فالمصادر الحالية للتمويل الخاص قد تؤثر في آراء الأحزاب السياسية، وبوجه خاص فيما يتعلق بتمويل الحملات اللازمة للانتخابات البرلمانية.⁷⁸⁴ أما التكلفة العالية المتضمنة في جمع توقيعات موثقة من الأعضاء المؤسسين فتعمل كحائل بين الأحزاب والتسجيل.⁷⁸⁵

ويبين الجدول أدناه الموارد المالية لمجموعة مختارة من الأحزاب المصرية .

الحزب السياسي	الموارد المالية
حزب الوفد	يأتي 20 بالمائة من تمويل حزب الوفد من مؤسسه، رجل الأعمال السيد البدوي. يساهم أعضاء الحزب، الذين حصلوا على الوضع القانوني في 1978، ببقية الموازنة. ⁷⁸⁶
الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي	يقوم الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي، المؤسس في 2011، بتحديد التبرعات بـ 250 ألف جنيه مصرياً (36 ألف دولار أمريكي)، لمنع الأثرياء من السيطرة على الحزب. ⁷⁸⁷
حزب النور	يعتمد حزب النور على تبرعات أعضائه والمتعاطفين معه ويواجه صعوبات مالية. ⁷⁸⁸
حزب المصريين الأحرار	يعتمد حزب المصريين الأحرار المؤسس في 2011 على رجل الأعمال

⁷⁸² المادة 18، مرسوم المجلس العسكري رقم 12 لسنة 2011.

⁷⁸³ ، أغسطس/آب 2013 Ahead of the Curve مقابلة نادر بكار، المتحدث السابق باسم حزب النور مع

⁷⁸⁴ السابق.

⁷⁸⁵ تعمل المادة 7 من قانون الأحزاب السياسية المعدل في 2011 على رفع عدد الأعضاء المؤسسين من 1000 إلى 5000 وتشتترط التصديق على توقيع كل عضو، كما تشترط المادة 8 على الحزب نشر الأسماء على نفقته في صحيفتين واسعتي الانتشار، وقد قدرت منظمة الديمقراطية الدولية هذه التكاليف بنحو 100 ألف دولار أمريكي. انظر:

Democracy Reporting International, *Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, 2011.

⁷⁸⁶ انظر: Said Shehata, "Profiles of Egypt's political parties", BBC, 25 November 2011.

⁷⁸⁷ السابق.

⁷⁸⁸ ، أغسطس/آب 2013 Ahead of the Curve مقابلة نادر بكار، المتحدث السابق باسم حزب النور مع

نجيب ساويرس في 20 بالمائة من تمويله ⁷⁸⁹ .	
يعتمد حزب الحرية والعدالة المؤسس في 2011 على رسوم تبلغ 150 جنيهاً مصرياً (21,78 دولاراً أمريكياً) يحصلها من أعضائه الـ9000، وعلى تبرعات الأعضاء الأثرياء. ⁷⁹⁰ وتمويل الحزب منفصل عن تمويل الإخوان المسلمين ⁷⁹¹ .	حزب الحرية والعدالة
يعتمد حزب التجمع المؤسس في 1976 على اشتراكات الأعضاء وتبرعاتهم، إلا أنه يعاني من مشاكل مالية ⁷⁹² .	حزب التجمع

⁷⁸⁹ Shehata, 2011

⁷⁹⁰ السابق.

⁷⁹¹ "Freedom and Justice Party", *Ahram Online*, 3 December 2011.

⁷⁹² Shehata, 2011

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى تتوفر تدابير حماية قانونية لمنع تدخلات الغير التي تحدث دون وجه حق في أنشطة الأحزاب السياسية؟

الدرجة: 75/100

لا توجد ضمانات قانونية صريحة لمنع التدخل الخارجي في أنشطة الأحزاب السياسية، بما في ذلك في إجراءات التسجيل، إلا أن الدولة بعد تسجيل الأحزاب لا تملك التدخل في مالية الأحزاب.

في حالة وجود نزاع على التسجيل بين لجنة الأحزاب السياسية وحزب سياسي، تقوم المحكمة الإدارية العليا بالنظر في مزاعم الطرفين باستقلال عن تأثير السلطة التنفيذية.⁷⁹³ وبمجرد تسجيل الحزب، يحظر القانون على الدولة السيطرة على ماليات الأحزاب.

إلا أن القانون يعتبر أموال الأحزاب أموالاً عامة ويوكل الرقابة المالية عليها إلى الحكومة.⁷⁹⁴ وتشمل هذه الرقابة الإشراف المالي من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات.⁷⁹⁵

وعلى الحزب السياسي حتى يكتسب الشرعية ألا يكون مليشيات أو يميز بين أعضائه، وأن يكون له اسم فريد يميزه.⁷⁹⁶

إلا أن الإطار القانوني الحالي لا ينص على:

- المساواة في معاملة المرشحين والأحزاب دون تمييز من جانب السلطات العامة.
 - المساواة في معاملة المرشحين والأحزاب من جانب الكيانات التجارية.
 - حق المرشحين والأحزاب في العرض العلني لمواد الحملات الدعائية والوصول إلى الأماكن العامة لإقامة فعاليات الحملات.
 - التزام المرشحين والأحزاب بالإفصاح العلني عن الإنفاق على الحملات وتدقيقه.
 - فترات يمنع فيها إجراء الحملات الانتخابية (فترات الصمت الانتخابي).⁷⁹⁷
- ولا توجد نصوص تلزم الحزب بعقد اجتماعات بحضور ممثلي الدولة.
- ورغم أن الدستور المصري ظل دائماً يضمن الحق في التجمع، إلا أن الحزب السياسي بموجب القانون لا يجوز له عقد اجتماع عام قبل إخطار السلطات بذلك أولاً.⁷⁹⁸

⁷⁹³ المادة 8 من قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁹⁴ المادة 14 من قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁹⁵ السابق.

⁷⁹⁶ المادة 4 من قانون الأحزاب السياسية.

⁷⁹⁷ Democracy Reporting International, 2011.

⁷⁹⁸ المادة 8 من قانون التظاهر رقم 107 لسنة 2013.

إلى أي مدى من حيث الممارسة لا تتعرض الأحزاب السياسية لتدخلات الغير دون وجه حق في أنشطتها؟

الدرجة: 25/100

وقعت تدخلات خارجية لا مبرر لها في أنشطة أحزاب سياسية في الماضي وما زالت تقع.⁷⁹⁹ وتتدخل السلطات في عمل الأحزاب السياسية من خلال تأويل القانون على نحو انتقائي .

لجأت السلطات في الماضي إلى التنصت على الهواتف و دس كاميرات في أماكن عمل النشطاء ومنازلهم، وشجعت أشخاصاً على الإبلاغ عن زملائهم، وفي حالات متطرفة لفقت للنشطاء جرائم، وهذا بحسب تقارير إعلامية.⁸⁰⁰ كما تشير مصادر إعلامية إلى قيام سلطات الحكومة مراراً في 2013 باعتقال سياسيين معارضين والتضييق عليهم، وبينهم إسلاميون⁸⁰¹، ويساريون⁸⁰²، وليبراليون.⁸⁰³ وفي عهد الرئيس محمد مرسي زعم بعض أعضاء المعارضة وقوع حوادث تهريب وتضييق تعرضوا لها على أيدي حزب الحرية والعدالة.⁸⁰⁴

وفي أعقاب عزل محمد مرسي من الرئاسة وحل البرلمان، واجه حزب الحرية والعدالة حملة قمعية قاسية انطوت على العنف والقتل وأحكام قاسية وإغلاق صحيفة الحزب من جانب السلطات، كما جرت مؤخراً محاولات لحل الحزب برمته. وبينما اتهم كبار أعضاء الحزب بالتخطيط لأفعال إرهابية فقد أبدت منظمات حقوق الإنسان قلقها من الطبيعة الانتقائية وغير القائمة على أساس لتلك الاعتقالات.⁸⁰⁵ كما يواجه أعضاء حزب مصر القوية أيضاً تهماً مشابهة لقيامهم بتوزيع ملصقات "لا" تمهيداً للاستفتاء على دستور 2014. وقد تم الاعتقال بموجب بند في قانون العقوبات يجيز اعتقال المواطنين إذا حاولوا تغيير 'المبادئ الأساسية للدستور.. متى كان استعمال القوة أو الإرهاب أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة ملحوظاً في ذلك'.⁸⁰⁶ وكذلك أبدى أعضاء في أحزاب غير إسلامية القلق من تزايد محاولات قمع المعارضة، وخاصة الاعتقالات المتكررة لأعضاء الأحزاب أثناء المظاهرات، والتي يجيزها قانون التظاهر الذي تم تمريره مؤخراً⁸⁰⁷.

⁷⁹⁹ انظر:

Egyptian Initiative for Personal Rights, "The Mubarak Regime Persists", 2011: <http://eipr.org/en/pressrelease/2011/09/20/1256>

⁸⁰⁰ انظر: M. Assran, "Al Dostour Party Leader Arrested", Daily News Egypt, 3 June 2013.

⁸⁰¹ انظر:

Al-Masry Al-Youm, "Police Arrest Armed Members of the Construction and Development Party." Egypt Independent, 20 June 2013.

⁸⁰² انظر: Tom Perry, "Egypt prosecutor orders arrests of activists", Reuters, 25 March 2013.

⁸⁰³ Assran, 2013

⁸⁰⁴ انظر: "Free Egyptians Party member allegedly detained by FJP", Daily News Egypt, 23 May 2013.

⁸⁰⁵ انظر:

Anthony Dworkin and Hélène Michou, "Egypt's Unsustainable Crackdown" (London: European Council on Foreign Relations, 2014).

⁸⁰⁶ انظر: Human Rights Watch, "Egypt: Activists Arrested for 'No' Campaign", 13 January 2014.

⁸⁰⁷ انظر: Zeinab El Gundy, "In wake of arrests, Egypt's 2011 revolutionaries fear new witch hunt", Ahram Online, 5 January 2014

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوافر أنظمة قانونية تطالب الأحزاب السياسية بأن تكون معلوماتها المالية متوفرة علناً؟

الدرجة: 50/100

بينما يشترط القانون إشراف الدولة على مالية الأحزاب إلا أنه لا يحدد قنوات لقيام الأحزاب بنشر سجلاتها المالية الكاملة ولا يحتوي على آليات إنفاذ عند الإخفاق في نشر التبرعات.

وتعد الشفافية فيما يتعلق بالموارد المالية شرطاً مسبقاً لتأسيس حزب، وبعد التسجيل يعامل قانون الأحزاب السياسية أموال الأحزاب معاملة الأموال العامة، أي يصبح الجهاز المركزي للمحاسبات مسؤولاً عن الإشراف على عمل المدققين الداخليين للحزب ومراجعته. لكن القانون لا يحدد دور هؤلاء المدققين داخل الحزب.

كما يشترط القانون على الأحزاب السياسية أن تتيح دفاترها المالية للجهاز المركزي للمحاسبات. علاوة على هذا لا يجوز للأحزاب قبول تبرعات أو مزايا أو امتيازات يقدمها أجانب أو هيئات دولية أو أجنبية، و/أو كيانات قانونية سواء كانت مصرية أو أجنبية. وعلى الحزب أن يخطر الجهاز المركزي للمحاسبات بأي تبرع يتلقاه وبمعلومات عن المتبرعين في نهاية كل عام. ولا تخصم التبرعات للأحزاب من أوعية الضرائب.⁸⁰⁸ وقد أصدرت اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية قواعد ولوائح تنظيمية لتنظيم تمويل الحملات الانتخابية، ولاستبعاد مخاوف التدخل الأجنبي.⁸⁰⁹ ويحظر القرار كافة أشكال التمويل الأجنبي للحملات الانتخابية سواء كان ذلك فردياً أو من خلال منظمة أو دولة.⁸¹⁰

ولا يوجد في القانون تحديد أو ذكر للقنوات التي ينبغي من خلالها إتاحة السجلات المالية الكاملة للأحزاب السياسية للجمهور، والجانب الوحيد الذي يستفيض فيه القانون هو إلزام الأحزاب السياسية بتوضيح أوضاعها المالية عند تقديم أوراقها إلى لجنة الأحزاب السياسية.⁸¹¹

⁸⁰⁸ المواد 4 و7 و11 من قانون الأحزاب السياسية.

⁸⁰⁹ اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية، القرار رقم 7 لسنة 2012.

⁸¹⁰ انظر: Kristina Kausch, *Political Parties in Arab Democracies*, FRIDE Policy Brief No. 130, 2012.

⁸¹¹ المادة 5 من قانون الأحزاب السياسية.

الممارسة

إلى أي مدى يمكن الجمهور الحصول على المعلومات المالية المهمة من الأحزاب السياسية؟

الدرجة: 25/100

لا تكشف الأحزاب السياسية في أكثر الأحيان عن معلوماتها المالية، وخاصة حين لا يكون هذا إلزامياً، كما في أثناء الحملات الانتخابية.

بينما يلزم القانون الأحزاب السياسية بنشر التبرعات أو المساهمات التي تزيد عن مبلغ معين في صحيفة واحدة على الأقل، إلا أنه لا توجد آليات للإنفاذ. ورغم أن الجمهور العام لا يستطيع الوصول بسهولة إلى المعلومات المالية للأحزاب السياسية أو سجلاتها إلا أن الحكومة تستطيع ولوج تلك المعلومات من خلال التفتيشات والمراجعات الدورية لمالية الأحزاب السياسية من جانب الجهاز المركزي للمحاسبات. ويتم تسجيل كافة التبرعات والمساهمات الواردة للأحزاب في سجلات الحزب وتتم مراجعتها. ويمكن تحديد تلك التبرعات في سجلات الحزب المالية. ومع ذلك ففي فترة الانتخابات يُسمح للأحزاب ومرشحيها بتلقي تبرعات كبيرة دون تدوينها في سجلاتهم.⁸¹²

وكثيراً ما تنهرب الأحزاب من المراجعة الدورية، فتلجأ بعض الأحزاب إلى استغلال منظمات خيرية كجزء من حملاتها الانتخابية، مما يزيد من صعوبة تتبع تمويل الأحزاب السياسية.⁸¹³

وفي فترة الانتخابات لا توجد قناة يعتمد عليها لتبيين هذا النوع من المعلومات سوى التصريحات التي يصدرها المتحدثون بأسماء الأحزاب أو قادتها. فعلى سبيل المثال، أعلن المتحدث السابق باسم حزب النور أن الحزب والكتلة الإسلامية سيقومان بتعيين شركة تسويق دولية لتصميم حملاتها الانتخابية، مؤكداً للجمهور أن أيّاً من مكونات الكتلة لن يتجاوز سقف الإنفاق المحدد قانوناً بـ 500 ألف جنيه مصرياً (72603 دولار أمريكي). ومن جهة أخرى، لم توضح التصريحات الرسمية كيف مول النور حملته الانتخابية.⁸¹⁴ وقد أشار نادر بكار المتحدث السابق باسم الحزب والذي كنا قد أجرينا معه مقابلة، إلى الحاجة لتعزيز الشفافية المالية وسط الأحزاب السياسية المصرية. ومع ذلك فقد أبدى بكار التشكك في إمكانية تحقيق تلك الشفافية بالنظر لغياب؛ أ) الإطار القانوني اللازم؛ وب) ثقافة الشفافية والحوكمة إجمالاً في مصر.⁸¹⁵

⁸¹² انظر S. Fawzy, "Global Integrity Scorecard: Egypt," Global Integrity, 2008.

⁸¹³ Kausch, 2012

⁸¹⁴ انظر "Islamist Bloc (Al-Nour)", Ahram Online, 19 November 2011.

⁸¹⁵ ، أغسطس/آب 2013 Ahead of the Curve مقابلة نادر بكار، المتحدث السابق باسم حزب النور، مع

الحكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية تحكم الإشراف المالي على الأحزاب السياسية من قبل جهة ذات اختصاص في الدولة؟

الدرجة: 50/100

بينما تحدد القوانين متطلبات الإفصاح المالي على نحو شامل، إلا أن الآليات الفعلية للإبلاغ والإجراءات بحق من يخفق في الامتثال لها غير موجودة.

الجهاز المركزي للمحاسبات هو الهيئة المختصة المسؤولة عن التدقيق، كما ينص على ذلك قانون الأحزاب السياسية، وتعامل أموال الحزب معاملة الأموال العامة، كما تتفق العقوبات مع عقوبات إساءة استغلال الأموال العامة بموجب قانون العقوبات، وتشمل السجن.⁸¹⁶ وتتمتع مبالغ التبرعات الواردة للحزب، ومصدرها (اشتراكات الأعضاء، وتبرعات من أشخاص طبيعيين مصريين، وأرباح الاستثمار، أنشطة غير تجارية) بأولوية عالية فيما يتعلق بالمالية التي تتم المساءلة حولها من قبل لجنة الأحزاب السياسية.⁸¹⁷

إلا أن القانون لا يشمل جزاءات في حالة عدم الإفصاح عن التقارير المالية. فعلى سبيل المثال، يتمتع حزب النور بعمليات تدقيق داخلية يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعتها دورياً طبقاً للقانون.⁸¹⁸ ولا يحدد القانون سقفاً زمنياً لتقديم التقارير المالية غير أنه يشترط الإفصاح عن التبرعات من خلال تقارير الميزانية الختامية التي تقدم للجهاز المركزي للمحاسبات في نهاية كل عام، كما أن الجهاز ملزم بإيداع تقرير سنوي لدى لجنة الأحزاب البرلمانية فيما يتعلق بالسجلات المالية للحزب.⁸¹⁹ ولا توجد صيغة موحدة للتقارير المالية، بل إن صيغة التقرير تعتمد على أنظمة التدقيق الداخلي الخاص بكل حزب.⁸²⁰

⁸¹⁶ المواد 7 و 12 و 14 من قانون الأحزاب السياسية.

⁸¹⁷ Fawzy, 2008

⁸¹⁸ ، أغسطس/آب 2013 Ahead of the Curve مقابلة نادر بكار، المتحدث السابق باسم حزب النور، مع

⁸¹⁹ المادة 12 من قانون الأحزاب السياسية.

⁸²⁰ ، أغسطس/آب 2013 Ahead of the Curve مقابلة نادر بكار، المتحدث السابق باسم حزب النور، مع

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتوفر إشراف مالي فعال على الأحزاب السياسية؟

الدرجة: 25/100

فعليا، يتم التفتيش على التقارير المالية للأحزاب في مقراتها الرئيسية حيث يجري الاحتفاظ بالدفاتر. ويفترض أن يقوم وفد من الجهاز المركزي للمحاسبات بإجراء تفتيش دوري على الوضع المالي للحزب في مقره، ون تقديم تقارير.⁸²¹ ولا توجد آليات معمول بها تضمن دقة التقارير ولا توجد صيغة موحدة يتعين على المدققين الداخليين للحزب التقيد بها. وبما أن الجهاز المركزي للمحاسبات عضو في المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، فإن موظفي الجهاز يستعينون بالمعايير الدولية للتدقيق.⁸²²

ولا توجد في قانون الأحزاب السياسية أو في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات معايير خاصة لتقييم أصول الأحزاب، ويقوم وفد الجهاز باتباع إجراءاته الخاصة بالتدقيق الاعتيادي مع سائر الكيانات الخاضعة لمراجعاته. والهدف الرئيسي لإشراف الجهاز على أموال الأحزاب السياسية هو ضمان ورود الأموال من مصادر مشروعة وإنفاقها على أنشطة الحزب المشروعة.⁸²³ ولم تنمُ إلى علمنا أية تقارير عن فرض جزاءات على عدم الامتثال .

⁸²¹ ، أغسطس/آب 2013 Ahead of the Curve مقابلة نادر بكار، المتحدث السابق باسم حزب النور، مع

⁸²² الموقع الإلكتروني للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة: www.intosai.org/about-us/organisation/membership-list/national-sais/members/egypt.html

⁸²³ أبو جبل، أين كان الجهاز المركزي للمحاسبات، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2011

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى توجد لوائح تنظيمية تتعلق بالحوكمة الديمقراطية الداخلية للأحزاب السياسية الرئيسية؟

الدرجة: 75/100

لا توجد لوائح تنظيمية عامة تفرض على الأحزاب تبني سياسة داخلية موحدة تضمن التوافق مع الحوكمة الديمقراطية الداخلية، بل إن هذه الأمور تنبع بالأحرى من لوائح الحزب ونظامه الداخلي⁸²⁴.

وفيما يلي بضعة أمثلة على ممارسات الحوكمة في الأحزاب السياسية الرئيسية في مصر:

• حزب النور

يتكون المجلس الأعلى، المسؤول عن إدارة الحزب، من 30-40 عضواً، ويتولى انتخاب رئيس الحزب وأمينه العام، إضافة إلى الأمناء المسؤولين عن الشؤون السياسية والإدارية والإعلامية. كما يتولى المجلس الأعلى انتخاب أعضاء لجنتي الحوكمة والتنظيم في الحزب، ويعرض الحزب نوعين من العضوية، "عضوية منتسبة" و"عضوية عاملة". ويعد جميع الأشخاص المنضمين إلى الحزب "منتسبين" إليه حتى يستكملوا دورة تعريف بالحزب ومبادئه، وبعدها يصبحون أعضاء "عاملين". وحزب النور أحد الأحزاب المصرية القليلة التي تعتمد نظام العضوية تحت الاختبار⁸²⁵. ويتمتع حزب النور بهيكل تنظيمي واضح ولائحة داخلية وتسلسل قيادي، علاوة على لجنة مستقلة مسؤولة عن التحقق من عدم وجود لتضارب في المصالح⁸²⁶.

• حزب الدستور

اللوائح التنظيمية الداخلية للحزب منشورة على موقعه الإلكتروني، وتستقر أعلى سلطات الحزب في يد المؤتمر العام المكون من رئيس الحزب ونائبه ومساعديه والأمين العام، ومعهم أمين الصندوق ومساعديه وأعضاء الأمانة العامة وأعضاء حكومة الظل ورؤساء اللجان الفنية للحزب. كما يضم المؤتمر العام أعضاء المجلس الأعلى للحزب وأعضائه في البرلمان، والوفود التي انتخبها أعضاء فروع الحزب المنتشرة في أنحاء القطر المصري. ويعقد هذا المؤتمر الداخلي مرة واحدة سنوياً على الأقل، وهو مكلف بتلاوة وتعديل التشريعات الداخلية للحزب وتناول القضايا المتعلقة بحل الحزب أو دمج، وتعديل أهداف الحزب ومبادئه بما يتفق مع مستجدات المناخ السياسي، وانتخاب الرئيس والأمين العام وأمين صندوق الحزب⁸²⁷.

• حزب الحرية والعدالة

يكلف مجلس أعلى ومكتب تنفيذي بإدارة الحزب، ويتم انتخاب كلتا الهيئتين من قبل الجمعية العامة، التي تضم ممثلين من كافة المحافظات. والمفترض أن ينتخب أعضاء الحزب ممثلهم في الجمعية العامة لمدة 4 سنوات، إلا أن الجمعية العامة الأولى كانت معينة وليست منتخبة. ويتولى المجلس الأعلى، المنتخب بدوره، تمرير القرارات بالأغلبية المطلقة⁸²⁸.

⁸²⁴ ، أغسطس/آب 2013 Ahead of the Curve مقابلة نادر بكار، المتحدث السابق باسم حزب النور، مع

⁸²⁵ انظر:

Stéphane Lacroix, "Sheikhs and Politicians: Inside the New Egyptian Salafism", Brookings Doha Center Policy Briefing, 2012.

⁸²⁶ السابق.

⁸²⁷ [تم الاطلاع في 28 يناير/كانون الثاني 2014] www.aldostourparty.org/images/policy.pdf "حزب الدستور"، لائحة النظام الأساسي

⁸²⁸ "Freedom and Justice Party", *Ahram Online*, 3 December 2011.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة توجد الحوكمة الديمقراطية الداخلية في الأحزاب المصرية؟

الدرجة: 75/100

عمل غياب الأحكام القانونية التي تفرض على الأحزاب السياسية تنفيذ آليات الحوكمة الديمقراطية الداخلية على تفرغ معظم الأحزاب الموجودة على الساحة من تلك الآليات .
ومن أمثلة الحوكمة الديمقراطية الداخلية في الأحزاب السياسية:

• حزب النور

كان حزب النور هو الوحيد بين الأحزاب المصرية الخاضعة للتقييم الذي أنشأ لجنة للحوكمة منذ بواكير تأسيسه. وقد استعان الحزب بمعايير الحوكمة في السنوات الأخيرة لمعالجة تضارب المصالح وفتح المنافسة على منصب المتحدث باسم الحزب.⁸²⁹ ويتم انتخاب القيادات والمرشحين على نحو ديمقراطي وفقاً للوائح التنظيمية الداخلية الموضوعية⁸³⁰.

• حزب الدستور

عقد حزب الدستور انتخاباته الداخلية في الإسكندرية في 2013 لاختيار أمناء اللجان الرئيسية والفرعية في المحافظة. وسارت العملية بسلاسة ولم يتم الإبلاغ عن شكاوى من غياب الشفافية. وما زال إشراك الشباب في عملية اتخاذ القرار يمثل تحدياً لسياسات الحزب الداخلية بحسب بعض المصادر، فالسياسة الداخلية لا تحدد حصة مضمونة "كوتا" للشباب مما يقصدهم عن عملية اتخاذ القرار. وفي محاولة لتصحيح هذا الوضع، دعا الأعضاء إلى انتخابات داخلية وشجعوا الشباب على الترشح فيها.⁸³¹

⁸²⁹ Shehata, 2011

⁸³⁰ Shehata, 2011

⁸³¹ انظر: Azzurra Meringolo, "Stop-and-go: Egyptian Civic Opposition Moves Slowly Forward" *Insight Egypt*, no. 1, 2013.

الدور: تجميع المصالح وتمثيلها

إلى أي مدى تقوم الأحزاب السياسية بتجميع وتمثيل المصالح الاجتماعية ذات الصلة في المجال السياسي؟

الدرجة: 25/ 100

قبل اندلاع احتجاجات 2011 كان أبرز حزبين هما الحزب الوطني الديمقراطي (الذي كان الحزب الحاكم في ذلك الوقت) والإخوان المسلمون. وفي عهد مبارك عملت الحكومة على إقصاء السياسة عن المجال السياسي المصري.⁸³² ومع التعديلات الدستورية للمجلس الأعلى للقوات المسلحة في 2011، ظلت المنظومة دون تغيير إلى حد بعيد. إلا أن المجلس العسكري، اعترافاً منه بالحاجة إلى تسجيل قوى سياسية جديدة وتنظيمها لأنفسها قبل الانتخابات، منح الأولوية لتعديل قانون الأحزاب السياسية، وتم نشر التعديلات. لم يتم التشاور مع الأحزاب قبل تصديق المجلس العسكري على التعديلات (وكان المجلس يمتلك السلطة التشريعية في ذلك الوقت).⁸³³

في العام 2012 أدى غياب أحزاب سياسية مستقرة إلى تكوين ائتلافات للتنافس مع الجناح السياسي للإخوان المسلمين، حزب الحرية والعدالة، المتمتع بالقوة من قبل، وكذلك مع أعضاء الحزب الوطني الديمقراطي المعروفين من قبل. وفي انتخابات 2012 البرلمانية كان هناك ائتلافان رئيسيان، أحدهما هو التحالف المصري المكون من 3 أحزاب: حزب المصريين الأحرار (يمين) والحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي (يسار وسط) وحزب التجمع (يسار). من جهة أخرى شكل حزب الحرية والعدالة ائتلافه مع الأحزاب الإسلامية حديثة التأسيس مثل الحضارة والأصالة. وبعد انتخاب محمد مرسي رئيساً، وجه معلقون إلى الإخوان المسلمين اتهاماً بتعيين أعضاء الجماعة في مناصب كبرى بالحكومة والقطاع العام بصرف النظر عن الجدارة⁸³⁴ وبتأثير القطاع الخاص على وضع السياسات.⁸³⁵

ورغم وجود الأحزاب السياسية في وقت الانتخابات إلا أنها كثيراً ما تتغيب في الأوقات الأخرى.⁸³⁶ وقد تم أثناء الانتخابات اتهام بعض الأحزاب المتمتعة بالنفوذ والقدرة المالية بشراء الأصوات إما من خلال المال أو السلع العينية، مثل اللحم والسكر والزيت والبطانيات.⁸³⁷ وقد استفادت أحزاب سياسية في الماضي من الانخراط القوي والمستمر في الأنشطة الخيرية من خلال المنظمات التي تخدم المجتمع المحلي.⁸³⁸

⁸³² انظر: Ziad Akl, "Egypt Re-thinking Political Parties", Daily News Egypt, 18 May 2013

⁸³³ Democracy Reporting International, 2011

⁸³⁴ انظر: "Egypt's Muslim Brotherhood: 'Ikhwanization of state' or 'statification of Ikhwan'?" *Democracy Digest*, 18 April 2013.

⁸³⁵ انظر: Stephan Roll, "Egypt: The Failure of the Muslim Brotherhood", Stiftung Wissenschaft und Politik, 2 July 2013.

⁸³⁶ Akl, 2013

⁸³⁷ انظر: "Egypt Muftis Prohibit Vote Buying", Egypt Independent, 28 November 2011.

⁸³⁸ انظر:

M. Abdel Rahman, "The politics of 'uncivil' society in Egypt", *Review of African Political Economy*, vol. 2, no. 91: 21-35, 2002.

الدور: الالتزام بمكافحة الفساد

إلى أي مدى تعطي الأحزاب السياسية الاهتمام الواجب بالمساءلة العامة ومكافحة الفساد؟

الدرجة: 50/100

تقوم معظم الأحزاب السياسية في البلاد بإدراج مكافحة الفساد كأولوية في بياناتها والتزاماتها الانتخابية، إلا أن العمل بهذا الالتزام أقل شيوعاً.

أمثلة على التزام أحزاب بارزة بمكافحة الفساد:

• حزب النور

رغم أن حزب النور لم يشارك في أية مبادرة لمكافحة الفساد سواء كانت حكومية أو غير حكومية إلا أن لديه لجنة للحكم الرشيد مسؤولة عن الحفاظ على ممارسات الحكم الرشيد داخل الحزب، وفي التعامل مع الأطراف الأخرى.⁸³⁹ وفي جهد مشترك وقع الإخوان المسلمون وحزب النور وثيقة مشتركة تلزمهما بالتنافس النزيه والنظيف في انتخابات 2011.⁸⁴⁰

ويشتمل برنامج الحزب على تعزيز مستويات الشفافية والنزاهة للقضاء على التلاعب الانتخابي وشراء الأصوات.⁸⁴¹ تقرر الصفحة الرئيسية للحزب أن الحزب تأسس لمكافحة الفساد في السلطين التنفيذية والتشريعية، مما أدى إلى إثراء شريحة من الشعب على حساب بقية المجتمع المصري.⁸⁴²

• حزب الدستور

قبل تأسيس حزب الدستور نقل عن مؤسسه د. البرادعي قوله إن "غياب الحكم الرشيد هو سبب الأزمة في المنطقة".⁸⁴³ ويشدد بيان الحزب على سبل معالجة غياب الحكم الرشيد في القطاع العام التابع للدولة، كما يركز برنامج الحزب إلى خمسة مبادئ وعقائد رئيسية، وأولها هو المواطنة والحكم الرشيد⁸⁴⁴، ويحمل بيانه الدولة مسؤولية توفير وإنفاذ تشريعات تمنع الفساد والاستغلال والاحتكار والتلاعب.⁸⁴⁵

• حزب الحرية والعدالة

قال حسين إبراهيم، الأمين العام لحزب الحرية والعدالة: "من حق الشعب أن يطالب بالإصلاح وتطهير المؤسسات من الفساد"،⁸⁴⁶ مشيراً إلى أن مكافحة الفساد من التزامات حزب الحرية والعدالة. ويعالج بيان الحزب قضية الفساد في مصر ويقدم حلولاً من قبيل تعزيز استقلال القضاء وتدعيم الجهاز المركزي للمحاسبات كوسائل لمكافحة الفساد.⁸⁴⁷

⁸³⁹ ، أغسطس/آب 2013 Ahead of the Curve مقابلة نادر بكار، المتحدث السابق باسم حزب النور، مع

⁸⁴⁰ انظر "Islamist Bloc (Al-Nour)", *Al-Ahram Online*, 2011.

⁸⁴¹ [لم يعد الاطلاع عليه ممكناً وقت تجهيز التقرير للطباعة] www.alnourparty.org الموقع الإلكتروني لحزب النور،

⁸⁴² السابق.

⁸⁴³ انظر "Baradei: Absence of Good Governance Cause of Crises in Region", *Al-Masry Al-Youm*, 12 February 2013.

⁸⁴⁴ www.aldostourparty.org/ الموقع الإلكتروني لحزب الدستور،

⁸⁴⁵ السابق.

⁸⁴⁶ انظر "FJP: People Are Sovereign, Entitled to Demand Institutions Be Purged of Corruption", *Ikhwan Web*

⁸⁴⁷ [تم الاطلاع في يونيو/حزيران 2013] <http://www.fjponline.com/uploads/FJPprogram.pdf> الموقع الإلكتروني لحزب الحرية والعدالة،

تاريخياً كانت الوسائط الإعلامية المطبوعة والمسموعة والمرئية تهيمن على الإعلام المصري . وكان 99% من الصحف وجميع جهات البث التلفزيوني، باستثناء عدد من القنوات الفضائية الخاصة، خاضعاً لرقابة الدولة، إلى أن تنحى الرئيس الأسبق حسني مبارك عن السلطة في 2011.⁸⁴⁸ ورغم تزايد عدد الصحف المسجلة ومحطات البث الإذاعي والتلفزيوني، التي تمثل طيفاً سياسياً واسعاً، فإن إصلاحات حرية الصحافة لم تنعكس في الإطار القانوني للدولة أو من حيث الممارسة.⁸⁴⁹ لم تتغير مواد في القوانين المصرية وخاصة في قانون العقوبات المصري التي تعرض الصحفيين للاحتجاز أو المضايقات، وحتى العام 2012 كانت هناك نحو 70 مادة في قانون العقوبات مستمرة في تقييد حرية الصحافة وحرية التعبير.⁸⁵⁰ في العام 2013 أدى ترهيب الصحفيين إلى انحدار مصر على مؤشر حرية الصحافة الصادر عن "فريدوم هاوس" من "حرة جزئياً" إلى "غير حرة".⁸⁵¹

ومنذ العام 2011 تم منع الإعلام المصري في بعض الأحيان من تغطية بعض القضايا، وتزايد استقطابه.⁸⁵² صنف "فريدوم هاوس" في 2013 مصر في المركز 140 من 197 دولة على مؤشر حرية الصحافة، ووصف بيئة الصحافة هناك بأنها "غير حرة".⁸⁵³ وصنفت منظمة مراسلون بلا حدود في 2013 مصر في المركز 158 من بين 179 دولة، وألقت الضوء على العنف ضد الصحفيين كأحد أسباب هذا التدهور.⁸⁵⁴ أفادت "فريدوم هاوس" بأنه رغم أوجه تحسن ضئيلة في حرية الصحافة، مثل تزايد عدد المنافذ المستقلة، فإن العديد من القيود على الإعلام ما زالت قائمة.⁸⁵⁵

⁸⁴⁸ انظر: Freedom House, "Egypt", *Freedom of the Press*, 2013.

⁸⁴⁹ انظر:

Sherif Mansour, "On the Divide: Press Freedom at Risk in Egypt." Committee to Protect Journalists, 14 August 2013

⁸⁵⁰ انظر الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان [تمت الزيارة في 24 يناير/كانون الثاني 2014]:

"Articles Limiting Freedom of Expression in Egyptian Laws: Proposed Amendments," The Arabic Network for Human Rights Information, 2013, www.anhri.net/?p=67898

⁸⁵¹ فريدوم هاوس، 2013.

⁸⁵² السابق.

⁸⁵³ السابق.

⁸⁵⁴ انظر مراسلون بلا حدود:

Reporters without Borders, *2013 World Press Freedom Index* (Paris: Reporters without Borders, 2013).

⁸⁵⁵ فريدوم هاوس، 2013.

يلخص الجدول أدناه الدرجة الإجمالية للإعلام في مصر بحسب القدرات، والحوكمة، والدور في كل من القانون والممارسة:

درجة العمود الإجمالي: 45/100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات 44/100	الموارد	25	75
	الاستقلالية	50	25
الحوكمة 42/100	الشفافية	50	25
	المساءلة	50	50
	النزاهة	50	25
الدور 50/100	التحقيق في حالات الفساد وفضحها	50	
	تعريف الجمهور بالفساد وآثاره	50	
	تعريف الجمهور بقضايا الحوكمة	50	

يحكم الإعلام المسموع/ المرئي التقليدي ويشرف عليه، اتحاد الإذاعة والتلفزيون. وينظم القانون رقم 13 لسنة 1979 مهام الاتحاد ويحدد بنيانه الإداري، واللوائح الخاصة بهيكلة وأنظمته الداخلية.⁸⁵⁶ نقابة الصحفيين هي الجهة المنظمة للصحفيين والمسؤولة عن حماية حقوقهم.⁸⁵⁷ يتلقى أعضاء النقابة امتيازات تمنحهم هامش أكبر بقليل من الحرية، عن نظرائهم الآخرين، وحماية محدودة من مضايقات السلطات.⁸⁵⁸

تدير الدولة عدداً من وسائل الإعلام المطبوعة والمسموعة/ المرئية، ومنها صحيفة الأهرام، ومنافذ وقنوات اتحاد الإذاعة والتلفزيون، وموقع وكالة أنباء الشرق الأوسط. وهناك عدة صحف خاصة ومحطات فضائية وأرضية، وشبكات إذاعية ومواقع إعلامية تتم إدارتها من داخل مصر وخارجها.⁸⁵⁹

⁸⁵⁶ القانون رقم 13 لسنة 1979 في شأن اتحاد الإذاعة والتلفزيون، (1) و(2).
⁸⁵⁷ اليونسكو، تقييم التطور الإعلامي في مصر بناء على مؤشرات النمو الإعلامي الخاصة باليونسكو (باريس: اليونسكو، 2013)، 2013: قانون رقم 96 لسنة 1996.
⁸⁵⁸ مقابلة مع نور الهدى زكي، صحفية وعضو بالجبهة الوطنية للتغيير، مع Ahead of the Curve، صيف 2013.
⁸⁵⁹ انظر البي بي سي [تمت الزيارة في 12 يناير/كانون الثاني 2014]:
"Egypt profile: Media", BBC News, 6 August 2013: www.bbc.co.uk/news/world-africa-13313373

القدرات: الموارد

القانون

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة تسمح بإعلام مستقل ومتنوع؟

الدرجة: 25/100

القوانين الحاكمة لصناعة الإعلام تقييدية وتمنح السلطات سيطرة على الإعلام. في حين أن نقابة الصحفيين مكلفة بحماية حقوق وحرية الصحفيين، فإن الإطار القانوني يحول دون الاحتفاظ بالاستقلالية. هناك جهة حكومية واحدة (اتحاد الإذاعة والتلفزيون) مسؤولة عن منح تراخيص البث الأرضي، في حين أن الهيئة العامة للاستثمار هي المسؤولة عن تراخيص البث الفضائي.⁸⁶⁰

دخول مهنة الصحافة عملية معقدة تحكمها لوائح وأنظمة نقابة الصحفيين، والسياسات الداخلية، والقانون رقم 76 (1970).⁸⁶¹ للإلتحاق بنقابة الصحفيين، مطلوب من المرشحين لها استيفاء مجموعة من معايير استحقاق عضوية النقابة والالتزام بعمليات التسجيل الموضحة في القانون. المادة 5 من القانون المذكور تحدد متطلبات العضوية وتشمل: الاشتغال بالمهنة، الجنسية المصرية، وجود درجة جامعية، وعدم وجود سجل جنائي، وصياغة فضفاضة مبهمّة عن "التمتع بسمعة طيبة".⁸⁶² وللتقدم بطلب العضوية في النقابة كصحفي مشغّل، يجب أن ينتمي المرء إلى إحدى فئات الممارسة المهنية داخل مهنة الصحافة، مثل الإلتحاق بوظيفة بدوام كامل في صحف تنشر في مصر أو تعمل بها، أو العمل كمحرر أو رسام، إلخ.

لإتمام عملية تقديم الطلب والحصول على ترخيص بمزاولة المهنة، يتعين على مقدمي الطلبات إتمام برنامج تدريب (سنة واحدة لخريجي الصحافة وستين لخريجي التخصصات الأخرى). لا بد أن يتم البرنامج في المنظمات الصحفية أو وكالات الأنباء المشتغلة في مصر، دون انقطاع أو توقف، ويجب إظهار التواصل النشط في مهام الصحافة والإعلام وأنشطتها. كما أن على مقدم الطلب أن يقدم سجلاً تفصيلياً يثبت به إسهاماته وعمله في المؤسسة الصحفية أو وكالة الأنباء التي يتم بها فترة تدريبه أو برنامج التدريب. هناك تصاريح خاصة يمكن الحصول عليها لإتمام برنامج التدريب في الخارج.⁸⁶³

الصحفيون العرب والأجانب المقيمون في مصر والذين تتعاقد معهم مؤسسات صحفية أو وكالات أنباء مقرها مصر يمكن لهم التقدم بطلب التسجيل في النقابة، إذا استوفوا متطلبات عضوية النقابة، وذلك باستثناء الأحكام المنصوص عليها بأن يكون الصحفي مصري الجنسية. المادة 13 من قانون رقم 76 تنص على أن تسجيل الصحفيين تديره وتشرف عليه هيئة تسجيل تتكون من نائب رئيس النقابة وعضوين من مجلس النقابة (يصممها ويختارها أعضاء مجلس النقابة). تُقدّم للجنة قائمة بمقدمي الطلبات المهتمين قبل 30 يوماً من انعقادها، وتخرج بقرارها النهائي في ظرف 60 يوماً من تاريخ تقديم الطلبات. في حال عدم الموافقة على طلب أو في حال عدم تأهل الطلب، يجب أن يكون القرار بناء على مبررات وأسناد فعلية.⁸⁶⁴ تنص المادة 14 من القانون على أن من حق الذين ترفض طلباتهم الطعن في القرار الذي تخرج به اللجنة في ظرف 30 يوماً من موعد إخطارهم. يراجع الطعن لجنة مكونة من مستشار قانوني/قاضٍ وعضو بالنيابة العامة رفيع المستوى، ومدير هيئة الاستعلامات، وعضوين من مجلس النقابة.⁸⁶⁵

⁸⁶⁰ اليونيسكو، 2013، ص 29. المادة (5) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم 8 لسنة 1997.

⁸⁶¹ اليونيسكو، 2013، ص ص 31 - 34. والقانون رقم 76 لسنة 1970.

⁸⁶² اليونيسكو، 2013، ص ص 31 - 34. والقانون رقم 76 لسنة 1970.

⁸⁶³ السابق.

⁸⁶⁴ اليونيسكو، 2013، ص ص 31 - 34. والقانون رقم 76 لسنة 1970.

⁸⁶⁵ السابق.

المادة 103 من قانون الصحافة تمنع الصحف من استخدام أشخاص غير نقابيين، وهو ما يُعاقب عليه بالحبس أو غرامة 300 جنيه (43.56 دولاراً).⁸⁶⁶ لا توجد أدلة على ملاحقات قضائية بسبب العمل كصحفي بدون عضوية النقابة. يمكن للصحفيين غير الأعضاء في النقابة الاستمرار في الانضمام للصحف وممارسة العمل الصحفي. لكن لا يمكنهم الحصول على المزايا التي يستحقها الأعضاء الرسميون وتشمل التأمين الاجتماعي وبرنامج معاشات وحماية من التحقيقات الجنائية وبدل نقدي شهري يُقدم لإتاحة الموارد للصحفيين.⁸⁶⁷

ينص قانون الصحافة⁸⁶⁸ على متطلبات مشددة لإنشاء الصحف المطبوعة. الصحف الخاصة يجب أن تتخذ شكل تعاونيات أو شركات مساهمة يملكها مصريون وحدهم، ولا يجوز أن تزيد ملكية الشخص وأفراد أسرته وأقاربه حتى الدرجة الثانية في رأس مال الشركة على 10% من رأس مالها ويقصد بالأسرة الزوج والزوجة والأولاد القصر. لا بد أيضاً من أن تودع الصحف رأس مالها في أحد البنوك المصرية، وهذا في العادة مبلغ مالي ضخم، لا يقل عن مليون جنيه مصري للصحف اليومية (نحو 145 ألف دولار) ومبلغ مائتين وخمسين ألف جنيه إذا كانت أسبوعية (نحو 34 ألف دولار) ومائة ألف جنيه إذا كانت شهرية (نحو 13 ألف دولار).⁸⁶⁹

رئيس المجلس الأعلى للصحافة المسؤول عن تراخيص الصحف، هو أيضاً رئيس مجلس الشورى، وذلك بموجب المادة 68 من قانون الصحافة، وهو ما يسمح بتدخل السلطة التنفيذية في إنشاء الصحف. كما أن الصحف الخاصة كثيراً ما تضطر للاعتماد على مطابع الدولة لطباعة أعدادها، وعلى خدمات التوزيع المملوكة للدولة في التوزيع، مع وجود استثناءات قليلة.⁸⁷⁰

مع حل مجلس الشورى بحكم محكمة⁸⁷¹، وتعيين حكومة مؤقتة لمصر في يوليو/تموز 2013. لا يخضع المجلس الأعلى للصحافة حالياً للإشراف. لا ينص دستور 2014 على إنشاء مجلس الشورى⁸⁷² ومن ثم فليس من الواضح من هي الجهة المسؤولة عن تعيين رئيس المجلس الأعلى للصحافة.⁸⁷³

تحكم وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المادة 1 من قانون رقم 13 لسنة 1979⁸⁷⁴، الذي ينص على أن اتحاد الإذاعة والتلفزيون هو المسؤول عن الإعلام المسموع والمرئي في مصر، ما يعني أن وسائل الإعلام المرئية والمسموعة العامة والخاصة في مصر خاضعة للقانون المذكور. كل المحطات الإذاعية تخضع لسيطرة اتحاد الإذاعة والتلفزيون، وهو ما يؤدي، طبقاً لما ذكره أحد الذين أجريت معهم مقابلات، إلى قدر ضئيل للغاية من التنوع، وإلى السيطرة الكاملة على ما يقال على أثر الإذاعة.⁸⁷⁵

إنشاء كيان إعلامي مرئي أو مسموع تحكمه أيضاً أحكام القانون 13 لسنة 1979. أية هيئة أو مؤسسة تنشأ خارج حدود مواد القانون و/أو لوائحه تعتبر غير قانونية في النظام القانوني المصري. لا توجد مواد تنص على قانونية أو عدم قانونية المدونات. هيئات الإعلام المرئية والمسموعة تخضع لسيطرة وزير، يعينه الرئيس.⁸⁷⁶ القانون 13 (1979) ينظم قطاعات الإعلام والبريد والتلفزيون والإذاعي، بما في ذلك تشكيل اتحاد الإذاعة والتلفزيون المصري. المادة 4 من القانون تنص على سبل تعيين رئيس اتحاد الإذاعة والتلفزيون (بموجب قرار رئاسي)،

⁸⁶⁶ القانون رقم 96 لسنة 1996.

⁸⁶⁷ مقابلة مع نور الهدى زكي، صحفية وعضو بالجبهة الوطنية للتغيير، مع Ahead of the Curve، صيف 2013.

⁸⁶⁸ قانون رقم 96 لسنة 1996.

⁸⁶⁹ اليونسكو، 2013، ص 37.

⁸⁷⁰ اليونسكو، 2013، ص 38.

⁸⁷¹ "حل مجلس الشورى: مصادر قضائية"، الأهرام أونلاين، 4 يوليو/تموز 2013.

⁸⁷² الدستور المصري، 2014.

⁸⁷³ انظر:

Rana Muhammad Taha, "Cabinet approves amendment of law governing the press", Daily News Egypt, 20 December 2013.

⁸⁷⁴ قانون 13 لسنة 1979.

⁸⁷⁵ مقابلة مذبغ إذاعي باتحاد الإذاعة والتلفزيون مع Ahead of the Curve طلب عدم ذكر اسمه. صيف 2014.

⁸⁷⁶ المادة 4 من قانون رقم 13 لسنة 1979.

وعلى راتب رئيس الاتحاد ومواصفات وشروط الوظيفة، وشروط تشكيل وعضوية الاتحاد⁸⁷⁷، ومتطلب توصية رئيس الوزراء بأسماء أعضاء الاتحاد، ومسؤولية رئيس الوزراء عن قواعد مكافآتهم وبدلاتهم.⁸⁷⁸

تقضي المادة 6 من قانون رقم 13 (1979) بإنشاء مجلس أمناء اتحاد الإذاعة والتلفزيون، وهو المنوط به مسؤوليات منها وضع وتنفيذ السياسات العامة للاتحاد، ومراقبة وتقييم أداء إدارات الاتحاد، وصياغة مدونة للسلوك والموافقة على القواعد واللوائح.⁸⁷⁹ المحاكم الإدارية هي المختصة بالنظر في الطعون على رفض منح التراخيص من اتحاد الإذاعة والتلفزيون.⁸⁸⁰

⁸⁷⁷ من الضروري للاتحاد تمثيل الشخصيات العامة من المثقفين والشخصيات الدينية والفنية والعلمية والثقافية والصحفية والاقتصادية والهندسية والمالية والقانونية، وكذلك أي أشخاص آخرين مهتمين بتنمية قطاعات الشباب والمرأة والأطفال.

⁸⁷⁸ قانون 13 لسنة 1979.

⁸⁷⁹ مادة 6، قانون 13 لسنة 1979.

⁸⁸⁰ تحليل المؤلف بناء على قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

إلى أي مدى يوجد إعلام مستقل متنوع يقدم طيفاً من الآراء المتباينة؟

الدرجة: 75/100

من حيث الممارسة فإن الإعلام في مصر بشكل عام مستقل ويوفر طيفاً من الآراء المتباينة. يواجه الصحفيون صعوبات فيما يخص الانضمام إلى نقابة الصحفيين، التي توفر قدرًا من الحماية لهم، وتفتقر الإعانات المقدمة للإعلام الدولة إلى الشفافية.

يعد تنوع الإعلام ملحوظاً بشكل جيد، مع وجود الكثير من القنوات الإعلامية الممثلة لمختلف ألوان الطيف السياسي من قنوات التلفزة الفضائية إلى الصحف الصادرة من مختلف الأحزاب السياسية. يتوفر للمواطنين تلفزيون وإذاعة الدولة مجاناً وتوجد مواقع مجانية على الإنترنت توفر الأخبار. تزايد نمو نشاط المواطنين الصحفيين في تغطية الأخبار في مصر،⁸⁸¹ ما يوفر مصدراً إخبارياً إضافياً. مسألة الرقابة الذاتية تستمر كم مشكلة في أوساط الصحفيين والعاملين بالبث التلفزيوني والإذاعي.⁸⁸²

تقدم الحكومة مباشرة ومن خلال برامج إعانات الدعم لإعلام الدولة، وتفتقر الإعانات المذكورة إلى الشفافية،⁸⁸³ وتمويل الإعلام المملوك للدولة والخاص في مصر مسألة ما زالت مثيرة للخلاف نظراً لكون معلومات الميزانية مبهمّة وسريّة.⁸⁸⁴

تشتمل شروط العضوية في نقابة الصحفيين على الحصول على شهادة تعليم عالٍ، وكذلك إتمام برنامج تدريب من عام إلى عامين، كما سبق الذكر. الصحفيون المشتغلون ليسوا جميعهم أعضاء في النقابة. الصحفيون الملتحقين بالنقابة حالياً، والبالغ عددهم تسعة آلاف⁸⁸⁵، لا يقارن عددهم بالصحفيين المشتغلين بشكل عام في مصر. كما أنه لا تتوفر آليات لضمان التزام الصحفيين بميثاق الشرف الصحفي.⁸⁸⁶

عملياً، فإنه من الصعب على الصحفيين أن يصبحوا أعضاء في النقابة، حتى إذا استوفوا الشروط المسبقة على طلب الانضمام. رغم أن القانون يحظر تشغيل غير النقابيين فلا توجد أدلة على ملاحقات قضائية جراء العمل صحفي دون عضوية النقابة.⁸⁸⁷ هناك أسانيد متعددة من حيث الممارسة لرفض عضوية الصحفيين في النقابة، ومنها عدم دفع رسوم العضوية، وعدم استيفاء شرطاً أو أكثر، أو مخالفة القانون أو ميثاق شرف المهنة. لكن من النادر للغاية أن يُطرد صحفي من النقابة بعد حصوله على العضوية.⁸⁸⁸

⁸⁸¹ انظر:

Mandy Jenkins, "Citizen Journalism Is Booming In Egypt and The Middle East, Despite Serious Risks." *Huffington Post*, 11 April 2011.

⁸⁸² انظر:

Khaled Diab, "Egypt's heavily censored media continues to take on the regime", *The Guardian*, 9 February 2012; Aidan White, "The Scourge of Self-censorship Threatens Journalism in Turkey and Egypt", *Ethical Journalism Network*, 12 September 2013.

⁸⁸³ فريدوم هاوس، 2013.

⁸⁸⁴ اليونسكو، 2013، ص 51.

⁸⁸⁵ انظر:

Jano Charbel, "Final Issue: Job security, financial problems and dangers plague journalist", *Egypt Independent*, 25 April 2013.

⁸⁸⁶ مقابلة مع نور الهدى زكي، صحفية وعضو بالجبهة الوطنية للتغيير، مع Ahead of the Curve، صيف 2013.

⁸⁸⁷ السابق؛ واليونسكو، 2013، ص 31.

⁸⁸⁸ اليونسكو، 2013، ص 31 - 34.

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى هناك ضمانات قانونية لمنع التدخلات الخارجية دون وجه حق في أنشطة الإعلام؟

الدرجة: 50/100

هناك ضمانات قانونية تحمي حرية الصحافة وتحمي من التدخلات دون وجه حق في أنشطة الإعلام. لكن أثر هذه المواد القانونية تعيقه ثغرات دستورية، وكذا افتقار لقانون الحصول على المعلومات وتوفير المعلومات للجمهور.

يحمي الدستور المصري لعام 2014 حرية الصحافة من خلال المواد 70 إلى 72، والتي تشتمل على الاستقلال وحماية الصحفيين من الحبس كشكل من أشكال العقاب الجنائي على صلة بعملهم المنشور. يحمي دستور 2013 حرية التعبير وحرية الصحافة.⁸⁸⁹ كل من الدستور المصري السابق للعام 2012 وكذا دستور 1971 نصا على حرية التعبير والصحافة في موادهما.⁸⁹⁰ المادتان 12 و13 من دستور 2012 تمنحان أيضاً المواطنين حرية التعبير عن آرائهم كتابة وشفاهة وفي القوالب المرئية، ويشمل ذلك حرية الصحافة والإعلام بأشكالها المختلفة، مع حظر الرقابة باستثناء في حالات الطوارئ أو الحرب.⁸⁹¹ لكن الاستقلالية والحرية المكفولتان بموجب الدستور تخضعان لـ "رقابة محدودة" في زمن الحرب أو التعبئة العامة، وذلك في دستور 2012 وفي دستور 2014.⁸⁹² مثل هذه المواد فاقم من آثارها أن حالة الطوارئ كانت هي الحالة الطبيعية السائدة قبل انتفاضات 2011، وقت أن كانت حكومة مبارك تقمع بشكل ممنهج حرية الصحافة متذعرة بقانون الطوارئ.⁸⁹³

كما يحدّ واقع أحكام وقواعد سحب التراخيص من الاستقلالية. بموجب دستور 2012، فإن الحكومة والقضاء لهما سلطة سحب التراخيص من محطات البث بتهمة مخالفة بنود اجتماعية أو ثقافية أو دينية أو سياسية يحميها الدستور.⁸⁹⁴

ونصت المادة 211 من دستور 2014 على إنشاء المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام كهيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، وموازنتها مستقلة، ويختص المجلس بتنظيم شؤون الإعلام المسموع والمرئي، وتنظيم الصحافة المطبوعة والرقمية، وغيرها. وترك للقانون وضع معايير تشكيل المجلس، ونظام عمله، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيه. وبالتالي فإن معايير الاختيار واختصاصاته الفعلية أصبحت في يد المشرّع.

طبقاً للقانون، فإن الصحفيين المصريين قد يواجهون السجن بحد أقصى خمس سنوات إذا نشروا معلومات كاذبة أو تشهير أو تقويض مؤسسات الدولة، مثل البرلمان أو الجيش. ولقد ظهرت ملاحقات قضائية جنائية بناء على اتهامات بإهانة الرئيس والقضاء.⁸⁹⁵

وهناك تطور إيجابي حدث في الأنظمة الحامية والضامنة لاستقلالية الصحفيين، في ظل حكومة محمد مرسي. بعد أن تم القبض على عدة صحفيين بناء على تهمة إهانة الرئيس والإضرار بالصالح العام، ومنهم إسلام عفيفي،

⁸⁸⁹ انظر: Carnegie Endowment, *Comparing Egypt's Constitutions*, 2014.

⁸⁹⁰ السابق.

⁸⁹¹ السابق.

⁸⁹² السابق.

⁸⁹³ اليونسكو 2013، ص 6.

⁸⁹⁴ فريديم هاوس 2013. قانون ضمانات وحواجز الاستثمار الصادر بالقانون رقم 8 لسنة 1997 المادة (63) والمادة (56) من القانون ذاته، وكذلك المادتين (40) و(88) من اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه - قرار مجلس إدارة المنطقة الحرة الإعلامية رقم (1/2 - 2000) بالموافقة على ضوابط الموافقة على الأنشطة التي يسمح بمزاوتها داخل المنطقة.

⁸⁹⁵ فريديم هاوس 2013.

رئيس تحرير صحيفة الدستور،⁸⁹⁶ أدت المعارضة العلنية من الصحفيين والمثقفين إلى قرار رئاسي يحظر الحبس الاحتياطي على ذمة القضايا للصحفيين المتهمين بمخالفات متعلقة بالإعلام أو الصحافة.⁸⁹⁷ تم خرق هذا القرار في عدد من الحالات في خريف 2013.⁸⁹⁸

صدر القرار بقانون رقم 77 لسنة 2013 بإلغاء عقوبة الحبس في جريمة إهانة رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 179 من قانون العقوبات، والتي كانت تعاقب بالحبس لمدة تصل إلى ثلاث سنوات على مرتكب الجريمة بأي فعل من أفعال العلانية، واكتفى بالعقوبة بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تزيد عن ثلاثين ألف جنيه. ونصت الفقرة الثانية من المادة 71 من دستور 2014 على إلغاء العقوبات السالبة للحرية في الجرائم التي ترتكب بطريق النشر أو العلانية، باستثناء الجرائم المتعلقة بالتحريض على العنف أو بالتمييز بين المواطنين أو بالظلم في أعراس الأفراد. ولكن لم يصدر حتى الآن قانون يلغى صراحة عقوبات الحبس في تلك الجرائم.

لم تتبن مصر بعد قانوناً لحرية تداول المعلومات، وإن تمت صياغة مشروع قانون حرية تداول المعلومات في مطلع العام 2013.⁸⁹⁹ المادة 8 من قانون الصحافة تنص على أن حق الصحفيين في الحصول على المعلومات من المصادر العامة و/أو الحكومية بموجب القوانين المنطبقة، هو حق مكفول. المادة 9 تحظر فرض قيود تعيق المساواة في تدفق المعلومات إلى الصحف، أو قد تقوض حق "المواطنين" في المعلومات ويخضع ذلك لقواعد الأمن القومي والمصالح العليا. المادة 10 من القانون نفسه تعطي للصحفيين الحق في طلب المعلومات، باستثناء عندما يتقرر أن المعلومات سرية.⁹⁰⁰

هناك عدة قوانين تحد من الحصول على المعلومات. منها قوانين متعلقة بالأرشيف الوطني والمخابرات (القانون رقم 100 لسنة 1971)، والتدقيق المحاسبي ونشر معلومات عسكرية ونشر وثائق رسمية وفي الوظيفة العامة، وقرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم 35 لسنة 1960 الخاص بالجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، فضلاً عن قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937. تسمح تلك القوانين للسلطات بالامتناع عن كشف أية معلومات تفضل إبقاءها بعيداً عن المجال العام.⁹⁰¹ يشمل ذلك القانون 313 لسنة 1956 الذي يحظر نشر أية معلومات عن القوات المسلحة دون وجود تصريح مباشر من الجيش.⁹⁰²

بموجب قانون الصحافة رقم 96 لسنة 1996 لا يمكن لأحد نشر صحيفة دون الحصول أولاً على ترخيص من المجلس الأعلى للصحافة.⁹⁰³ يخرج المجلس الأعلى للصحافة بقراره بتوفير الترخيص خلال 40 يوماً من تقديم الطلب. في حال تم رفض الطلب، مطلوب من المجلس أن يقدم أسباباً مبررة لمقدم الطلب. لمقدم الطلب الحق في الطعن على رفض الطلب أمام المحكمة الإدارية.⁹⁰⁴ لكن القانون لا يحدد ما الذي يعتبر مبررات مقبولة لرفض الترخيص. للأحزاب السياسية إنشاء صحيفة حزبية بموجب قانون رقم 40 لسنة 1977 بشأن الأحزاب السياسية.⁹⁰⁵

لا يوجد في مصر نظام ينظم البث التلفزيوني والإذاعي بشكل عام. كما سبق الذكر فإن جهات البث العام تُدار بشكل منفصل عن تلك المملوكة لجهات خاصة. قواعد الترخيص الشائعة مثل تلك الخاصة بالتعددية والشكاوى

⁸⁹⁶ السابق.

⁸⁹⁷ انظر:

"Egypt Bans Detention of Journalists", *The Guardian*, 24 August 2013; "In Egypt, Morsi bans pre-trial detention of journalists", Committee to Protect Journalists, 23 August 2013.

⁸⁹⁸ انظر: Enas Ahmed, "Egypt's Journalists Face Violence in Wake of Army Takeover", *Al-Monitor*, 11 September 2013.

⁸⁹⁹ انظر:

Sarah Carr, "Access legalized: A new freedom of information law in the making", *Egypt Independent*, 8 January 2013.

⁹⁰⁰ قانون 96 لسنة 1996.

⁹⁰¹ منظمة الشفافية الدولية:

(Transparency International, It belongs to you: Public information in Egypt (Berlin: Transparency International, 2013).

⁹⁰² قانون 313 لسنة 1956.

⁹⁰³ قانون 96 لسنة 1996.

⁹⁰⁴ مجلس الدولة هو هيئة التقاضي المعنية بالتصدي للطعون و/أو الاستئنافات ضد هيئات القطاع الحكومي (تحليل المؤلف).

⁹⁰⁵ قانون الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977.

العامة، إلخ، ما زالت غائبة عن مصر.⁹⁰⁶ جهات البث الأرضي الخاصة الوحيدة في مصر هما محطتان إذاعيتان على موجات "إف إم" لا تغطيان الأخبار، ولا يشرف عليهما اتحاد الإذاعة والتلفزيون.⁹⁰⁷ هناك محطات تلفزة فضائية خاصة تُدار من المناطق الحرة. تقع المناطق الحرة داخل الأراضي المصرية لكن تعتبر مناطق خارج البلاد فيما يتعلق بأغراض التنظيم المالي. هذه المناطق تخضع لاختصاص الهيئة العامة للاستثمار، وهي جزء من السلطة التنفيذية.⁹⁰⁸ لا توجد أسانيد قانونية لمنع صحفي من الاضطلاع بواجباته كمراسل.

⁹⁰⁶ اليونسكو 2013، ص ص 29 – 31.

⁹⁰⁷ انظر: Rasha Allam, Media Landscapes, Egypt, European Journalism Centre: http://ejc.net/media_landscapes/egypt

⁹⁰⁸ انظر: Toby Mendel, *Political and Media Transitions in Egypt: A Snapshot of Media Policy and Regulatory Environment* (Internews, 2011).

إلى أي مدى يعد الإعلام حراً من التدخلات بدون وجه حق في عمله من حيث الممارسة؟

الدرجة: 25

إطار العمل القانوني غير المتكامل مقترناً بتاريخ طويل من تطبيق قوانين الطوارئ في مصر، خلف مساحة من التدخل بدون وجه حق في ممارسات الإعلام ومن ثم في حرية الإعلام. لكن المواطنين الصحفيين وفروا بعض المساحة للتغطية الإعلامية المستقلة.

لقد تم انتقاد إعلام الدولة المصرية من قبل "فريدوم هاوس" على التحرك لصالح الدولة.⁹⁰⁹ من حيث الممارسة، يشير المؤلفون إلى أن جهات بث الدولة تقوم في بعض الأحيان بنقل رسائل حكومية للجمهور.⁹¹⁰ وأشار شخص أجريت معه مقابلة إلى أن الموظفين العموميين يشرفون على محتوى الإذاعة. لا توجد سجلات بملاحقات قضائية بسبب هذا الموضوع.⁹¹¹

ينعكس الاستقطاب المتزايد بين عسكري الإسلاميين والمؤيدين للجيش في إعلام الدولة، ويؤدي إلى المخاطرة بنزاهة الصحافة في مصر،⁹¹² مع قول المحللين إن القنوات والمطبوعات الموالية لطرف معين تستخدم الإعلام كمنصة لدعم مصالحه.⁹¹³ بعد ظهور الفريق الأول السيسي بقليل على شاشات التلفزة الوطنية معلناً إزاحة الرئيس مرسي من منصبه، تم وقف بث القنوات التلفزيونية الداعمة لحزب الحرية والعدالة.⁹¹⁴ ولقد اقترن التغيير في الحكومات على مدار السنوات الماضية باستبدال مسؤولين إعلاميين يديرون إعلام الدولة بآخرين.⁹¹⁵ وفي العام 2011 طالب تقرير لـ "هيومن رايتس ووتش" بالتحقيق في محاولات الجيش ووزارة الإعلام السيطرة على التغطية الإعلامية، وهو ما اعتبرت "هيومن رايتس ووتش" أنه يسهم في تصعيد العنف.⁹¹⁶

ورغم الإطار القانوني التقييدي، والغياب لجهات البث الأرضي والفضائي المستقلة في مصر،⁹¹⁷ فإن استقلالية القنوات الإعلامية الخاصة قد تزايدت من حيث الممارسة. هذا بدوره صحيح بالنسبة للمنافذ الإعلامية الخاصة من قبيل الصحف. رغم الاستقطاب والارتباط بالانتماءات السياسية لملاك المنافذ الإعلامية، فإن المنافذ الإعلامية الخاصة تعرضت لقدر أقل من الرقابة عن حالها منذ ثورة 2011.⁹¹⁸ هذا التناقص في الرقابة يسري أيضاً على معارضة الدولة على أغلب الجبهات، باستثناء التعليق على الجيش أو انتقاده.⁹¹⁹

وقبل الثورة، كان من الصعب للغاية الحصول على ترخيص بنشر صحيفة، وكانت عملية تستغرق مدة طويلة. لكن هذا تغير بعد الثورة وتزايد منح التراخيص. أولئك الذين حصلوا على ترخيصهم منذ الثورة بينهم مطبوعات مثل اليوم السابع وصحيفة التحرير لإبراهيم عيسى.⁹²⁰

في حين كانت مواقع التواصل الاجتماعي منفذاً مهماً للتغطية الحرة والمستقلة، فإن بعض الفاعلين في الدولة رفضوا ذلك. تناقلت تقارير قيام الحكومة بإنشاء وحدة خاصة بوزارة الداخلية مسؤولة عن مراقبة الجرائم

⁹⁰⁹ فريدوم هاوس 2013.

⁹¹⁰ انظر:

Gigi Ibrahim, "A militarized media in Egypt: a dirty war making many of us blind", *Open Democracy*, 21 August 2013; Shahira Amin, "Egyptian activists counter 'state media propaganda lies'", *Xindex*, 26 April 2013.

⁹¹¹ مقابلة مع مذيع إذاعي طلب عدم ذكر اسمه.

⁹¹² انظر: "More of the Same," *Mada Mast*, 20 August 2013.

⁹¹³ انظر: "Egypt's Media Line up Behind State Against Islamists," *Daily News Egypt*, 20 August 2013.

⁹¹⁴ انظر هيومن رايتس ووتش:

Human Rights Watch, "Egypt: Halt Arbitrary Action Against Brotherhood, Media", 8 July 2013.

⁹¹⁵ انظر:

"Egypt's journalists protest new Shura Council rules for state-run press", *Al Arabiya News*, 4 July 2012.

⁹¹⁶ انظر هيومن رايتس ووتش:

Human Rights Watch, "Egypt: Don't Cover Up Military Killing of Copt Protesters", 25 October 2011.

⁹¹⁷ انظر: مندل 2011.

⁹¹⁸ فريدوم هاوس 2013.

⁹¹⁹ انظر: Shahira Amin, "Egypt's media revolution only beginning." *Xindex*, 17 January 2012.

⁹²⁰ انظر: <http://tahrirnews.comwww.youm7.com/>; اليونسكو 2013، ص 29 - 30.

المعلوماتية.⁹²¹ الوحدة يُشار إليها بمسمى "شرطة الإنترنت" كونها قبضت على العديد من الصحفيين والنشطاء الذين نشطوا على الإنترنت، وتم استهداف المدونين تحديداً من قبل هذه الوحدة.⁹²²

كانت مضايقة الصحفيين والتعدي عليهم شائعة في عهد مبارك واستمرت حتى يومنا هذا. الأمثلة الأحدث وقعت أثناء وبعد تغطية تفريق مظاهرة رابعة العدوية في القاهرة في أغسطس/آب 2013 عندما تم الاعتداء على مراسلين كثيرين واحتجزوا لفترات قصيرة في القاهرة. من بين المحتجزين طاقم للتلفزيون الفرنسي وصحفيين اثنين تركيين، وصحفي برازيلي ومراسل الغارديان في مصر.⁹²³ الاعتداءات والعنف والتحرش ضد الصحفيين في تزايد منذ عزل مرسي، ووصل إلى 40 حالة قبض على مدار ثلاثة شهور.⁹²⁴ إضافة إلى المضايقات فإن هناك عدداً من الصحفيين تعرضوا للقتل منهم ميك دين، وهو مصور لقناة سكاي نيوز.⁹²⁵

من الأمثلة على التناقض بين القوانين و"الالتزام" والممارسة، التقرير الذي صدر في سبتمبر/أيلول 2013 من قبل الهيئة العامة للاستعلامات التابعة للدولة، وقد ورد فيه أن الحكومة ملتزمة تماماً بحرية الصحافة بموجب المواد 7 و8 من الإعلان الدستوري.⁹²⁶ لكنها لا تقبل محاولات الصحافة والمنظمات الأجنبية بنشر معلومات كاذبة. وفي البيان نفسه، تم تبرير إغلاق عدة قنوات على أساس من عدم قدرتها على اتباع القانون المصري.⁹²⁷

وكان الجيش دائماً "محرمًا" في الإعلام المصري، فضلاً عن القيود القانونية التي تحول دون مناقشة الإعلام لقضايا الجيش دون إذن مسبق منه.⁹²⁸ بينما كان من الصعب إنفاذ تلك القواعد أثناء الثورة،⁹²⁹ فإن مناقشة أمور الجيش ما زالت مسألة صعبة كما كانت صعبة قبل احتجاجات 25 يناير/كانون الثاني.⁹³⁰

لا يوجد في مصر قانون يحدد قواعد ومعايير وإجراءات استصدار ترخيص بث، ما يترك مساحة كبيرة لتدخل السياسة في عملية تغطية الأخبار ومساحة للتلاعب بحرية التعبير كمفهوم.⁹³¹ على سبيل المثال، قناة "أون تي في" وهي قناة خاصة تقدمت بطلب ترخيص لبدء البث ورُفُض طلبها. عندما حصلت على الترخيص أخيراً نالت القناة ترخيص قناة عامة، مع منعها من تغطية الأخبار. ويعتبر وجود شريط أخبار على شاشة قناة "أون تي في" غير قانوني بموجب الترخيص الصادر لها.⁹³²

تفتقر ميزانية إعلانات الدولة إلى سياسات لإدارة كيفية إنفاق النقود، ما يترك للبعض تقدير أن المخصصات هي بنسبة 80% لإعلام الدولة و20% للإعلام الخاص.⁹³³

⁹²¹ انظر:

Private Anti-Corruption Initiatives", *Egypt Country Profile*, Business Anti-Corruption Portal: www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/initiatives/private-anti-corruption-initiatives/

⁹²² انظر:

Freedom House Report, "Egypt", *Freedom on the Net*, 2012, retrieved from: www.freedomhouse.org/report/freedom-net/2012/egypt#.UwCJRGKSYNY

⁹²³ انظر: Private Anti-Corruption Initiatives", *Egypt Country Profile*, Business Anti-Corruption Portal:

⁹²⁴ انظر: "Press Harassed Amid Heightened Tension in Egypt," *Committee to Protect Journalists*, 13 September 2013.

⁹²⁵ انظر: Sam Masden, "British cameraman for Sky News killed in Egypt", *The Telegraph*, 14 August 2013.

⁹²⁶ الإعلان الدستوري، 8 يوليو/تموز 2013.

⁹²⁷ انظر:

"SIS denies reports about restrictions on media freedom in Egypt", State Information Service, 10 October 2013.

⁹²⁸ انظر:

Sharif Abdel Kuddous, "After Mubarak, Fighting For Press Freedom in Egypt", Pulitzer Center on Crisis Reporting, 20 June 2011.

⁹²⁹ قدوس، 2011.

⁹³⁰ انظر:

Sherif Tarek, "Media freedom faces wide-ranging challenges in Egypt's transitional period", *Ahram Online*, 1 November 2013.

⁹³¹ مقابلة مع نور الهدى زكي، صحفية وعضو بالجبهة الوطنية للتغيير، مع Ahead of the Curve، صيف 2013.

⁹³² انظر: Rana Muhammad Taha, "The Legality of Closing down CBC", *Daily News Egypt*, 3 April 2013.

⁹³³ اليونسكو 2013، ص 51.

الحكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام في القانون لضمان الشفافية في أنشطة الإعلام؟

الدرجة: 50

مطلوب من موظفي الإعلام المملوك للدولة تقديم إقرارات ذمة مالية، وبخلاف ذلك، لا تطالب القوانين بأية شفافية في الإعلام.

حجم الشفافية في ملكية الهيئات الإعلامية في مصر ضئيل لأن المجلس الأعلى للصحافة المشرف على تراخيص الصحف، وهيئة الاستثمار المشرفة على محطات البث الفضائية، تعمل إلى حد بعيد دون إفصاح عن معلومات متعلقة بعملها، مع عدم قدرة الجمهور على الوصول إلى معلومات عن ذلك على الإطلاق ودون وجود مشاورات علنية.⁹³⁴

داخلياً، فإن العاملين في اتحاد الإذاعة والتلفزيون المصري، سواء في الإذاعة أو التلفزة، يعتبرون موظفين عموميين. هذا يضمن كشف ذمتهم المالية والتزامهم بقواعد سلوك الموظفين العموميين، إذ يعتبرون مسؤولين أمام جهاز الكسب غير المشروع بوزارة العدل.⁹³⁵ إقرار الذمة المالية الخاص بالعاملين بالبث يُعامل معاملة مساواة الموظف العمومي أمام القانون. بموجب القانون يكشف العاملون بالبث عن أصولهم لدى حصولهم على الوظيفة ثم مرة كل خمس سنوات إلى أن ينتهي عملهم. بموجب قانون 48 (1978) مطلوب من موظفي القطاع العام تقديم إقرارات ذمة مالية ما إن يتولوا المنصب.⁹³⁶

ميزانية الدولة لكل عام، وتشمل ميزانية الإعلام، يمكن الاطلاع عليها على موقع وزارة المالية⁹³⁷. لا توجد أحكام قانونية تلزم المنافذ الإعلامية المختلفة، سواء المملوكة للدولة منها أو الخاصة، بنشر تفاصيل ميزانياتها.

⁹³⁴ اليونسكو 2013، ص 45.

⁹³⁵ السابق.

⁹³⁶ مقابلة مع مذيع إذاعة طلب عدم ذكر اسمه.

⁹³⁷ موقع وزارة المالية: www.mof.gov.eg

إلى أي مدى تتوافر الشفافية في الإعلام من حيث الممارسة؟

الدرجة: 25/100

من حيث الممارسة، شفافية الإعلام محدودة. ميزانيات مؤسسات الإعلام لا يتم الإفصاح عنها ولا توجد قواعد وآليات لكشف المعلومات.

من حيث الممارسة لا توجد آليات واضحة لضمان تقديم إقرارات الذمة المالية للعاملين للإعلام، ما يشير إلى نقص في الشفافية في قطاع الإعلام. لا تتوفر للجمهور بسهولة المعلومات عن أصول وأموال المنافذ الإعلامية والعاملين بالإعلام، إذ لا توجد قوانين تطالبهم بنشر إقرارات الذمة المالية.

مواصفات وشروط الميزانية فيما يتعلق بالإعلام مسألة تصدى لها صلاح عبد المقصود في العام 2012، وهو وزير الإعلام في عهد محمد مرسي، الذي كشف تفصيلاً عن مبلغ 6 مليار جنيه (نحو 871 مليون دولار) ميزانية إنفاق للقنوات الفضائية. أثناء كلمته شدد على أهمية الشفافية في الميزانية لتفادي الاحتكار.⁹³⁸ تعاني القنوات الفضائية الخاصة من الافتقار نفسه للشفافية في الميزانية.⁹³⁹

لا توجد آليات لضمان تقديم إقرارات الذمة المالية فعلياً لجهاز الكسب غير المشروع، أو اطلاع الجمهور على تقارير الجهاز. لا يمكن للمواطنين الاطلاع على تفاصيل ميزانية المنافذ الإعلامية. الأمر نفسه ينسحب على المعلومات الخاصة بالعاملين، وسياسات التغطية الإعلامية والتحرير.

⁹³⁸ انظر:

Abdul Sattar Hatita, "Egypt's New TV Channels: Who Pays the Piper?" Asharq Al-Awsat, 11 June 2013.

⁹³⁹ انظر:

Mohamed Nasser, "Private Satellite Channels in Egypt: The Relationship between Ownership and Editorial Policy", Arab Media and Society (15), 2012.

الحكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تتوافر أحكام في القانون لضمان خضوع المنافذ الإعلامية للمساءلة على أنشطتها؟

الدرجة: 50/100

هناك مجموعة من العقوبات بشأن التغطية الإعلامية الكاذبة، والإشراف على بث القطاع العام وقواعد تأديب من الهيئات المهنية لضمان المساءلة للمنافذ الإعلامية. يمكن لإهانة موظف عام رفيع المستوى أن تؤدي إلى عقوبة جنائية للصحفي، وهو ما قد يؤدي إلى خنق انتقاد الفساد.

يغطي قانون العقوبات المصري الجرائم التي ترتكبها الصحف والمنافذ الإعلامية الأخرى.⁹⁴⁰ هذه الجرائم تشمل نشر إهانات ضد رئيس الجمهورية ومجلس الشعب والسلطات الحكومية.⁹⁴¹ هناك مادة أخرى من القانون تتناول مسألة نشر معلومات كاذبة، وهي المادة 24 من قانون الصحافة⁹⁴² التي نصت على أن رئيس تحرير الصحيفة مطالب بإصدار تصويب للمعلومات المنشورة سابقاً في مكان نشرها نفسه وباستخدام نفس حجم الخط الذي كُتبت به المعلومات الكاذبة. بشكل عام، بناء على قالب المنفذ الإعلامي، فإن المزاعم أو الانتقادات الصادرة تُقابل ببيانات صحفية ومقاطع فيديو على الإنترنت والظهور إعلامياً أو مقالات في صحف، إذا استدعى حكم المحكمة ذلك. إذا تم تقديم شكوى ضد صحفي بتهمة نشر معلومات ملفقة، على سبيل المثال، فإن على رئيس التحرير أن يعرض على الطرف الشاكي حق الرد أو نشر اعتذار في مكان نفسه وبالخط نفسه الذي استخدمه الصحفي.⁹⁴³ وتجدر الإشارة هنا إلى إلغاء عقوبة الحبس في الجرائم التي تقع بطريق النشر والعلانية بموجب دستور 2014 والسابق الإشارة إليها.

هيئة الإشراف في حال الإعلام المسموع والمرئي هي اتحاد الإذاعة والتلفزيون. كهيئة عامة، وتتم مساءلة الاتحاد على أنشطته من خلال الجهاز المركزي للمحاسبات المسؤول عن مراجعة الخروقات القانونية والمالية. في حالة الصحفيين فإن نقابة الصحفيين⁹⁴⁴ والمجلس الأعلى للصحافة⁹⁴⁵ هما الهيئتان المسؤولتان عن الصحفيين وعن إساءة السلوك الصادر عنهم.

⁹⁴⁰ باب 14، قانون 58 لسنة 1937 بقانون العقوبات.

⁹⁴¹ مادة 184، قانون رقم 58 لسنة 1937 بقانون العقوبات.

⁹⁴² مادة 14، قانون 96 لسنة 1996.

⁹⁴³ مادة 14، قانون 96 لسنة 1996.

⁹⁴⁴ مادة 34 من قانون رقم 96 لسنة 1996.

⁹⁴⁵ مادة 39 من قانون رقم 96 لسنة 1996.

من حيث الممارسة إلى أي مدى تخضع المنافذ الإعلامية للمساءلة؟

الدرجة: 50/100

الآليات الداخلية لضمان مساءلة المخالف في الإعلام على تصرفاته غير كافية. في حين أن هناك أحكاماً قانونية لتصويب الصحف للمعلومات الخاطئة، فهذا الأمر غائب عن الإعلام المرئي والمسموع. بعض المنافذ الإعلامية، وليس كلها، تتواصل مع قاعدة المشاهدين/القراء.

السياسات الداخلية لاتحاد الإذاعة والتلفزيون لا تؤمن بشكل كامل العاملين بالاتحاد من الفساد. الرواتب متدنية وتترك مساحة لإساءة استخدام السلطة.⁹⁴⁶ حتى وقت قريب كان المجلس الأعلى للصحافة تحت سيطرة مجلس الشورى، بصفة مجلس الشورى الجهة المسؤولة عن تعيين أعضاء المجلس.⁹⁴⁷ تم تمرير مشروع قانون جديد من قبل الحكومة الانتقالية، يعطي الحق للرئيس الانتقالي بتشكيل مجلس أعلى جديد للصحافة بدلاً من المجلس القائم الذي شكله مجلس الشورى الذي تم حله.⁹⁴⁸ يفترض بالمجلس الأعلى الجديد للصحافة أن يشكل لجنة مشتركة مع نقابة الصحفيين في محاولة للنظر في الإصلاحات المحتملة للمطبوعات المملوكة للدولة والمستقلة.⁹⁴⁹

عادة ما يتوفر للصحف مواقع على الإنترنت فيها قسم تعليقات يسمح للجمهور بالتفاعل. منذ اندلاع مظاهرات 2011 ازدهرت صحف بديلة مثل البديل ومصر اوي. كما بدأ الإعلام باستخدام منافذ بديلة لنشر الأخبار، بما في ذلك يوتيوب وفيس بوك وتويتر.⁹⁵⁰ كما نشر بعض الكتاب عناوين بريدهم الإلكتروني في أعمدهم في الصحف لتيسير التواصل مع الجمهور.

لم تنشئ أي من المنافذ الإعلامية منصب محقق شكاوى يمكن للجمهور أن يتفاعل من خلاله مع صناعات الأخبار. عادة ما تنشر الصحف اعتذاراً بالخط نفسه وعلى صفحة عرض المعلومات الخاطئة نفسها.⁹⁵¹

⁹⁴⁶ مقابلة مع مذيع إذاعي طلب عدم ذكر اسمه.

⁹⁴⁷ لا يوجد في مصر الآن مجلس شورى. لا يحتوي دستور 2014 أية مواد بشأن إنشاء مجلس شورى جديد. في الوقت الحالي فإن أعضاء المجلس الأعلى للصحافة يعيّنون من قبل الرئيس الانتقالي عدلي منصور. انظر:

Rana Muhammad Taha, "Cabinet issues Three Bills", *Daily News Egypt*, 22 July 2013.

⁹⁴⁸ السابق.

⁹⁴⁹ انظر: MENA, "Press Council Tries to Stem Newspaper Losses", *Egypt Independent*, 2 June 2013.

⁹⁵⁰ انظر:

"New media in Egypt Integration and interaction within the public sphere", Centre d'Études et de Documentation Économiques, Juridiques et Sociales, 10 July 2012.

⁹⁵¹ مقابلة مع نور الهدى زكي، صحفية وعضو بالجبهة الوطنية للتغيير، مع Ahead of the Curve، صيف 2013.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان نزاهة العاملين في الإعلام؟

الدرجة: 50/100

توجد بعض الأحكام القانونية اللازمة لضمان نزاهة العاملين في الإعلام، بما في ذلك الباب 14 من قانون العقوبات المصري، وميثاق الشرف الصحفي، وقواعد سلوك اتحاد الإذاعة والتلفزيون. تركز الأحكام القانونية القائمة، لا سيما قواعد سلوك الاتحاد الإذاعة والتلفزيون، على الرقابة وليس على النزاهة.

الباب 14 من قانون العقوبات المصري يخص "الجرائم التي تقع بواسطة الصحف وغيرها".⁹⁵² يحتوي على عدة مواد ترد فيها أشكال من التعبير عن الرأي يعاقب عليها القانون. وتشمل هذه الأشكال من حرية التعبير التحريض المباشر على القتل أو النهب أو الحرق، وجنايات مخلة بأمن الحكومة، والتحريض على قلب نظام الحكم المستقر في مصر، والتعرض للتجهيزات العسكرية، والتحريض على الفتنة الطائفية لتكدير السلم العام.⁹⁵³

أصدر المجلس الأعلى للصحافة ميثاق الشرف الصحفي في العام 1988.⁹⁵⁴ يشدد الميثاق على استقلالية الصحفيين والتزامهم بالحيقة، إضافة إلى التنكير بمسؤوليات الصحفي والتزامه بذكر الحقيقة للجمهور وعدم الإخلال بموضوعيته سعياً للكسب المادي. الأحكام "غير العادية" تشمل تلك التي تتناول ضرورة احترام الحقيقة دون المخاطرة بالشعور الوطني أو القيم الوطنية.⁹⁵⁵ يجب أن يُذكر هنا أن ميثاق الشرف الصحفي ليس وثيقة قانونية ملزمة.

كان مطلوباً من مجلس أمناء اتحاد الإذاعة والتلفزيون صياغة مدونة سلوك يصدق عليها جميع العاملين في الإعلام المصري،⁹⁵⁶ لكنه قام بتعديل وتكييف التوجيهات التي استخدمت في الرقابة على المصنفات في الثمانينيات من القرن الماضي، وتم تحويل ذلك إلى مدونة سلوك.⁹⁵⁷ وبناء عليه، فإن هناك 6 مواد على الأقل من مواد المدونة الـ 31 تركز أساساً على الرقابة على المحتوى الذي يتم بثه لتفادي أي انتقاد لمن هم في السلطة.⁹⁵⁸ هناك مواد أخرى تحظر بث مواد غير ملتزمة بالتقاليد والقيم المصرية.⁹⁵⁹

⁹⁵² قانون رقم 58 لسنة 1937.

⁹⁵³ السابق.

⁹⁵⁴ مندل 2011.

⁹⁵⁵ السابق.

⁹⁵⁶ المادة 6، قانون 13 لسنة 1979.

⁹⁵⁷ انظر:

Hussein Amin, *Report on the State of the Media in Egypt: Second Draft*, The Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity.

⁹⁵⁸ مدونة سلوك اتحاد الإذاعة والتلفزيون.

"ERTU Code of Ethics", *Transitional Broadcasting Studies* 14, 2005.

⁹⁵⁹ مدونة سلوك اتحاد الإذاعة والتلفزيون، 2005.

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة العاملين في الإعلام؟

الدرجة: 25/100

من حيث الممارسة لا يُبذل الكثير من أجل ضمان نزاهة العاملين في الإعلام، ويسوء الحال أكثر جزئياً بسبب استقطاب الإعلام في الوقت الحالي.

رغم تواجد نصوص قانونية تضمن سلوكيات عامة واضحة يجب على العاملين في الإعلام اتباعها، فإن قواعد السلوك المذكورة نادراً ما تتبع بسبب عدم وجود آليات للإنفاذ، وبسبب عدم وجود نظم لفرض الالتزام بأحكام تلك القواعد.⁹⁶⁰ يمكن لرئيس نقابة الصحفيين أن يوفر التوجيه الشفوي، ويمكنه حضور ورش عمل ومؤتمرات، لكن كل ما عدا ذلك ليس له عليه اختصاص أو ولاية.⁹⁶¹

يتلقى الصحفيون المسجلون في النقابة بدلاً نقدياً، وهو رسمياً مقابل الكتب والأوراق البحثية التي يقومون بشرائها لتتقيد أنفسهم في مختلف الموضوعات. لكن هذا المبلغ المالي يُنفق عادة كجزء من نفقات المعيشة لتعويض الرواتب المتدنية.⁹⁶²

أثار استقطاب الإعلام، لا سيما منذ العام 2013، تساؤلات من بعض المصادر حول النزاهة.⁹⁶³

⁹⁶⁰ مدونة سلوك اتحاد الإذاعة والتلفزيون، 2005.

⁹⁶¹ السابق.

⁹⁶² السابق؛ شربل 2013.

⁹⁶³ السابق.

الدور: ممارسة التحقيق في حالات الفساد وفضحها

إلى أي مدى يعد الإعلام نشيطاً وناجحاً في التحقيق في حالات الفساد وفضحها؟

الدرجة: 50/100

صحافة التحقيقات الاستقصائية ضعيفة ولا يجد الصحفيون الحماية من انتقام المسؤولين الحكوميين.

صحافة التحقيقات ليست جزءاً أساسياً من العمل الإعلامي في مصر، ولا توجد مصادر إعلامية تركز حصراً على الفساد في مصر. لكن هناك قلة من صحفيي التحقيقات مثل علي زلط نائب مدير قسم التحقيقات في "المصري اليوم"، الذي شارك في تعقب أموال حسني مبارك ورجال الأعمال الفاسدين المحيطين به.⁹⁶⁴

هناك أيضاً أمثلة على مطاردة الصحفيين للفساد (بما في ذلك سكينه فؤاد، المستشارة السابقة لرئيس لشؤون المرأة) وقد أسفرت عن خروج مسؤولين حكوميين من مناصبهم أو خضوعهم للمحاكمة، لكن هذا لم يحدث بشكل دائم لأن القوانين لا تحمي الصحفيين من المضايقات الحكومية.⁹⁶⁵

⁹⁶⁴ انظر: "Journalist Profile: Ali Zalat", The International Consortium of Investigative Journalists, 2013.
⁹⁶⁵ مقابلة مع نور الهدى زكي، صحفية وعضو بالجبهة الوطنية للتغيير، مع Ahead of the Curve، صيف 2013.

الدور: تعريف الجمهور بالفساد وآثاره

إلى أي مدى ينشط الإعلام وينجح في تعريف الجمهور بالفساد وآثاره على البلاد؟

الدرجة: 50/100

لم تظهر سوى حملة إعلامية واحدة حول قضية متعلقة بالفساد. يغطي الإعلام قضايا الفساد، لكن لم يتم توثيق حالات لحملات إعلامية أدت إلى ملاحقات قضائية.

تسلط المنافذ الإعلامية الضوء على قضايا الفساد في مصر وتناقشها. ويظهر البحث المكتبي في أرشيف أبرز الصحف والقنوات التلفزيونية عدة سمات لهذا الموضوع. لا توجد حالات موثقة لحملة إعلامية أدت لملاحقات قضائية في الفساد.

الحملة الوحيدة التي كان لها أثر على موضوع متعلق بضعف حالة الحوكمة، كانت تتعلق بسلسلة من الإعلانات برعاية الدولة موجهة إلى الجمهور لتوعيتهم حول التزاماتهم الضريبية. هدفت الحملة إلى تشجيع المواطنين على الوفاء بالتزاماتهم الضريبية لكون التهرب الضريبي مشكلة بارزة في مصر. كسبت الحملة التأييد منذ ظهرت على التلفزيون الحكومي (فضائي وأرضي). أظهرت الإحصاءات أن التقارير الضريبية لعام الحملة (2007) زادت بوضوح.⁹⁶⁶

⁹⁶⁶ انظر: R. Nafie, "Ad Campaign and Crackdown Changes how Egyptians See Taxes," MATRES, 10 October 2007

الدور: تعريف الجمهور بقضايا الحوكمة

إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في تعريف الجمهور بأنشطة الحكومة وغيرها من الفاعلين في مجال الحوكمة؟

الدرجة: 50/100

الإعلام مقيد في تغطية قضايا حكومية معينة، ومستقطب للغاية عندما يكون قادراً على تغطية المعلومات، الأمر الذي يصعب على الجمهور عمل تقييم مستقل لأنشطة الحكومة.

رغم أن مؤسسات الإعلام المصرية تغطي بانتظام الأنشطة الحكومية، فإن الأخبار المغطاة كثيراً ما تعكس فجوة في الاتصال بين العمل الحكومي واحتياجات المواطن العادي. كانت تغطية إعلام الدولة في الآونة الأخيرة لصالح الحكومة إلى حد بعيد.⁹⁶⁷ حدث احتجاز لبعض الصحفيين، وهناك صحفي في الوقت الحالي يخضع لمحاكمة عسكرية بتهمة نشر أكاذيب.⁹⁶⁸ إن استقطاب الإعلام الخاص في مصر⁹⁶⁹ يصعب على المواطنين الحصول على معلومات غير منحازة لطرف دون الآخر.⁹⁷⁰

⁹⁶⁷ انظر: Sara Yasin, "Egyptian army shuts down media outlets", *Index on censorship*, 4 July 2013.

⁹⁶⁸ انظر: "Egypt journalist faces military court over 'lies'", *France 24*, 15 September 2013.

⁹⁶⁹ انظر: "Egypt's Media Line up Behind State Against Islamists", *Daily News Egypt*, 20 August 2013.

⁹⁷⁰ انظر: Sarah El Masry, "Polarised, politicised and biased: Covering Egypt", *Daily News Egypt*, 21 August 2013.

المجتمع المدني

40 / 100

مكّنت التغييرات الاجتماعية والسياسية التي نتجت من ثورة 2011 المجتمع المدني من القيام بدور أكبر في وضع الحكومة موضع مساءلة، إضافة إلى تعزيز الإصلاحات اللازمة والابتعاد عن تركيزه التنموي السابق.⁹⁷¹ المجتمع المدني نفسه بحاجة إلى إصلاح لضمان المزيد من المساءلة والشفافية الداخلية والخارجية. كما أن القوانين التي تنظم المجتمع المدني لا زالت لا تمكّنه من تبني دور أكبر في تشجيع وتعزيز النزاهة في البلد ككل.

يلخص الجدول التالي النتائج الإجمالية المتعلقة بالمجتمع المدني في مصر تبعاً لقدراته، وحوكمته، ودوره في القانون والممارسة. ونتيجة للنقص في البيانات المتاحة حول مؤشر ممارسة النزاهة، لم تتم معالجة النقاط المتعلقة بهذا السؤال تجنباً لتقديم تقييم غير منصف لهذا العمود.

درجة العمود الإجمالية 40/100			
الفئة	الدليل	القانون	الممارسة
القدرات 44/100	الموارد	50	50
	الاستقلال	50	25
الحكومة 25/100	الشفافية	غير متوفر	25
	المساءلة	غير متوفر	25
	النزاهة	غير متوفر	غير متوفر
الدور 50/100	مساءلة الحكومة	50	
	إصلاح السياسات	50	

⁹⁷¹ "Civil Society Index: Egypt Country Report," *Civicus*, 2005.

يسمح قانون منظمات المجتمع المدني المصري بتأسيس ثلاثة أنواع من منظمات المجتمع المدني.⁹⁷²

- جمعيات من 10 أشخاص على الأقل مجتمعين لفترة محدودة أو غير محدودة في ظل بنية رسمية لأغراض غير ربحية. والجمعيات أكثر أنواع منظمات المجتمع المدني شيوعاً في مصر.
- مؤسسات أهلية: تؤسس عند تخصيص مال لفترة محدودة أو غير محدودة من الزمن لأغراض غير ربحية.
- اتحادات: اتحادات تؤسس بين جمعيات ومؤسسات تعمل في أنشطة مشتركة أو تمويل مثل هذه الأنشطة في مجال معين.⁹⁷³

على الرغم من أن هذه الفئات الثلاثة تقوم بأنشطة مختلفة تماماً، إلا أنها جميعاً محكومة بقانون منظمات المجتمع المدني المصري، وكان آخر تعديل له في العام 2002. لقد حاول المشرعون محاولات قليلة لوضع قانون منفصل لمنظمات المجتمع المدني، إلا أن الوضع السياسي الحالي غير المستقر يبقى عائقاً.⁹⁷⁴ وكبديل، فإن المنظمات غير الحكومية العاملة في مصر تسجل كمؤسسات قانونية أو كمكاتب استشارية، مما يمكنها من العمل تحت قانون أقل صرامة، ويوفر مساحة لأنشطة أكثر وقيود أقل، ولكنها تتحاشى كذلك إشراف التدقيق من قبل الدولة.⁹⁷⁵

وبناء على ذلك، فإن حقيقة الوضع أن أنواعاً مختلفة من المجموعات الفرعية قد نشأت تحت هذه الأنواع المسموحة قانوناً. وتتضمن هذه الأنواع منظمات مجتمع مدني صغيرة محلية تركز على تقديم الخدمات، ومنظمات مجتمع مدني دولية كبيرة، وجمعيات أعمال، ومنظمات مجتمع مدني خاصة بقضية محددة (تركز على مجموعة واسعة من الموضوعات تتضمن حقوق الإنسان، والبيئة، وحقوق المرأة، إلخ)، ونقابات مهنية من بين أشكال أخرى عديدة.⁹⁷⁶

⁹⁷² 'Egypt: Margins of Repression: III. Background,' *Human Rights Watch*, 2005.

⁹⁷³ قانون 84 / 2002.

⁹⁷⁴ مقابلة عماد مبارك، مدير جمعية حرية الفكر والتعبير، مع Ahead of the Curve، تموز/يوليو 2013.

⁹⁷⁵ السابق.

⁹⁷⁶ J. Davis, *Egyptian civil society (transitional vs. local): The distinction between theory and practice (Unpublished master's thesis)* University of San Francisco, California, 2012; M. Khallaf, *Civil Society in Egypt: A literature Review*. Proceedings of Foundation for the Future's Conference titled "Research on Civil Society Organizations: Status and Prospects" Conference, 2010.

القدرات: الموارد

القانون

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مواتية للمجتمع المدني؟

الدرجة: 50/100

تقيّد القوانين قدرة المجتمع المدني على العمل، وذلك من خلال أسباب واسعة لرفض التسجيل والقيود على الأنشطة. لقد جاءت المسودة الأخيرة لقوانين المجتمع المدني أكثر تقييداً من تلك المطبقة حالياً.

يتضمن الدستور المصري 2014 الحق في تكوين الجمعيات. تنص المادة 75 أن للمواطنين الحق في تأسيس الجمعيات والمؤسسات المدنية، بشرط الإخطار فقط. ولهذه المؤسسات أن تعمل بحرية، وأن تعتبر قانونية. وليس بوسع السلطات أن تحلها أو تحل هيئاتها الإدارية دون قرار محكمة، وفي الحالة التي ينص عليها القانون.⁹⁷⁷

ينظم القانون 84 لسنة 2002 منظمات المجتمع المدني (الجمعيات، والمؤسسات، والاتحادات).⁹⁷⁸ تتضمن المادة 11 لمنظمات المجتمع المدني:

- الإعفاء من رسوم التسجيل والحجز المطلوب من الجمعية دفعها في جميع العقود التي تكون طرفاً فيها، مثل عقود التملك والإيجار، أو حقوق الملكية العقارية (الأرض)، كذلك من الرسوم الخاصة بالتصديق على التواقيع.
 - الإعفاء من رسوم الدمغة والضرائب المفروضة حالياً والتي ستفرض في المستقبل على جميع العقود، والتفويضات، والمراسلات، والمواد المطبوعة، والسجلات، وما شابه.
 - الإعفاء من ضرائب الجمارك وغيرها من الرسوم المفروضة على مستوردات الجمعيات من الأدوات، والآلات، والمعدات، والمواد، ومتطلبات الإنتاج، كذلك على الهدايا، والمنح، والعطايا، والمساعدة المتلقاة من الخارج.
 - إعفاء جميع العقارات المبنية (بنايات، شقق) المملوكة من قبل الجمعيات من جميع ضرائب ملكية الأراضي.⁹⁷⁹
- إلا أن هناك مواد عديدة تقيّد حق المجتمع المدني في العمل بحرية تحت هذا القانون، وهذه تتضمن:
- يطلب القانون أن تُسجل جميع الجمعيات حتى يمكنها العمل: الجمعيات غير الرسمية (غير المسجلة) محظورة. يتضمن القانون أرضية غامضة يقوم عليها الحرمان من التسجيل، لذلك فهو يسمح بأخذ قرارات حكومية تعسفية. يمكن رفض التسجيل إذا كانت أغراض الجمعية 'تهدد الوحدة الوطنية' أو مخالفة للنظام العام والآداب.⁹⁸⁰
 - النشاط السياسي لمنظمات المجتمع المدني محظور تماماً. تشير الأنظمة إلى أن الأنشطة السياسية المحظورة تتضمن 'مناصرة برنامج أحد الأحزاب السياسية، المساهمة في الحملات الانتخابية، وطرح مرشحين للمناصب'.⁹⁸¹

ومن الجدير ملاحظته كذلك أن هناك بعض العوائق للدخول إلى دائرة منظمات المجتمع المدني، حيث أن منظمات مجتمع مدني دولية عدة واجهت صعوبة في تسجيل فروع محلية لها في مصر.⁹⁸² إلا أن بعض منظمات المجتمع المدني الدولية تعمل من خلال مرسوم رئاسي وهي نشطة جداً في مجال المجتمع المدني المصري، ومن الأمثلة على ذلك منظمة 'كير

⁹⁷⁷ المادة 75، الدستور المصري، 2014

⁹⁷⁸ القانون 84 / 2002

⁹⁷⁹ United Group, New Law for Non-Governmental Organizations: Amendment of Law No. 84, Year 2002, 2007; The Egyptian Organization for Human Rights, Representatives of Egyptian NGOs rejected the New Governmental Draft Law, 2012

⁹⁸⁰ المادة 118 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 84 / 2002

⁹⁸¹ المادة 25، اللائحة التنفيذية للقانون 2002/84 حول الجمعيات والمؤسسات غير الحكومية.

⁹⁸² The International Center for Non-for-Profit Law (ICNL), NGO Law Monitor: Egypt, 2013.

الدولية' (Care International).⁹⁸³ وبشكل نمطي، فإن تأسيس منظمة مجتمع مدني يتم بترخيص وزارة الشؤون الاجتماعية وتحت إشرافها.

القانون واضح فيما يتعلق بإجراءات طلب الترخيص، كما هو كذلك بالنسبة لطرق الطعن ضد رفض الوزارة لطلب منظمة المجتمع المدني للتسجيل. تنص المادة 27 على أنه بناء على رفض التسجيل الذي تصدره وزارة الشؤون الاجتماعية، يتم تقديم طعن على القرار لدى محكمة القضاء الإداري. وبدون ترخيص من وزارة الشؤون الاجتماعية لا يسمح لمنظمة المجتمع المدني أن تعمل.⁹⁸⁴

على الرغم من تأثير حزب الحرية والعدالة خلال فترة ما قبل الثورة بالقيود التي تفرضها خصائص الإطار القانوني الذي كان موجوداً، إلا أن هذا الحزب لم يحاول تغيير هذا القانون. تم وضع مسودة لقانون منظمات المجتمع المدني من قبل الحزب عندما كان في الحكم، فبينما بدأ بطريقة تشاركية، فإن نسخته النهائية التي ناقشها مجلس الشورى⁹⁸⁵ في آذار/مارس 2013، كانت قمعية مثل قانون 2002، إن لم تكن أكثر.⁹⁸⁶ وتتضمن القيود على حرية التجمع والمجتمع المدني ما يلي:

- قيود على تسجيل وعمل منظمات المجتمع المدني الأجنبية (المواد 54-60). أسست مسودة القانون "لجنة تنسيق" جديدة قوية مكونة من أربعة ممثلين من الحكومة وأربعة ممثلين من المجتمع المدني. وكان من المفترض أن تمتلك لجنة التنسيق السلطة لتقرر فيما إذا سيتم منح الترخيص لمنظمة مجتمع مدني أجنبية للعمل في مصر. وبناء على استلام طلب من منظمة مجتمع مدني دولية، فإنه يتعين أن تقوم اللجنة بإصدار قرار خلال 30 يوماً إذا كانت الجهة المتقدمة منظمة أجنبية أسست عن طريق اتفاقية دولية، مثل الأمم المتحدة، وخلال 60 يوماً إذا لم تكن كذلك. وكان من المفترض أن تمتلك اللجنة حرية تصرف واسعة في رفض منح الترخيص على أرضية أن نشاطات المنظمة الأجنبية غير منسجمة مع دستور مصر وقوانينها.
- القيود على التمويل الأجنبي لمنظمات المجتمع المدني المصرية (المواد 1.14، 14). كان من المفترض الطلب من منظمات المجتمع المدني المصرية إعلام لجنة التنسيق إذا كانت قد حصلت على تمويل أجنبي، ولجنة حق الاعتراض خلال 30 يوماً. ولم تحدد المسودة أرضية الاعتراض، تاركة للجنة سلطة غير محدودة لحرمان منظمة المجتمع المدني من القدرة على قبول التمويلات الأجنبية. كما كان من المفترض أن تخضع المسودة لمنظمات المجتمع المدني الوطنية التي تلقت أموالاً من منظمات مجتمع مدني أجنبية للتفتيش من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات. (المادة 18).. وبدلاً من مجرد إعلام اللجنة، فقد كان على هذه المنظمات أن تتقدم بطلب من أجل الموافقة المسبقة على قبولها التمويل (المادة 64). وفرضت المسودة غرامات تتراوح بين 10000 و100000 (US\$1,471-14,710) جنيه مصري على خرق هذه المتطلبات (المادة 72).
- المتطلبات المرهقة لتشكيل منظمة مجتمع مدني (المواد 1-2، و5، و41). تطلبت المسودة عشرة أشخاص في الحد الأدنى لتأسيس جمعية، ووجود مبلغ مخصص لا يقل عن 50000 جنيه مصري (7000 دولار أمريكي)⁹⁸⁷ لتأسيس مؤسسة. لقد كان بمقدور هذه المتطلبات أن تجعل تأسيس منظمات مجتمع مدني صعباً في مصر، وبشكل محدد كان من الممكن أن ترهق منظمات المجتمع المدني الصغيرة التي تخدم المناطق المحرومة.
- لقد كان من الممكن أن تخلق المسودة نظاماً معقداً لتأسيس منظمات المجتمع المدني، وكان من الممكن أن تزود الحكومة بحرية تصرف كبيرة لمنع إصدار الشهادة التي تحتاجها منظمة المجتمع المدني لكي تعمل (المادتان 7 و8). تطلبت مسودة القانون نظام "إشعار" لتأسيس منظمات المجتمع المدني، والذي من خلاله تعتبر منظمة المجتمع

⁹⁸³ J. Davis, *Egyptian civil society (transitional vs. local): The distinction between theory and practice (Unpublished master's thesis)* University of San Francisco, California, 2012

⁹⁸⁴ القانون 84 / 2002

⁹⁸⁵ تم حل مجلس الشورى في تموز/يوليو 2013. ونتيجة لذلك، فإن منظمات المجتمع المدني ما زالت تعمل وفق القانون 84 / 2002

⁹⁸⁶ مقابلة عماد مبارك، مدير جمعية حرية الفكر والتعبير، مع Ahead of the Curve، تموز/يوليو 2013.

⁹⁸⁷ Oanda.com 3 يوليو/تموز 2014.

المدني قد أسست قانونياً بمجرد تقديمها إشعاراً، بما فيه من وثائق معينة مطلوبة. وكان من المفترض بوزارة الشؤون الاجتماعية والتأمينات⁹⁸⁸ أن تعترض على تشكيل منظمة المجتمع المدني خلال 30 يوماً. ولكن مسودة القانون كانت تتطلب من الوزارة أن تصدر "شهادة تسجيل" تؤكد وضع منظمة المجتمع المدني ككيان قانوني وتمكنها من القيام بعملياتها. وتعتبر الشهادة ضرورية من أجل قيام منظمة المجتمع المدني بفتح حساب بنكي والقيام بعمليات أخرى. ولم تحدد المسودة وقتاً كان من المفترض أن تلتزم به الوزارة لإصدار الشهادة، والذي يعني أساساً أنه قد سمح للوزارة أن تحجز الشهادة لأجل غير محدد، مما يحد من قدرة منظمة المجتمع المدني على القيام بعملها.

- لقد كان بإمكان المسودة أن تحدّ من أغراض وأنشطة الجمعيات. تنص المسودة على أن الجمعيات يمكنها أن تعمل في مجالات الرفاه الاجتماعي والتنمية، إضافة إلى رفع الوعي حول مواضيع ثقافية، ودينية، وعلمية، وفكرية، ورياضية، وسياسية، وحقوق الإنسان، ومواضيع أخرى تنفع المجتمع (المادة 11). وليس واضحاً إن كانت المناصرة وبناء التحالفات، على سبيل المثال، تعتبر "توعية"، وبالتالي تعتبر مسموحة. ولا تشمل قائمة الأنشطة المسموحة كذلك تلك التي تقوم بها المنظمات التي تعمل على منفعة أعضائها، مثل النوادي الاجتماعية والاتحادات النقابية. كان من الممكن أن تسمح المادة 1(5) بتأسيس "منظمات مركزية" تتكون من 100 مؤسس في الحد الأدنى. كان بإمكان المنظمات المركزية أن تضع أهدافاً متعلقة بالمشاركة العامة وبالرأي العام، تفترض هذه الأحكام أن الجمعيات العادية قد لا تكون قادرة على وضع هذه الأهداف. والسماح فقط لتلك المنظمات التي بمقدورها الوفاء بواجب تقديم 100 مؤسس لتتمكن من الاندماج في المشاركة العامة والرأي العام قد حدّد هذه الأنشطة في عدد قليل من منظمات المجتمع المدني الكبيرة.⁹⁸⁹

بينما كانت تتم صياغة قانون المجتمع المدني، تمت دعوة ممثلين من منظمات المجتمع المدني إلى المفاوضات، إلا أن ذلك لم يدفع الأمر إلى الأمام.⁹⁹⁰

في الممارسة، فشلت الحكومة في الماضي في التمييز بين الحملات السياسية وبين الأنشطة المتعلقة بالسياسات العامة. ومن الأمثلة على ذلك قضية الجمعية المصرية ضد التعذيب. رفضت محكمة القضاء الإداري تسجيل الجمعية في 15 كانون أول/ديسمبر 2005 لأن المحكمة قررت أن رسالة المجموعة في الضغط على الحكومة من أجل إنهاء سياسة التعذيب في مراكز الشرطة والسجون كانت "نشاطاً سياسياً"، وبناء على ذلك تم منع الجمعية من إطلاق أنشطتها.⁹⁹¹

⁹⁸⁸ كانت تعرف سابقاً بوزارة التكافل الاجتماعي

⁹⁸⁹ The International Center for Non-for-Profit Law (ICNL), *NGO Law Monitor: Egypt*, 2013.

⁹⁹⁰ مقابلة عماد مبارك، مدير جمعية حرية الفكر والتعبير، مع Ahead of the Curve، تموز/يوليو 2013.

⁹⁹¹ The International Center for Non-for-Profit Law (ICNL), *NGO Law Monitor: Egypt*, 2013.

إلى أي مدى تمتلك منظمات المجتمع المدني موارد مادية وبشرية ملائمة لتشتغل وتقوم بأعمالها بفعالية؟

الدرجة: 50/100

تحدّ القيود على التمويل الأجنبي من قدرة منظمات المجتمع المدني على التحرك والقيام بأعمالها بفعالية. قدرة منظمات المجتمع المدني على اجتذاب العمال المهرة تعتمد بشكل كبير على الموارد المالية وموقع المنظمة.

منظمات المجتمع المدني 'الخيرية' التي تقدم خدمات أساسية كالغذاء، والكشف الطبي، والملابس، والأغطية، والمخصصات الشهرية، إلخ تتلقى بشكل متكرر تمويلاً من خلال تبرعات المواطنين⁹⁹² أو من خلال دعم المؤسسات الدينية.⁹⁹³ تشير أدلة قولية إلى أن منظمات المجتمع المدني ذات التوجه التنموي تعتمد بشكل أكبر بكثير على دعم ممولين دوليين. ونتيجة الشبهات التي تنتشر والمخاطر المرتبطة بتسلم التمويل الأجنبي⁹⁹⁴، فإن الأرقام الدقيقة حول الموارد التمويلية لكل كيان منها والبيانات التراكمية حول معدل عدد المانحين لكل منظمة مجتمع مدني ليست متوفرة. ولكون قانون منظمات المجتمع المدني 2002 متشدداً جداً مع التمويل الأجنبي، فإن مجموعات حقوق الإنسان غالباً ما تؤسس نفسها كشركات أو مكاتب قانونية، لتسهيل حصولها على التمويل الأجنبي.⁹⁹⁵

ولا تتوفر بيانات دقيقة حول أرقام عضوية منظمات المجتمع المدني. يظهر تقدير للعام 2005 أن النقابات المهنية قد ضمت أكبر قاعدة عضوية، حيث أن على أعضاء المهن أن ينضموا إلى النقابات التي تخصهم.⁹⁹⁶ ثقافة الجمعيات المستندة إلى العضوية غير منتشرة في المجتمع المدني المصري: الحصول على التمويل من خلال رسوم العضوية ليس منتشرًا. من جهة أخرى، فقد زاد التطوع خلال السنوات الماضية خاصة بعد الثورة. أصبح التطوع، بقيادة الشباب تحديداً، متنامياً، الأمر الذي يعزوه البعض إلى حقبة التقيد الشديدة ما قبل الثورة، عندما كان التطوع لقضايا اجتماعية هو المسار الوحيد للمشاركة المدنية.⁹⁹⁷ غير أن التطوع المبني على المهارات⁹⁹⁸، غير منتشر، الأمر الذي يقلل بشكل كبير الأثر والفائدة التي تجنى نتيجة لساعات التطوع.⁹⁹⁹

بدأت مؤخراً بالظهور منظمات مجتمع مدني تحاول أن تعزز استدامتها الذاتية من خلال إدماج محاور توليد الدخل-الذاتي. أحد الأمثلة يتضمن منظمة مجتمع مدني اسمها "فاتحة خير" مقرها في إحدى التجمعات العشوائية والتي تدير مشغل خياطة، وتساعد عائلاتها في دعم العائلات التي تعمل في الورشة وتعزيز الورشة ذاتها.¹⁰⁰⁰ وفي تجارب أحدث، بدأت بالظهور كذلك منظمات تدمج القدرة على البقاء من الناحية المالية من خلال تصميم نماذج تولّد مدخولات وتتعامل مع قضايا اجتماعية، وثقافية، وبيئية. غير أن هذه الاستثمارات الاجتماعية تواجه تحديات عدة بسبب عدم وجود قانون لتسجيل مثل هذه الكيانات، ولأن القيام باستثمار من أجل قضية ما زال جديداً نسبياً في مصر.¹⁰⁰¹

⁹⁹² M. El Daly, *Challenges and Potentials of Channeling Local Philanthropy towards Development and Social Justice and the Role of Waqf (Islamic and Arab-Civic Endowments) in Building Community Foundations: The case of Egypt*, Doctoral Dissertation, Humboldt University, 2010.

⁹⁹³ مقابلة كمال سدر، مؤسس مركز التنمية ودعم المؤسسة، مع Ahead of the Curve، تموز/يوليو 2013.

⁹⁹⁴ A. Newby, 'US Civil Society Assistance to Egypt: Thinking Long Term,' *Digest of Middle East Studies*, 21(2), 327-352.

⁹⁹⁵ مقابلة عماد مبارك، مدير جمعية حرية الفكر والتعبير، مع Ahead of the Curve، تموز/يوليو 2013.

⁹⁹⁶ "Civil Society Index: Egypt Country Report," *Civicus*, 2005

⁹⁹⁷ B. Ibrahim, and L. Hunt-Hendrix, *Youth, Service and Pathways to Democracy in Egypt*, AUC Working Paper, 2011.

⁹⁹⁸ يعرف التطوع المبني على المهارات بأنه "خدمة المنظمات غير الربحية من قبل أفراد أو جماعات تستثمر مواهبها الشخصية أو مهاراتها في الأعمال، أو خبرتها، أو تعليمها من أجل أغراض بناء القوة التنظيمية أو بناء القدرات". انظر:

A. Maranta, and P.S. Sladowski, *Skills-Based Volunteering:*

A Discussion Paper, 2010, <http://volunteer.ca/content/skills-based-volunteering-discussion-paper> [accessed 3 July 2014].

⁹⁹⁹ H. El Roubi et.al, *Mapping organizations working with and for youth in Egypt*, (World Bank, 2007).

¹⁰⁰⁰ Hania Moheeb, *Our Society, the Egyptian Civil Society, Development Projects at Istabl Antar, Will They Save it Dewaiqa's Destiny*, http://egyptcivilsociety.sggd.co.uk/topics/index.php?t_article=439 [accessed 3 July 2014].

¹⁰⁰¹ "El Abd, *Understanding the social entrepreneurship ecosystem in Egypt*, 2013, <http://a4se.org/wp-content/uploads/2013/04/Understanding-the-Social-Entrepreneurship-4.4.2012-IE-HR-JW-IE.pdf> [accessed 3 July 2014].

تعتمد القدرة على استقطاب العمالة الماهرة على نوع منظمة المجتمع المدني. منظمات المجتمع المدني الموجودة في مراكز حضرية لديها أحياناً طواقم مهنية. وقد لا تكون كيانات أخرى أصغر وذات فرص أقل للوصول للتمويل قادرة على الوصول إلى العمالة الماهرة. عموماً، وخاصة في حالة منظمات المجتمع المدني التي تعمل على دفع قضايا معينة لا تعالج عادة في القطاع التربوي المصري، من الصعب على منظمات المجتمع المدني إيجاد مهنيين مهرة وملتزمين.¹⁰⁰² أشار أحد الذين تمت مقابلتهم أنه ما زال على السوق أن تنتج مهنيين مهرة أو أكاديميين أكثر رغبة في الاندماج مع منظمات المجتمع المدني من خلال التطوع أو كمسار مهني بديل.¹⁰⁰³

¹⁰⁰² "Civil Society Index: Egypt Country Report," Civicus, 2005.

¹⁰⁰³ مقابلة عماد مبارك، مدير جمعية حرية الفكر والتعبير، مع Ahead of the Curve، تموز/يوليو 2013.

القدرات: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى هناك ضمانات قانونية لمنع التدخل الخارجي غير المرغوب في أنشطة منظمات المجتمع المدني؟

الدرجة: 50/100

تحدّ القوانين من قدرة منظمات المجتمع المدني على العمل دون تأثير خارجي غير مرغوب. للسلطة التنفيذية سلطة قانونية للموافقة على التمويل، والاعتراض على محاضر اجتماعات مجلس الإدارة والمرشحين لمجلس الإدارة في بعض الظروف. تعتبر الأرضيات الغامضة لحل المنظمات تهديداً لأعمال منظمات المجتمع المدني.

تسعى منظمات المجتمع المدني إلى الاستقلال من خلال التسجيل تحت قانون الشركات المدنية (القانون المدني رقم 131 لسنة 1948 أو قانون شركات الاموال رقم 159 لسنة 1981 أو قانون المحاماة رقم 17 لسنة 1983). يخول قانون منظمات المجتمع المدني (القانون 84 لسنة 2002) بشكل صريح الحكومة التدخل في الشؤون الداخلية للجمعيات، وبالتحديد:

- للحكومة الحق في الدعوة لاجتماع الهيئة العامة (المادة 25).
- على الجمعية إرسال نسخة من الأوراق المعدة للجمعية العمومية إلى وزارة الشؤون الاجتماعية قبل انعقاد الجمعية ب 15 يوماً على الأقل (المادة 26).
- على الجمعية أن تزود وزارة الشؤون الاجتماعية (الجهة الادارية) بنسخة من محضر اجتماع الجمعية العمومية خلال 30 يوماً من الاجتماع (المادة 26).
- لوزارة الشؤون الاجتماعية الحق في فحص السجلات المالية للجمعية، وكذلك في إقرار أي تمويل أجنبي ستقوم منظمات المجتمع المدني باستلامه (المادة 58).¹⁰⁰⁴
- بإمكان وزير الشؤون الاجتماعية أن يعيّن أعضاء للقيام بأعمال مجلس الإدارة إذا لم يكن هناك عدد كافٍ من الأعضاء لعقد اجتماع (المادة 40).
- وبإمكان الوزير كذلك حل مجلس الإدارة المنتخب إذا لم تعقد الهيئة اجتماعاً للجمعية العمومية لسنتين متتاليتين (المادة 42).

ويتضمن القانون أرضية غامضة للحل، مما يسمح باتخاذ قرارات ذاتية وتعسفية في قرارات الحل. وتتضمن هذه:

- 'تهديد الوحدة الوطنية أو النظام العام أو الآداب العامة'.
- الانضمام إلى نوادٍ، أو منظمات، أو جمعيات خارج مصر دون الإخبار المسبق للسلطة الإدارية المعنية.
- استلام أموال أجنبية دون إشعار وزارة الشؤون الاجتماعية.

يتضمن القانون المصري عقوبات مشددة – بما في ذلك السجن- على خروقات القانون. القيام بأنشطة كجمعية غير مسجلة، والقيام بأنشطة تهدد الوحدة الوطنية، واستلام أموال أجنبية قبل الإقرار المسبق من قبل الحكومة، جميعها أمثلة على خروقات يمكن أن تقود إلى فرض العقوبات، بما فيها السجن.¹⁰⁰⁵ لا يتضمن قانون منظمات المجتمع المدني نصاً محدداً أو مادة تحدّ من تدخل الحكومة للحماية الصارمة للمصلحة العامة. علاوة على ذلك فإن القانون لا يعترف بحق الخصوصية.

¹⁰⁰⁴ المادة 58 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 84 / 2002
¹⁰⁰⁵ المادة 68 من القانون رقم 84 / 2002.

يواجه المجتمع المدني مضايقات وتقييدات على أنشطته. لقد اتهمت وسائل الإعلام بعض منظمات المجتمع المدني الدولية بأنها تعمل وفق توجيهات حكومات خارجية. في العام 2013، حكم على 43 من مستخدمي القطاع غير الربحي بأحكام بالسجن لتلقيهم أموالاً أجنبية غير مصرح بها.

تحت نظام حسني مبارك، استخدمت الدولة حقها القانوني في إقرار أو رفض تسجيل منظمات المجتمع المدني من أجل التدخل في نوع الأنشطة التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بها.¹⁰⁰⁶ وبشكل خاص مع الكيانات التابعة لمجموعات حساسة، مثل الإخوان المسلمون، أو كيانات مشتركة في مجالات عمل حساسة مثل الدفاع عن حقوق الإنسان أو عملية الديمقراطية. مثل هذه المنظمات سمح لها بالعمل، دون وضع مسجل، ولكنها كانت دائماً تحت خطر دائم بالتحقيق، والتفتيش و/أو الإغلاق. الكيانات المسجلة ينبغي عليها الحصول على موافقة أمن الدولة قبل القيام بأية أنشطة.¹⁰⁰⁷ وفي الفترة بعد الثورة مباشرة، تم منح الجماعات التي كانت مجموعة حرية أكبر للعمل دون تعاون وثيق مع أمن الدولة.¹⁰⁰⁸

تاريخياً، كانت معظم منظمات المجتمع المدني في مصر، خاصة الاتحادات المهنية والنقابات، مسيطراً عليها من قبل الدولة. فبينما تسامح نظام مبارك مع النقابات، والاتحادات، ومنظمات قطاع الأعمال، والمنظمات المبنية على الخدمات، استمر في مضايقة تلك المنظمات التي تعمل من أجل الديمقراطية مثل منظمات حقوق الإنسان والحركات الاجتماعية غير الدينية، متهماً إياها بشكل مستمر بأنهم جواسيس يسعون لتدمير الدولة المصرية.¹⁰⁰⁹ وعلاوة على ذلك برزت ظاهرة المنظمات غير الحكومية - الحكومية (Governmental Non-Governmental organizations or G-NGOs) في ظل نظام مبارك. المنظمات غير الحكومية - الحكومية هي منظمات مجتمع مدني يديرها موظفو الدولة، وتمولها الحكومة بقوة، الأمر الذي يحد من مصداقية منظمات المجتمع المدني القاعدية وقدرتها على تحريك الناس.¹⁰¹⁰

سمح للمواطنين الانضمام إلى جماعات وتشكيل منظمات مجتمع مدني بتبعية دينية خالصة.¹⁰¹¹ والمثال الشهير كان جماعة الإخوان المسلمون والتي كانت تركز على أنشطة تقديم الخدمة الخيرية.

القوانين الحالية والمقترحة التي تمت مناقشتها آنفاً تسمح كذلك بتدخل الدولة في نوع التمويل الذي تتلقاه منظمات المجتمع المدني. تواجه منظمات المجتمع المدني حالياً صعوبات في الحصول على الأموال وفي الموافقة على الأموال الخارجية التي قدمها المانحون.¹⁰¹²

كانت الحملة ضد العديد من منظمات المجتمع المدني المعروفة في العام 2011 مثلاً جديداً على مضايقة الدولة لمنظمات المجتمع المدني: شملت الحملة منظمات مجتمع مدني مثل بيت الحرية، المعهد الجمهوري الدولي، والمعهد الوطني الديمقراطي.¹⁰¹³ وتضمنت المداومة اعتقال نشطاء المجتمع المدني، تحديداً أولئك العاملين في منظمات دولية تحت ادعاءات

¹⁰⁰⁶ M. Tadros, 'The securitization of civil society: A case study of NGOs-state security Investigations (SSI) relations in Egypt', *Conflict, Security and Development*, 11(1), 79-103, 2011

¹⁰⁰⁷ السابق.

¹⁰⁰⁸ S. El-Sayeh, 'Community Coalitions and Participatory Development in Urban Informal Settlements' (Masters Thesis), *The American University in Cairo, School of Humanities and Social Sciences, Cairo, Egypt*, 2012

¹⁰⁰⁹ N. Sika, 'Civil Society and Democratization in Egypt: The Road Not Yet Traveled' *Muftah*, 2012; Interview of a representative from the Association of Freedom of Thought and Expression with Ahead of the Curve, July 2013

¹⁰¹⁰ . Davis, *Egyptian civil society (transitional vs. local): The distinction between theory and practice (Unpublished master's thesis)* University of San Francisco, California, 2012

¹⁰¹¹ M. Khallaf, *Civil Society in Egypt: A literature Review*. Proceedings of Foundation for the Future's Conference titled "Research on Civil Society Organizations: Status and Prospects" Conference, 2010.

¹⁰¹² مقابلة عضو في منظمة غير حكومية مقرها القاهرة طلب عدم ذكر اسمه، مع Ahead of the Curve، تموز/يوليو 2013.

¹⁰¹³ Alastair Beach, 'US anger as 43 NGO workers are jailed in Egyptian crackdown,' *The Independent*, 4 June 2013.

أنهم غير مصرح لهم بالعمل في مصر، على الرغم من أنهم متواجدون في البلاد لفترات طويلة.¹⁰¹⁴ إضافة إلى المداهمات، وواجهت منظمات المجتمع المدني حملة إعلامية تصفهم بـ"الجواسيس"، والتي أعاققت قدرة هذه المنظمات على الاستمرار في القيام ببرامجها.¹⁰¹⁵

في العام 2013، أصدرت محكمة مصرية حكماً بسجن 43 عاملاً في القطاع غير الربحي اعتقلوا كجزء من حملة 2011. وخلال المحاكمة اللاحقة، زعم المدعون العامون أن بعض الجماعات قد تسلمت مبالغ تصل 50 مليون دولار أمريكي في تمويل غير شرعي. وشمل الحكم، الذي قدمه القاضي مكرم عوض، أحكاماً بالسجن لخمس سنوات غيابياً على 15 من مواطني الولايات المتحدة الذين فروا من البلاد في السنة الماضية. أحد الأمريكيين الذي بقي في مصر حكم عليه بالسجن سنتين.¹⁰¹⁶

¹⁰¹⁴ Freedom House, *Timeline of Human Rights violations in Egypt since the fall of Mubarak*, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Timeline%20-%20Human%20Rights%20Violations%20in%20Egypt%20Since%20the%20Fall%20of%20Mubarak.pdf> [accessed in February 2014]

¹⁰¹⁵ Article 19. *NGOs Deeply Concerned About Crackdown on Civil Society in Egypt*, 6 February 2012, <http://www.article19.org/resources.php/resource/2958/en/ingos-deeply-concerned-about-crackdown-on-civil-society-in-egypt> [accessed 3 July 2014].

¹⁰¹⁶ Article 19. *NGOs Deeply Concerned About Crackdown on Civil Society in Egypt*; Alastair Beach, 'US anger as 43 NGO workers are jailed in Egyptian crackdown,'

الحوكمة: الشفافية

الممارسة

إلى أي مدى توجد شفافية في منظمات المجتمع المدني؟

الدرجة: 25/100

لا تقوم معظم منظمات المجتمع المدني بنشر تقاريرها المالية أو تلك التي تتضمن أنشطتها للجمهور العام. بينما أقر اثنان من ممثلي المجتمع المدني الذين تمت مقابلتهما بأن هذا تعطيل كبير للنزاهة والمساءلة داخل هذا القطاع، إلا أن كليهما عبّرا عن مخاوفهما حول الإطار القانوني الحالي والكيفية التي يتم بها الحدّ من قدرة منظمات المجتمع المدني على أن تكون شفافة. وتحديداً، أشار اللذان تمت مقابلتهما إلى مخاطر نشر تقارير سنوية سرديّة وتقارير مالية. وعبّرا عن مخاوفهما حول اتهامات الدولة لهما بأنهما متحالفاً مع كيانات أجنبية، أو أنهما يريدان التسبب بعدم الاستقرار، أو أنهما يعملان لصالح حكومة أجنبية. يمكن ربط هذه المخاوف بنظرية المؤامرة التي يتم تداولها بشكل واسع حول المانحين 'الأجانب' وعلاقتهم بالتحريض على القلاقل، طبقاً لمن أجريت معهما المقابلات.¹⁰¹⁷

وأكد كلا الممثلين اللذين تمت مقابلتهما على أن مزيداً من الحرية لمنظمات المجتمع المدني يعتبر متطلباً مسبقاً أساسياً لتعزيز الممارسات الشفافة داخل هذا القطاع. وعلى كلٍّ، فإن منظمات المجتمع المدني قد قامت بعمل تقارير حول أنشطتها الداخلية وتقارير مالية لمانحيهم وللمدققين.¹⁰¹⁸

في حالة منظمات المجتمع المدني التي لديها موقع إلكتروني، فإن الجمهور العام يستطيع عادة الوصول إلى معلومات حول الأنشطة وأحياناً حول تركيبة الهيئة الإدارية لمنظمات المجتمع المدني. ولكن لا تمتلك منظمات المجتمع المدني جميعها القدرة المالية ليكون لديها مواقعها الإلكترونية الخاصة بها.

¹⁰¹⁷ A. Newby, 'US Civil Society Assistance to Egypt: Thinking Long Term', *Digest of Middle East Studies*, 21(2), 327-352.

¹⁰¹⁸ مقابلة كمال سندرا، مؤسس مركز التنمية ودعم المأسسة، مع 'Ahead of the Curve'، تموز/يوليو 2013. ومقابلة عماد مبارك، مدير جمعية حرية الفكر والتعبير، مع 'Ahead of the Curve'، تموز/يوليو 2013.

الحوكمة: المساءلة

الممارسة

إلى أي مدى تعتبر منظمات المجتمع المدني مساءلة لجمهور أنصارها؟

الدرجة: 25/100

لا تمتلك منظمات المجتمع المدني دائماً تمييزاً واضحاً بين أعضاء طواقمها والهيئة الإدارية، ويمكن أن يكون لديها نقص في القدرة على تطبيق الأنشطة التي تمول من أجلها.

كثيراً ما يكون أعضاء الهيئة الإدارية هم المؤسسون وهم أعضاء طاقم العمل في منظمات المجتمع المدني. ويعيق هذا بشكل كبير أنظمة الحوكمة في منظمات المجتمع المدني.¹⁰¹⁹ يؤدي اختلاط الأدوار إلى مخاطر تضارب المصالح ويمكنه أن يعطل قدرات منظمات المجتمع المدني على إدارة أنشطتها بفعالية واتخاذ قرارات سليمة، وذلك نتيجة للافتقار إلى الرقابة التي تتوفر بوجود هيئة إدارية مستقلة.

وعلى مستوى أكثر عملياً، فقد أشار أحد الذين تمت مقابلتهم إلى أن هناك فجوة بشكل عام بين الأنشطة التي تتمول منظمات المجتمع المدني لتنفيذها وقدرتها على تنفيذ هذه الأنشطة. ويمكن أن تفتقر منظمات المجتمع المدني كذلك إلى إدارة مالية كفؤة وقدرات على عمل التقارير.¹⁰²⁰ ولم تلق مبادرة بتوفير برمجية مفتوحة لمنظمات المجتمع المدني لعمل تقارير سنوية قبولاً واسعاً من قبل مجتمع منظمات المجتمع المدني وبالكاد استقطبت المبادرة 200 مستخدم.¹⁰²¹

وقد أشار أحد الذين تمت مقابلتهم إلى أن استجابة المانح لسوء إدارة منظمات المجتمع المدني للأموال ليست قوية دائماً وأن المانحين أعادوا تمويل منظمات تم الشك سابقاً بمخالفات مالية لديها.¹⁰²²

¹⁰¹⁹ مقابلة كمال سندرا، مؤسس مركز التنمية ودعم المؤسسة، مع Ahead of the Curve، تموز/يوليو 2013.

¹⁰²⁰ السابق.

¹⁰²¹ السابق.

¹⁰²² السابق.

الدور: مساءلة الحكومة

إلى أي مدى يعتبر المجتمع المدني نشيطاً وناجحاً في مساءلة الحكومة عن أعمالها؟

الدرجة: 50/100

نظراً للإطار القانوني المتشدد بدرجة عالية، لم تتمكن منظمات المجتمع المدني المصرية من ترسيخ نفسها كمراقب يقظ قوي للدولة. مؤخراً، وباستخدام الاتصالات الرقمية والنشاط الرقمي،¹⁰²³ بدأت مجموعات مجتمع مدني معينة تكتسب مزيداً من التعرض من خلال إيصال رسائلها إلى الجمهور إضافة إلى الكشف عن المخروقات للقوانين التي تقوم بها الدولة. تتضمن الأمثلة على ذلك الحركة الحيوية ضد المحاكمات العسكرية للمدنيين وعرضها على الجمهور.¹⁰²⁴ ولكن لم يتم حتى الآن إطلاق حملات فعّالة وواسعة النطاق ضد الفساد بشكل محدد.

"ظبطك" هي مبادرة غير حكومية وغير ربحية بقيادة مجموعة من الشباب لمحاربة الفساد ولجعل مصر آمنة وخالية من الرشوة والفساد. وهي غير منحازة سياسياً إلى أية جهة وليس لها توجه سياسي معين، وقد تم تأسيسها لجمع معلومات حول الأنشطة الجنائية والفاصلة أو الأنشطة غير القانونية، والتي يمكن أن تكون مفيدة للمواطن العادي وتخدم كمراقب يقظ على الحكومة والموظفين العموميين الذين يسيئون استغلال مواقعهم.¹⁰²⁵ مثال آخر موقع 'نزاها' الذي وضع من قبل مركز التنمية ودعم المؤسسة لتوفير الأخبار والتعليق على حالات الفساد.¹⁰²⁶

¹⁰²³ S. Khamis and K. Vaughn, 'Cyberactivism in the Egyptian Revolution: How Civic Engagement and Citizen Journalism Tilted the Balance,' (2011).

¹⁰²⁴ www.nomiltials.com/

¹⁰²⁵ ظبطك (ظبطك يا حرامي)، المبادرة ضد الجريمة، ضد الفساد. Retrieved from: <http://www.youthaward.org/winners/zabatak-anti-crime-anti-corruption-initiative>

¹⁰²⁶ <http://www.nazaha-eq.net/>

الدور: إصلاح السياسات

إلى أي مدى يندمج المجتمع المدني بنشاط في مبادرات إصلاح السياسات من أجل مكافحة الفساد؟

الدرجة: 50/100

كانت هناك حالة واحدة تم التأثير فيها على الحكومة بواسطة جهود منظمات المجتمع المدني هي مبادرة الجمعية المصرية للأعمال الصغيرة ضد الفساد. تتعامل هذه المبادرة مع تدخلات تركز على الممارسات على المستويين الجزئي والكلي التي تستهدف القطاع الخاص وتمكنه من تحصين نفسه ضد الفساد. وقد تمكنت هذه المبادرة من ترتيب تحالف وزارات بصورة لجنة لمكافحة الفساد. تمثلت الفكرة في تشكيل لجنة مشتركة بين الوزارات، تجمع عدد من الوزراء للتعاون معاً على تشكيل مبادرات ضد الفساد داخل الوزارات التي يرأسونها. ولكن أنشطة اللجنة توقفت بعد الثورة بسبب التغيرات في مجلس الوزراء.¹⁰²⁷

وفي الاندماج على مستوى دولي، قام مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مصر بتقديم المساعدة الفنية للحكومة المؤقتة في قضايا متعلقة بسياسات مكافحة الفساد والحكم الرشيد في البلد.¹⁰²⁸ وبالمثل قام مكتب الأمم المتحدة الخاص بالمخدرات والجريمة بالاندماج في بناء قدرات إنفاذ القانون وقدرات وكالات السلطة القضائية لتقييم الفساد ومجابهته.¹⁰²⁹

¹⁰²⁷ مقابلة خبير ومناصر في مكافحة الفساد طلب عدم ذكر اسمه، مع Ahead of the Curve ، صيف 2013.

¹⁰²⁸ UNDP, Anti-corruption for development newsletter, June 2011.

¹⁰²⁹ UNODC MENA, Egypt's Anti-Corruption and Asset Recovery Capacities Further Enhanced by UNODC, 2013

هناك إطار قانوني قوي يحكم تعاملات الأعمال التجارية، وهو يغطي جميع أنواع الشركات ويميز بين الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية والأعمال التجارية الأخرى. لكن هناك بيئة تعرقل شركات القطاع الخاص تتمثل في الحاجة الى دفع الأموال من أجل تيسير التعاملات باعتبار ذلك أمراً سائداً، ويقترن ذلك بغياب مشاركة قطاع الأعمال التجارية في مناقشات مكافحة الفساد، وعدم وجود ممارسات إدارة داخلية تتعاطى مع التصدي للفساد.

لا توفر القوانين لقطاع الأعمال التجارية نظام شكاوى واضحاً أو قنوات أخرى يمكن من خلالها التبليغ بإساءة السلوك، كما أن رشوة مسؤول القطاع الخاص تجابها عقوبة أخف من رشوة مسؤول قطاع عام.

يلخص الجدول إجمالي درجة القطاع الخاص في مصر طبقاً للقدرات والحوكمة والدور في كل من القانون والممارسة.

الدرجة الإجمالية للقطاع: 46 / 100			
الفئة	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات 56 / 100	الموارد	75	50
	الاستقلالية	75	25
الحوكمة 58 / 100	الشفافية	75	75
	المساءلة	75	50
	النزاهة	50	25
الدور 25 / 100	المشاركة في سياسات مكافحة الفساد	25	
	دعم المجتمع المدني/ التواصل معه	25	

القدرات: الموارد

القانون

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة تمكّن من تشكيل عمليات المؤسسات التجارية الخاصة وإدارتها؟

الدرجة: 75/100

يتيح الإطار القانوني بشكل عام تسجيل الأعمال التجارية وتشغيلها بشكل جيد، لكن هناك افتقاراً لنظام شامل وواضح للشكاوى من حيث القانون.

يقوم المستثمرون المحليون بإنشاء وتشغيل أعمالهم التجارية بموجب قانون الشركات التجارية (قانون 159/1981). قانون الشركات ولوائحه ينظم تشكيل وإدارة وحل وتصفية الأعمال التجارية. الأشكال الرئيسية للأعمال التجارية التي ينظمها هذا القانون هي: شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة.¹⁰³⁰

يمكن للمستثمرين الأجانب إنشاء وتشغيل أعمالهم التجارية بموجب قانون الشركات أو بموجب قانون حوافز الاستثمار (قانون 8/1997). يسمح القانون للمستثمرين الأجانب بإنشاء شركات ذات مسؤولية محدودة، وشركات التوصية بالأسهم، وشركات المساهمة. القواعد النازمة لتشكيل وحل الشركات بموجب قانون الشركات وقانون حوافز الاستثمار هي قواعد واحدة. الخطوات المطلوبة لتسجيل كل نوع من الشركات واضحة التعريف في القانون. في حالة الشركات ذات المسؤولية المحدودة على سبيل المثال، فإن التسجيل يبدأ بتقديم استمارة طلب التسجيل. بالنسبة لأنواع الشركات الأخرى، التي يساهم فيها ما بين مساهمين اثنين إلى خمسين مساهماً، يمكن إنشاء شركة محدودة المسؤولية بموجب قانون الشركات.¹⁰³¹ ما إن يتم الحصول على التسجيل في السجل التجاري، يمكن للشركة محدودة المسؤولية أن تبدأ عملها. يطلب السجل معلومات عن اسم الشركة وجنسيات المساهمين ومهنتهم وعدد الأسهم المملوكة لكل من الشركاء في شركة ذات المسؤولية المحدودة.¹⁰³² الأمر نفسه ينسحب على الشركات التي تعمل في ظل قانون حوافز الاستثمار، والذي يسمح بإنشائها باتباع سلسلة واضحة من الخطوات. الشركات التي تعمل بموجب قانون حوافز الاستثمار تستحق إعفاءات ضريبية وإعفاءات على رأس المال. الإعفاءات الضريبية تشمل 5 أو 10 أو 20 سنة إعفاء ضريبي، وتتنازل عن الأتعاب بمقدار محدد وإعفاءات ضريبية أخرى. تشمل المحفزات ضمانات ضد التأميم أو تدخلات حكومية دون وجه حق في تسعير منتجات الشركات.¹⁰³³

في محاولة لتحسين الإطار القانوني الحاكم للملكية الفكرية، أصدرت مصر قانوناً معدلاً لحقوق الملكية الفكرية في العام 2002. القانون 82 (2002) يعكس الأحكام الرئيسية للاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية.¹⁰³⁴ غير أن مصر ما زالت على قائمة مراقبة 301 الأمريكية للدول والتي تعبر عن وجود خطر كبير بانتهاكات¹⁰³⁵ حقوق الملكية الفكرية.¹⁰³⁶

لا يفرض القانون المصري آليات واضحة لنظام شكاوى يخص الأعمال التجارية، ما يترك المجال لوجود الرشوة والفساد دون قنوات ملائمة للتبليغ عنه.¹⁰³⁷

¹⁰³⁰ قانون 159 (1981). مادة 1.

¹⁰³¹ القرار الوزاري بتنفيذ قانون الشركات، مادتان 59 و60.

¹⁰³² قانون الشركات، مادة 275.

¹⁰³³ قانون الاستثمار رقم 8 (1997).

¹⁰³⁴ US Egypt Business Council, *The US Commercial Relationship with Egypt and the Middle East & North Africa: Issues of Importance*, 2011, www.usegyptcouncil.org/wp-content/uploads/2011/10/USEBC-Submission-for-USTR-PDF.pdf.

¹⁰³⁵ السابق.

¹⁰³⁶ السابق.

¹⁰³⁷ مقابلة خبير مكافحة فساد ومناصر لمكافحة الفساد طلب عدم ذكر اسمه مع Ahead of the Curve، يوليو/أتموز 2013.

إلى أي مدى من حيث الممارسة يمكن إنشاء وتصريف أمور الأعمال التجارية الخاصة بفعالية؟

الدرجة: 50/100

تواجه مؤسسات الأعمال التجارية من حيث الممارسة صعوبات في الإنشاء وتصريف الأعمال بفعالية، حيث أفادت بأنها مضطرة لدفع رشاوى للتسجيل وللتشغيل في مصر.

مصر مصنفة في المرتبة 109 من بين 185 دولة في تصنيف "مؤشر سهولة أداء الأعمال التجارية 2012" الصادر عن البنك الدولي.¹⁰³⁸ تصنيف مصر هو 26 من بين 185 دولة فيما يتعلق بسهولة تسجيل الأعمال التجارية. يستغرق الأمر 6 خطوات بسيطة¹⁰³⁹ تتم على مدار 7 أيام، من أجل تسجيل مؤسسة تجارية في مصر،¹⁰⁴⁰ بتكاليف تسجيل للشركات تعادل 10.2% من نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي.¹⁰⁴¹ في العام 2009 كانت 42% من الشركات الصغيرة والمتوسطة التي درسها المركز الدولي للقطاع الخاص CIPE ومركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، قد أفادت بدفع رشاوى للحصول على تراخيص الإنشاء، في حين أفادت نسبة 29% بدفع رشاوى على مدار أداء الأعمال.¹⁰⁴²

رغم وجود قانون، فإن حقوق الملكية الفكرية ليست محمية بشكل فعال من حيث الممارسة. تصنيف مصر هو الـ 67 من بين 144 دولة فيما يتعلق بحماية حقوق الملكية الفكرية، في تقرير التنافسية العالمي¹⁰⁴³ كما تحتل مصر المرتبة 152 من بين 185 دولة في تصنيف "مؤشر إنفاذ التعاقدات" ضمن تصنيف سهولة أداء الأعمال.¹⁰⁴⁴ حماية وإنفاذ حقوق الملكية الفكرية تؤثر على سلسلة من القطاعات في الاقتصاد المصري. في محاولة لوقف مخالفات الملكية الفكرية، فإن الهيئة العامة للاستثمار قد أعدت خطأ ساخناً لتلقي الشكاوى من الأعمال التجارية المنشأة بموجب قانون حوافز الاستثمار.¹⁰⁴⁵

¹⁰³⁸ The World Bank, *Ease of Doing Business Index: Egypt Arab Republic, 2012*, www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/egypt/, [accessed 12 January 2014].

¹⁰³⁹ The World Bank, *Doing business: Starting a Business in Egypt, 2013*, www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/egypt/starting-a-business [accessed 12 January 2014].

¹⁰⁴⁰ Business Anti-Corruption Portal, *Egypt: General information*, 2011, <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/general-information.aspx> [accessed 12 January 2014].

¹⁰⁴¹ السابق.

¹⁰⁴² World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report, 2012*, [accessed July 2013], www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

¹⁰⁴³ The World Bank, *Doing business: Starting a Business in Egypt, 2013*, www.egypt.gov.eg/english/general/portalfaq.aspx [accessed July 2013]; U.S.-Egypt Business Council, 2011; Intellectual Property Rights Law (82/2002).

القدرات: الاستقلالية

القانون

إلى أي مدى تتوافر ضمانات قانونية لمنع تدخلات الغير بدون وجه حق في أنشطة الأعمال التجارية الخاصة؟

الدرجة: 75/100

يشارك المسؤولون الحكوميون في عملية مراجعة وثائق الشركات وإصدار فواتير تفصيلية بالأتعاب وأوراق التسجيل ونظام الشركة، والتصديق والموافقة على إنشاء الشركات. قانون حوافز الاستثمار واضح فيما يخص الضمانات التي تقدمها الدولة للمستثمر. هذه الضمانات تقيد التدخل بغير وجه حق من الدولة في الأعمال التجارية المنشأة بموجب قانون حوافز الاستثمار¹⁰⁴⁶ الذي يحظر على الدولة تأمين أو مصادرة مشروعات الاستثمار التي يغطيها القانون. كما يحظر المصادرة ومنع الأصول أو وضعها تحت الحراسة أو التحفظ عليها.¹⁰⁴⁷

المواد 26 و 27 من قانون حوافز الاستثمار تنص على ضرورة تشكيل لجنة لإصدار تعويضات مُلزِمة في حال وقوع منازعات بين المستثمرين والقطاع الإداري. يجب أن تتكون اللجنة بموجب قرار وزاري صادر عن رئيس الوزراء وتضم عدداً من الوزراء الآخرين الذين يراجعون القضية. هذه اللجنة تتشكل أيضاً في حال ضرورة صدور تعويض مُلزم في حالات التعويض المستحق للأعمال التجارية.¹⁰⁴⁸

يمكن للأعمال التجارية اللجوء للمحاكم لالتماس الإنصاف والتعويض في الخلافات والمنازعات الخاصة بالأعمال، وفي قضايا مثل التعسف، لكن المحاكم بطيئة وقد تستغرق أعواماً في الفصل في القضايا.¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴⁶ المواد 8 – 15 من قانون 8 (1997)

¹⁰⁴⁷ US State Department, 2013 Investment Climate Statement – Egypt, February 2013
www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204635.htm [accessed 3 February 2014].

¹⁰⁴⁸ المواد 26 و 27 من قانون 8 (1997).

¹⁰⁴⁹ US State Department, 2013 Investment Climate Statement – Egypt, February 2013

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة يعتبر قطاع الأعمال التجارية حراً من تدخلات الغير بدون وجه حق في أعماله؟

الدرجة: 25/100

أوردت وزارة الدولة للتنمية الإدارية المصرية قائمة بعدة مجالات تنتشر فيها ظاهرة الفساد والرشوة، مثل الخدمات العامة (مثال: الشرطة، التعليم)، والجمارك والضرائب، والمرافق العامة، وإدارة المشتريات.¹⁰⁵⁰ طبقاً لتقرير استقصاء الشركات الصغيرة والمتوسطة المصري للعام 2009، فإن 47% من ملاك الأعمال التجارية الذين شاركوا في الاستقصاء أفادوا بدفع رشاوى للحصول على مناقصات حكومية، و42% من الشركات الصغيرة والمتوسطة التي شاركت في الاستقصاء دفعت رشاوى للحصول على تراخيص خلال عملية الإنشاء، في حين أفاد 29% بدفع رشاوى لمسؤولين حكوميين في ظروف مختلفة أثناء تصريف أعمال الشركة.¹⁰⁵¹ حسب ما ذكر شخص أجريت معه مقابلة، فإن الرشاوى تُطلب بكثرة لتيسير إتمام الإجراءات القانونية، وليس لإجراء عمل غير قانوني.¹⁰⁵²

ولقد تمت مقاضاة العديد من المسؤولين الحكوميين في مصر بتهمة حيازة الأرض بصفة غير مشروعة في الماضي.¹⁰⁵³ في حين أنه من الصعب تعقب ملكيات الأراضي، فإن قانون العقوبات المصري تمكن من معاقبة المخالفين.¹⁰⁵⁴

¹⁰⁵⁰ Business Anti-Corruption Portal, *Egypt: General information*, 2011, <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/general-information.aspx> [accessed 12 January 2014].

¹⁰⁵¹ Elizabeth Johnson and Mairo Martini, *Corruption Trends in the Middle East and North Africa Region*, U4 and Transparency International.

¹⁰⁵² مقابلة خبير مكافحة فساد ومناصر لمكافحة الفساد طلب عدم ذكر اسمه مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

¹⁰⁵³ "تأجيل التحقيق مع إبراهيم سليمان لاثامه بتسهيل الاستيلاء على أراضي الدولة إلى الاثنين" صحيفة البورصة، مايو/أيار 2013: <http://tinyurl.com/o9y35x8> [تمت الزيارة 26 يونيو/حزيران 2014].

¹⁰⁵⁴ US State Department, *2013 Investment Climate Statement – Egypt*, February 2013 www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204635.htm [accessed 3 February 2014].

الحكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان الشفافية في أنشطة قطاع الأعمال التجارية؟

الدرجة: 75/100

يشكل عام فإن الشركات مطلوب منها تقديم حساباتها للمراجعة المالية، ومطلوب من الشركات المسجلة نشر ملخصات بتقاريرها السنوية ونصف السنوية في صحيفتين. اتخذت مصر خطوات لجعل مستلزمات التقارير المالية الخاصة بها متسقة مع المعايير الدولية، لكن لم يحدث الامتثال التام بعد بالمعايير الدولية.

يطالب قانون الشركات 159 (1981) الشركات بتحضير بيانات مالية سنوية مدققة. مطلوب من الشركات المسجلة Listed companies بموجب قانون رقم 95 / 1992 أن تتبع معايير المحاسبة المصرية، والتي تلتزم بمعايير المحاسبة الدولية، بحسب تقرير البنك الدولي.¹⁰⁵⁵ ومؤخراً، طلبت الحكومة من البنوك اتباع سلسلة فريدة من معايير المحاسبة والتدقيق، وضعها البنك المركزي المصري¹⁰⁵⁶ واتخذت مصر خطوات لجعل معايير التقارير المالية الخاصة بها ملتزمة بالمعايير الدولية، مثل معايير التقارير المالية الدولية IFRS،¹⁰⁵⁷ وإن لم يتم الالتزام الكامل بها بعد.¹⁰⁵⁸

تعرف المادة 103 من قانون الشركات دور المدققين داخل الشركات المنشأة بموجب القانون. تنص هذه المادة على

"يكون للشركة المساهمة مراقب حسابات أو أكثر ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في قانون مزاوله مهنة المحاسبة والتدقيق تعيينه الجمعية العامة وتقدر أتعابه، وفي حالة تعدد المراقبين يكونون مسؤولين بالتضامن، واستثناء من ذلك يعين مؤسسو الشركة المراقب الأول".

ليس من الضروري كشف أتعاب الخدمات الاستشارية في اجتماع مجلس الإدارة السنوي. لكن القواعد الجديدة للإدارة الذاتية تمنع المدققين من تقديم أية خدمات استشارية لشركة يفحصون حساباتها ويراجعونها، ما لم يحصلوا على ترخيص بذلك من السلطات المسؤولة عن التدقيق.¹⁰⁵⁹

الشركات المسجلة بسوق الأوراق المالية ملزمة بنشر ملخصات كاملة بتقاريرها السنوية ونصف السنوية في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار، على أن تكون واحدة منهما على الأقل باللغة العربية. يجب على الشركات تحضير بياناتها المالية بموجب معايير المحاسبة المصرية، والتي صدرت عن وزارة التجارة الخارجية، وهي في الأغلب ملتزمة بالمعايير الدولية للمحاسبة.¹⁰⁶⁰

كل شركة مسجلة في سوق الأوراق المالية ملزمة بالإفصاح عن موقفها المالي وأداء تشغيلها للهيئة العامة للرقابة المالية المصرية. ويجب أن يتم هذا الإفصاح إما سنوياً أو بشكل ربع سنوي. المعلومات الواجب الإفصاح عنها في الموقف المالي

¹⁰⁵⁵ World Bank, Egypt: Accounting and Auditing Standards ROSC, 2002.

¹⁰⁵⁶ السابق.

¹⁰⁵⁷ United Nations Conference of Trade and Development, Review of Practical Implementation Issues Relating to International Financial Reporting Standards, 2008

¹⁰⁵⁸ US State Department, 2013 Investment Climate Statement – Egypt, February 2013

¹⁰⁵⁹ "The Egyptian Exchange (EGX), Cairo & Alexandria Stock Exchanges Membership Rules,

www.egx.com.eg/pdf/Membership_rules.pdf [accessed 26 June 2014]; Egyptian Center for Economic Studies, Assessment of Corporate Governance in Egypt, 2003

¹⁰⁶⁰ Samiha Fawzy, Assessment of Corporate governance in Egypt, (Cairo: Egyptian Center for Economic Studies, 2003).

وبيانات الدخل تشمل التغيرات في الأسهم والتدفقات النقدية وتوضيحات تكميلية للبيانات، وتقرير مجلس الإدارة وتقرير المدقق الخارجي.¹⁰⁶¹

هناك مدونة سلوك يجب على المحاسبين الالتزام بها. ورد في المدونة أيضاً أن المعايير الدولية للتقارير المالية تنطبق في مصر ويجب استيفائها.¹⁰⁶² لكن أعمال تفتيش البنوك السنوية لا تُنفذ.¹⁰⁶³

وفي شركات المراجعات المالية، يتم إجراء المراجعة المحاسبية بما يتفق مع المعايير الدولية. هذا لأنها مسؤولة أمام هيئة الرقابة المالية المصرية، وهي جهة الإشراف المسؤولة عن مراجعة تقارير المراجعة المحاسبية لقطاع الخدمات المالية غير المصرفية.¹⁰⁶⁴ هذا أيضاً يضمن التحقق من طرف ثالث، إذ أن شركات سوق الأوراق المالية المصرية مطلوب منها بالقانون أن يكون لديها نظام تدقيق داخلي تراجع بشكل دوري هيئة الرقابة المالية. الشركات الأخرى تطبق نظم تدقيق داخلية، وهي تتباين من مكان عمل إلى آخر من حيث الفعالية.

المادة 30 من قانون (1992 / 95) الخاص بسوق رأس المال التي تمنح رئيس الهيئة العامة للرقابة المالية حق فرض عقوبات إدارية على الشركات المخالفة لأحكام القانون على النحو التالي:

- إخطار الشركة بإزالة المخالفات في فترة زمنية معينة.
 - تجميد أنشطة الشركة (في حال عدم إزالة الشركة للمخالفات المنسوبة إليها في فترة يحددها رئيس الهيئة، هي بالأساس 30 يوماً من تاريخ الإخطار).
- لمجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية سلطة إلغاء الترخيص الممنوح للشركة في حال لم تعالج المخالفات خلال فترة الإيقاف.¹⁰⁶⁵ القانون رقم 159 (1981) يقدم بدوره توجيهات حول تشكيل هيكلية ملكية الأعمال التجارية. لكنه لا يطالب الشركات بالكشف العلني عن هيكلية الملكية.¹⁰⁶⁶
- وكما هو الحال بالنسبة للقطاع العام، فإن الجهاز المركزي للمسابات هو الجهة المسؤولة عن الإشراف على مراجعات الشركات المملوكة للدولة. لا يكتفي الجهاز بمراجعة تقارير المراجعة المالية، والجهاز معني بالبحث في المخالفات المالية لشركات القطاع العام. لا يقوم الجهاز بإجراء تحقيقات بنفسه، بل يرفع المخالفات المشتبهة للنيابة العامة التي تقوم بالتحقيق وتتبع ذلك بإجراءات قانونية.¹⁰⁶⁷
- مطلوب بموجب القانون من الموظفين في شركات القطاع العام تقديم إقرارات ذمة مالية.¹⁰⁶⁸

¹⁰⁶¹ The Egyptian Exchange (EGX), Cairo & Alexandria Stock Exchanges Membership Rules, www.egx.com.eg/pdf/Membership_rules.pdf [accessed 26 June 2014]; Egyptian Center for Economic Studies, Assessment of Corporate Governance in Egypt, 2003.

¹⁰⁶² السابق.

¹⁰⁶³ السابق.

¹⁰⁶⁴ موقع الهيئة العامة للرقابة المالية: www.efsa.gov.eg

¹⁰⁶⁵ EFSA, Administrative Measures and Supervisory Procedures,

http://www.efsa.gov.eg/jtags/efsa2_en/proc_results_cma_en.jsp?start=1&size=20&nPages=0&CompanyType=%C7%CC%D1%C7%C1%C7%CA+%D1%DE%C7%C8%ED%C9+%C7%CE%D1%EC&Year=

¹⁰⁶⁶ The Egyptian Exchange (EGX), List of Member Firms, http://www.egx.com.eg/English/Member_Firms.aspx

¹⁰⁶⁷ موقع الجهاز المركزي للمسابات: www.cao.gov.eg

¹⁰⁶⁸ قانون 48 (1978).

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية في قطاع الأعمال التجارية؟

الدرجة: 75/100

الشركات المسجلة توفر عادة تقاريرها المالية ومعلوماتها الأساسية بشكل علني، وبعض الشركات تجاوزت القوانين المصرية إزاء الشفافية لما هو أكثر. لكن ما زال من النادر الكشف عن المعلومات غير المالية.

36 شركة من شركات القطاع الخاص في مصر انضمت إلى الاتفاق العالمي للأمم المتحدة (United Nations Global Compact- UNGC)، وهذا الميثاق هو مبادرة استراتيجية إذا انضمت إليها الشركات فهذا يشير إلى التزامها بأن تكون أعمالها متسقة مع مجموعة من المبادئ العالمية لحقوق الإنسان، ومبادئ لحماية البيئة وحقوق العمال ومكافحة الفساد.¹⁰⁶⁹ ينص المبدأ العاشر صراحة على الالتزام بمكافحة الفساد "بكافة أشكاله، بما في ذلك الابتزاز والرشوة".¹⁰⁷⁰ وهناك شركات قليلة في مصر تبنت معايير استدامة أكثر حزمًا، مثل إصدار تقارير استدامة تلتزم بالمبادرة العالمية لتقارير الأداء، التي تشمل على النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.¹⁰⁷¹

فيما يتعلق بالشفافية، فإن البيانات العامة للشركات المسجلة متوفرة للجمهور، وتشمل تفاصيل العقود والعناوين، بالإضافة إلى ملخصات بتقاريرها السنوية ونصف السنوية.¹⁰⁷²

في حين أن الإفصاح عن المعلومات المالية قد تحسن في أوساط شركات سوق الأوراق المالية المصرية، فإن الإفصاح عن المعلومات غير المالية، ومن ثم الموضوعات المتعلقة بالنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، ما زال نادرًا.¹⁰⁷³ مراجعة الشركات العامة تتم خارجياً من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات، وهذه المراجعات نادرًا ما تتوفر للجمهور.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁶⁹ المبادئ العشرة: UNGC.

¹⁰⁷⁰ السابق.

¹⁰⁷¹ Global Reporting Initiative, Sustainability Disclosure Initiative, <http://database.globalreporting.org/> [accessed 26 June 2014].
¹⁰⁷² The Egyptian Exchange (EGX), List of Member Firms, http://www.egx.com.eg/English/Member_Firms.aspx [accessed 26 June 2014].

¹⁰⁷³ السابق.

¹⁰⁷⁴ UNODC, Egypt: Authorities and Anti-corruption Agencies, retrieved from: [http://www.track.unodc.org/LegalLibrary/LegalResources/Egypt/Authorities/Egypt%20Authorities%20and%20Anti-Corruption%20Agencies%20\[Complete%20List\].pdf](http://www.track.unodc.org/LegalLibrary/LegalResources/Egypt/Authorities/Egypt%20Authorities%20and%20Anti-Corruption%20Agencies%20[Complete%20List].pdf) [accessed 26 June 2014].

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تتوافر قواعد وقوانين للإشراف على قطاع الأعمال التجارية وحوكمة الشركات الخاصة (Corporate Governance)؟

الدرجة: 75/100

القوانين الخاصة بالرقابة وحوكمة الشركات الخاصة توفر مستوى جيد من إخضاع القطاع الخاص للمساءلة، لكن المعايير المذكورة في المدونة المصرية لحوكمة الشركات غير ملزمة قانوناً.

قانون سوق رأس المال (95 / 1992) وقانون الشركات (159 / 1981) وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار (8 / 1997) التي تعمل بموجبها الشركات والتي توجه قواعد الإدراج بسوق الأوراق المالية، توفر بيئة جيدة لتحسين إجراءات حوكمة الشركات.¹⁰⁷⁵

الإطار القانوني الحالي يغطي الجوانب التالية من الحوكمة الرشيدة:

- تنظيم وتكليف المسؤوليات، تحديداً المساهمين الذين يشاركون في اجتماعات الجمعية العامة وينتخبون مجلس الإدارة.
- تنظيم الجمعية العامة.
- حماية المساهمين، حقوق جميع حملة الأسهم/المساهمين مكفولة ، ويُجرم عمل التجارة الداخلية وحقوق حملة الأسهم الأقلية مكفولة.
- تسجيل الملكية وحفظ الدفاتر.
- نظم الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي.
- آليات الاستحواذ.
- تحمل المسؤولية تجاه حملة الأسهم/المساهمين
- حقوق المساهمين بما في ذلك التصويت في اجتماعات المساهمين العامة ومراقبة مجلس الإدارة.
- العقوبات على المخالفات.¹⁰⁷⁶

الإشراف على الإطار القانوني المذكور أعلاه هو المسؤولية الرئيسية الهيئة العامة للرقابة المالية المصرية، والمعروفة سابقاً بهيئة سوق رأس المال.¹⁰⁷⁷ تم إنشاء الهيئة العامة للرقابة المالية المصرية كجهة عامة مستقلة ويديرها مجلس إدارة، وتشرف

¹⁰⁷⁵ Al Urdun Al Jadid Research Center (2006). *Strengthening Corporate Social Responsibility in the MENA Region: Case Study of Egypt*, 2006

Al Urdun Al Jadid Research Center. (2006). *Strengthening Corporate Social Responsibility in the MENA Region: Case Study of Egypt*. Egyptian Financial Supervisory Authority. *Regulatory Roles in Capital Markets*, http://www.efsa.gov.eg/content/efsa2_en/efsa2_merge_cma_en/efsa_cma_role_en.htm

The World Bank, *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): A Corporate Governance Country Assessment for The Arab Republic of Egypt*, 2009, Egyptian Financial Supervisory Authority, *Regulatory Roles in Capital Markets*, http://www.efsa.gov.eg/content/efsa2_en/efsa2_merge_cma_en/efsa_cma_role_en.htm

على جميع الكيانات التي تقدم خدمات غير مالية وعلى مجلس إدارة سوق الأوراق المالية.¹⁰⁷⁸ إنفاذ قواعد التسجيل بسوق المال مسؤولية هيئة سوق رأس المال.¹⁰⁷⁹

في العام 2005 تم نشر التوجيهات والمعايير الخاصة بالمدونة المصرية لحوكمة الشركات. تنطبق المدونة على جملة من المؤسسات الخاصة ومنها شركات تداول الأوراق المالية ولشركات المسؤولية المحدودة، والمؤسسات المالية. تستعرض المدونة تفصيلاً معايير تحسين الكفاءة والنزاهة في الجمعيات العامة، ومجالس الإدارة، وأقسام التدقيق الداخلي والمدققين الخارجيين ولجان التدقيق. كما تدعو الشركات إلى تحسين السياسات المتعلقة بتضارب المصالح، وضمان الإفصاح عن المعلومات غير المالية مثل المعلومات الخاصة بالأداء البيئي والمجتمعي والحوكمي، بما في ذلك إدارة الفساد في سلسلة توريدات وسلسلة قيم الشركة. في حين أن المدونة متفقة مع الممارسات الفضلى الخاصة بالمسؤولية الدولية والإدارة المستدامة، فهي ليست إجبارية أو ملزمة قانوناً.¹⁰⁸⁰

الممارسة

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد حوكمة الشركات فعالة في مختلف الشركات؟

الدرجة: 50/100

في حين أن الإطار القانوني مستفيض بشكل عام، لكن إنفاذه ما زال ينطوي على إشكاليات، بسبب الافتقار إلى الفصل الفعال بين المجالس والإدارات، وعدم توفر الاستقلالية لأعضاء المجالس، ومشكلات في إنفاذ حقوق المساهمين من خلال المحاكم.¹⁰⁸¹

ملكية جزء كبير من الشركات المسجلة في سوق الأوراق المالية تتركز في عائلات محددة. هذا يفرض تحديات على الحوكمة، لا سيما من حيث تخطيط تناقل الملكية وعدم الاستقلالية في مجالس الإدارة، وتزايد فرص تضارب المصالح، وتناقص الفصل بين المجالس والإدارة.¹⁰⁸² أغلب المجالس تفتقر إلى أعضاء مستقلين وتواجه التداخل بين الإدارة والمجلس في أدوار التوجيه والرقابة، وكذلك المسؤوليات، كأمر شائع.¹⁰⁸³

هناك ميل لدى مجالس الإدارة لعدم وجود لجان، بشكل عام، وتحديد اللجان المختصة بالاستدامة والمسؤولية.¹⁰⁸⁴ رغم أن الشركات مطلوب منها أن تكون لديها لجان مراجعة محاسبية مستقلة، فإن أدوار ومسؤوليات تلك اللجان عادة ما تكون مبهمه.¹⁰⁸⁵ حوكمة الشركات تتسم أيضاً بعدة مثالب منها، على سبيل المثال لا الحصر: عدم الوضوح في دور ومسؤولية أعضاء المجلس إزاء المساهمين، النقص في الالتزام أو تبني قواعد سلوك تتصدى لتضارب المصالح. النقص في الالتزام بقواعد النزاهة مقترناً بغياب الأعضاء المستقلين، ما يؤدي عادة إلى مشكلات في المحاسبة والنزاهة منها:

- تقارير نزاهة مالية وغير مالية مشكوك في صحتها.
- نقص الشفافية ومن ثم النزاهة فيما يخص التعيينات والرواتب الخاصة بكبار المسؤولين التنفيذيين والمكافآت المقدمة لأعضاء مجالس الإدارة.

¹⁰⁷⁸ A. Abbas and M. N. Hazzaa, *Regulatory framework of Egypt's capital market: room for reform?* European Bank for Reconstruction and Development, 2012

¹⁰⁷⁹ A. Amico, *What is the Role for MENA Stock Exchange in Corporate Governance?* OECD, [accessed 3 July 2014] <http://www.oecd.org/daf/ca/48897794.pdf>

¹⁰⁸⁰ 'Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): A Corporate Governance Country Assessment for The Arab Republic of Egypt', World Bank, June 2009; Egypt Code of Corporate Governance 2005

¹⁰⁸¹ Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): A Corporate Governance Country Assessment for The Arab Republic of Egypt', World Bank, June 2009

¹⁰⁸² السابق.

¹⁰⁸³ السابق.

¹⁰⁸⁴ السابق.

¹⁰⁸⁵ السابق.

- وظائف التدقيق تفتقر إلى الاستقلالية، بما أن تعيين وفصل كبار المدققين الداخليين يبقى مسؤولية رئيس مجلس الإدارة.

- سيطرة داخلية (من المساهمين) على تعيين المدقق الخارجي.¹⁰⁸⁶

تفتقر الشركات إلى سياسات وخطوات الامتثال الفعال. رغم أن الأمر موضح في القانون بشكل جيد، فإن حقوق المساهمين لا تُحمى بشكل شامل وذلك بالأساس بسبب نظام المحاكم الضعيف.¹⁰⁸⁷

فرص التغيير ليست سيئة نظراً لوجود عدة نجاحات، بما في ذلك في الشركات المختارة التي خضعت لمخططات إصلاح الحوكمة، والتي نجحت في الانتقال بموجبها من شركات مغلقة تعاني من "آلام النمو"، نتيجة لمشكلات مثل نقص الفصل بين أدوار الإدارة التنفيذية للشركة (Management) ومجلس الإدارة (Board)، إلى شركات جيدة الحكم وشفافة وأكثر استدامة.¹⁰⁸⁸ كما أنه في عام 2009 تبنت أكبر الشركات في سوق الأوراق المالية المصرية ممارسات الحوكمة الرشيدة.¹⁰⁸⁹ تزايد الحوار حول الموضوعات المتعلقة بالاستدامة، والدور النشط لشبكات الأعمال والغرف التجارية والمبادرات العالمية مثل الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، وهي جميعاً مؤشرات إيجابية على فرصة للتغيير في القطاع الخاص المصري.

¹⁰⁸⁶ السابق.

¹⁰⁸⁷ السابق.

¹⁰⁸⁸ "Corporate Governance Success Stories: IFC Advisory Services in the Middle East and North Africa", *International Finance Corporation*, 2010

¹⁰⁸⁹ 'Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): A Corporate Governance Country Assessment for The Arab Republic of Egypt', World Bank, June 2009.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى تتوافر آليات لضمان نزاهة جميع العاملين في قطاع الأعمال التجارية؟

الدرجة: 50/100

الرشوة والفساد مجرمين في قانون العقوبات المصري، لكن تتواجد عقوبات أقل غلظة على الرشوة فيما يخص العاملين في القطاع الخاص مقارنة مع تقديم رشوة لمسؤولين في القطاع العام. لا تحظر مصر تحديداً الرشوة لمسؤول عام أجنبي، لكن قانون العقوبات يسمح بمقاضاة الجرائم المرتكبة في الخارج عندما تتواجد الجرائم في مصر. آليات مكافحة الفساد في المشتريات العامة غير موجودة بالنسبة للشركات التي تسيطر عليها الدولة أو تملكها، ولا توجد مدونات سلوك لصناعات أو قطاعات بعينها في مجال مكافحة الفساد.

يتم التعامل مع الرشوة والفساد بالأساس بموجب قانون العقوبات المصري، الذي يتصدى للرشوة في القطاعين العام والخاص ويحتوي على عقوبات لرشوة الموظف الحكومي بغرض أداء (أو الامتناع عن أداء) واجباته. هناك عقوبات أقل غلظة على الرشوة للموظف في القطاع الخاص.¹⁰⁹⁰ صدقت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2005. كما انضمت مصر إلى جملة من المبادرات العالمية والمشروعات الدولية المختصة بمكافحة الفساد. تشمل فريق عمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية- الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA-OECD) المعني بمكافحة الرشوة، ومبادرة OECD الخاصة بالحكم الرشيد للتنمية في الدول العربية، والشبكة العربية لمكافحة الفساد والنزاهة (ACINET) وبرنامج الحوكمة في المنطقة العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) لدعم وزارة الاستثمار في مكافحة الفساد.¹⁰⁹¹

لا يوجد في مصر تشريع يحظر صراحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب. لا تمتد التشريعات المصرية إلى الأعمال الإجرامية المرتكبة في الخارج، باستثناء في حال ارتكب مواطن مصري عملاً بالخارج يشكل جريمة في الدولة المعنية وفي مصر على السواء. المصريون الذين يرتكبون جرائم على صلة بالرشوة خارج مصر قد يخضعون لعقوبات جنائية على صلة بجرائم الرشوة بموجب قانون العقوبات المصري لدى عودتهم إلى مصر، ما لم يخضعوا للمحاكمة في نطاق ولاية قضائية أخرى.¹⁰⁹²

الحاصلون على الرشوة والوسطاء فيها ومقدموها يتحملون بالتساوي المسؤولية بموجب القانون، لكن مقدم الرشوة والوسيط فيها يمكن إعفاؤه من العقاب إذا أخطر السلطات بالجريمة أو اعترف بها.¹⁰⁹³

مقدم الرشوة المقبولة أو غير المقبولة للموظف الحكومي يعتبر مذنباً بجريمة رشوة. قبول أو عرض أن يكون المرء وسيطاً في رشوة يعتبر بدوره جريمة. يمكن الحكم على الموظف العام بالسجن بين 3 إلى 5 سنوات في جرائم الرشوة.¹⁰⁹⁴

ينظم قانون المشتريات العامة المصري إدارة مشتريات الحكومة المركزية والمحلية، لكن لا يتناول مشتريات الشركات المملوكة للدولة أو التي تديرها الدولة. القانون ينظم ثلاث مراحل من عملية المشتريات العامة: ما قبل طرح المناقصة، والمناقصة، وما بعد المناقصة. هناك تنظيم محدود لمرحلة ما بعد المناقصة، حيث الإشراف على إدارة العقد والمدفوعات

¹⁰⁹⁰ A. Puddephatt, 'Corruption in Egypt,' *Global Partners and Associates*, 2012

¹⁰⁹¹ السابق.

¹⁰⁹² قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937.

¹⁰⁹³ قانون العقوبات المصري، الباب الثالث، الرشوة، رقم 58 لسنة 1937.

¹⁰⁹⁴ السابق.

وتواريخ إتمام المشروع. بينما تشمل معايير الاستحقاق لتقديم المناقصات توفر سجل جنائي نظيف، و"سلوك إيجابي واحترافي"،¹⁰⁹⁵ فإن معايير الاستحقاق لا تشمل توفر برامج السلوك والنزاهة.

مدونات السلوك هي بالأساس مسألة تنظيم داخلي في حالة القطاع الخاص. لا يوجد مدونة سلوك جماعية أو مدونة لقطاع أو صناعة معينة بالنسبة للقطاع الخاص ويتعين على موظفيه جميعاً الالتزام بها.¹⁰⁹⁶ معايير ممارسات حوكمة الشركات ليست مشمولة بشكل عام في أحكام مكافحة الفساد.¹⁰⁹⁷ من غير الشائع للشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات غير المسجلة بسوق الأوراق المالية أن تتبنى تدابير مثل إعداد سياسات لحماية المبلغين عن الفساد أو استخدام مسؤولي التزام أو تطوير مدونات سلوك تشمل النزاهة ومكافحة الفساد.¹⁰⁹⁸

¹⁰⁹⁵ "Public Procurement Sector Assessment: Review of Laws and Practice in the SEMED Region." European Bank for Reconstruction and Development, 2013

¹⁰⁹⁶ مقابلة مدير شركة في البورصة، طلب عدم ذكر اسمه، مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

¹⁰⁹⁷ "Business Climate Development Strategy, Egypt", MENA OECD, 2009

¹⁰⁹⁸ مقابلة خبير مكافحة فساد ومناصر لمكافحة الفساد طلب عدم ذكر اسمه مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

نادراً ما تطبق الأعمال التجارية، لا سيما المحلية منها، سياسات وممارسات لمكافحة الفساد. أشار أشخاص أجريت معهم مقابلات إلى أن بعض الأعمال التجارية تقاوم تنفيذ مدونات سلوك لمكافحة الرشوة، في بيئة يتوقع فيها على نطاق واسع تقديم الاموال لتسهيل العمل.

على المستوى الفردي، وضعت بعض كبرى الشركات المصرية مدونات سلوك وسياسات حوكمة للشركة (مثال: موبينيل¹⁰⁹⁹ سايمنز¹¹⁰⁰). لا تتوفر معلومات عن شركات أخرى التزمت بمثل هذه البرامج. كما أن الشركات الدولية فقط هي التي يبدو أنها تفضل وضع مدونات سلوك وبرامج التزم، بشكل عام تحت ضغوط من المساهمين الدوليين الكبار. من الأمثلة على هذا شركة سايمنز، التي تعمل في مصر لكن تطبق مدونة سلوك دولية يتعين على موظفيها الالتزام بها.¹¹⁰¹

الآليات الداخلية لمنع الرشوة في شركات القطاع الخاص الكبيرة (مثل شركات تداول الأوراق المالية) مبهمة للغاية وغامضة. تدخل الآليات، إن تم النص عليها، في نطاق السياسات الداخلية للشركات، والتي لا تتوفر في العموم على مواقعها الإلكترونية كإجراء متبع، باستثناء الشركات متعددة الجنسيات. في حالة الشركات ذات المسؤولية المحدودة والشركات الصغيرة والمتوسطة، فإن آليات المراقبة الداخلية لا وجود لها في العادة.¹¹⁰² 41% من الأشخاص الذين يريدون العمل في مصر يعتقدون أنهم فقدوا أعمالهم بسبب دفع منافس لرشوة.¹¹⁰³

هناك مبادرات أخرى، مثل مبادرة مكافحة الفساد التابعة لجمعية رجال الأعمال المصريين (EJB) التي أجرت جلسات توعية بالموضوع، وتحدثت عن الممارسات الفضلى لمنع الفساد. في حين أن جهود جمعية EJB صادفت استقبلاً حسناً، على سبيل المثال كانت معدلات الحضور عالية، فإن الالتزامات القاطعة من الشركات ومختلف الأطراف المعنية بمنع الفساد وحماية أنفسهم منه ما زالت نادرة. يعتبر تحقيق أثر مستدام في إطار غير داعم لذلك أمراً صعباً. من الأمثلة الصريحة على هذا برنامج المبادرة الساعي لتعميم ممارسات مكافحة الفساد في الشركات الصغيرة والمتوسطة. بينما أخلصت بعض الشركات للموضوع، طبقاً لشخص أجريت معه مقابلة، فإن الأغلبية العظمى منها ما زالت مترددة في الالتزام بأية إجراءات ما لم تكن بدون تكاليف. في إطار النظام القائم لعمل الشركات، حيث أداء الأعمال شبه مستحيل دون الدفع لتيسير العمل أو وجود أعمال فساد بشكل أو آخر، أشارت الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى أن الالتزام بميثاق عدم التسامح إطلاقاً مع الفساد مسألة غير مجدية.¹¹⁰⁴

هيئة الخدمات العامة المسؤولة عن إدارة المشتريات الحكومية تحتفظ بـ "قائمة سوداء" للشركات المستبعدة من التنافس على العقود العامة بسبب عدم أدائها لعقود عامة أبرمتها.¹¹⁰⁵ تبين أن الفساد في المشتريات العامة على قائمة أولويات جملة من الشركات من مختلف القطاعات التي استشارتها جمعية شباب رجال الأعمال EJB حول مكافحة الفساد في مصر.¹¹⁰⁶

¹⁰⁹⁹ [accessed 3 July 2014] <https://www.mobinil.com/en/about/company-overview/code-conduct>

¹¹⁰⁰ [accessed 3 July 2014] <http://www.siemens.com/eg/en/compliance/index.htm>

¹¹⁰¹ (سابق).

¹¹⁰² مقابلة مدير شركة بالبورصة طلب عدم ذكر اسمه مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

¹¹⁰³ Debordah Hardoon, *Bribery Is Bad for Business*, Space for Transparency Blog, 6 September 2012.

¹¹⁰⁴ مقابلة خبير مكافحة فساد ومناصر لمكافحة الفساد طلب عدم ذكر اسمه مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

¹¹⁰⁵ "Public Procurement Sector Assessment: Review of Laws and Practice in the SEMED Region." European Bank for Reconstruction and Development, 2013

¹¹⁰⁶ مقابلة منسق برنامج عمل مكافحة الفساد بجمعية شباب رجال الأعمال EJB، مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

الدور: المشاركة في سياسات مكافحة الفساد ودعم المجتمع المدني/التواصل معه

إلى أي مدى يعد قطاع الأعمال التجارية ناشطاً في الانخراط مع الحكومة المحلية في مكافحة الفساد؟
إلى أي مدى يتواصل قطاع الأعمال التجارية مع/ يوفر الدعم للمجتمع المدني في مهامه الخاصة بمكافحة الفساد؟
الدرجة: 25/100 (الانخراط مع الحكومة المحلية في مكافحة الفساد)

الدرجة: 25/100 (التواصل/ يوفر الدعم للمجتمع المدني)

هناك بعض المبادرات المحدودة للتواصل مع الحكومة والمجتمع المدني من قبل قطاع الأعمال التجارية، لكن هناك القليل من التواصل المنهجي من قبل القطاع الخاص مع الحكومة والمجتمع المدني إزاء إصلاحات مكافحة الفساد.

مبادرة مكافحة الفساد لجمعية شباب رجال الأعمال كانت نتيجة انضمام الجمعية إلى الاتفاق العالمي للأمم المتحدة. بما يتفق مع الالتزام بالعمل ضد الفساد، فإن المبادرة التي تشتمل على التوعية بمكافحة الفساد وتعميم ممارسات النزاهة ومكافحة الفساد في القطاع الخاص، وكذلك الانضمام في حوار مع الحكومة، قد بدأت. المبادرة مدعومة مالياً من سايمنز مصر، وهي واحدة من مؤسسات الأعمال التجارية المناصرة لمكافحة الفساد وممارسات النزاهة في مصر. ينخرط كبار التنفيذيين في الشركة بشكل دائم في جهود التوعية بالمبادرات حول الموضوع.¹¹⁰⁷

وقبل ثورة 25 يناير/ كانون الثاني مباشرة، نجحت المبادرة في تدشين اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد وكانت بمثابة الرابط بين وزارات مختارة والقطاع الخاص. لكن المبادرة توقفت بعد الثورة بسبب التغييرات الوزارية المستمرة وبسبب الاضطرابات السياسية.¹¹⁰⁸ هناك مبادرة أخرى للمواطنين حول مكافحة الفساد ظهرت بعد الثورة، وهي "ظيبتك". هذه المبادرة تقودها مجموعة من الشباب بهدف مكافحة الفساد وجعل مصر آمنة وحرّة من الرشوة والفساد. هذه المبادرة غير المنتمية لتيارات سياسية والتي لا تتبع توجه سياسي معين، أنشئت لجمع المعلومات حول الأنشطة الإجرامية والفاصلة وشبه القانونية التي قد تكون مفيدة للمواطن العادي. أصبحت بالفعل مركزاً موثقاً للأخبار، ولها أيضاً إمكانات للمزيد من التوسع والنمو.¹¹⁰⁹ هناك القليل من الأطراف المعنية من مصر بهذه المبادرة.¹¹¹⁰ البرنامج هو مبادرة سياسات موجهة إلى جعل الأعمال التجارية ملتزمة في تعاملاتها بالمبادئ المتفق عليها عالمياً في مجال حقوق الإنسان والعمل والبيئة ومكافحة الفساد.¹¹¹¹

¹¹⁰⁷ مقابلة منسق برنامج عمل مكافحة الفساد بجمعية شباب رجال الأعمال EJB، مع Ahead of the Curve، يوليو/تموز 2013.

¹¹⁰⁸ السابق.

¹¹⁰⁹ <http://www.youthaward.org/winners/zabatak-anti-crime-anti-corruption-http://www.siemens.com.eg/en/compliance/index.htm> [accessed 3 July 2014] initiative

¹¹¹⁰ الغرفة التجارية الأمريكية في القاهرة، جمعية سيدات الأعمال للتنمية، الغرفة التجارية للقاهرة، نقابة الصيادلة المصرية، اتحاد الصناعات المصرية، الغرفة الصناعية والتجارية الألمانية العربية وقصر السلام.

¹¹¹¹ موقع UNGC.

النتائج والتوصيات

في المُجمل فإن "أعمدة" نظام النزاهة في مصر تراوح مكانها بين ضعيفة ومتوسطة، من حيث الالتزام بالنزاهة، مع وجود استثناءات قليلة. والأعمدة التي تبين من التقييم أنها قوية نسبياً من حيث الالتزام بمؤشرات النظام الوطني للنزاهة، بالنسبة للأعمدة الأخرى، هي مؤسسة الجهاز المركزي للمحاسبات، والسلطة التنفيذية، يليهما القضاء. لكن هذه الأعمدة الثلاثة تواجه ثغرات في قدرتها على أن تكون كيانات فاعلة على مسار مكافحة الفساد. من الأهمية بمكان ملاحظة أن قوة عمود السلطة التنفيذية ليست بادرة إيجابية بالضرورة؛ فالدرجة العالية لهذا العمود تعكس توفر الموارد والسلطة المطلقة الأمر الذي ييسر هيمنتها الحالية على الأعمدة الأخرى. وأضعف الأعمدة هي هيئات إنفاذ القانون، وهيئة مكافحة الفساد (المتواجدة فقط في صورة اللجنة التنسيقية الوزارية التي يرأسها وزير العدل)، والمجتمع المدني.

وبشكل عام، تبين نزوع الأعمدة لأن تكون درجاتها في القانون أفضل من الممارسة، ما يعني أنه بينما توفر التشريعات في بعض الحالات إطاراً لازماً وكافياً للنظام الوطني للنزاهة، ففي حقيقة الأمر لا تستوفي المؤسسات من حيث الممارسة القواعد المطبقة أو أن تنفيذ القوانين ضعيف. وبغض النظر عن هذا التوجه العام، فهناك عدة قوانين تعمل بمثابة قيود على متانة الأعمدة، ومنها القوانين التي تنظم تمويل المجتمع المدني، في حين أن هناك قوانين أخرى ليست بالقوة الكافية، على سبيل المثال: لا يوجد قانون يطالب بالكشف علناً عن إقرارات الذمة المالية، ولا تمت القوانين الجهاز المركزي للمحاسبات بسلطات الإنفاذ.

والمؤسسات الحكومية الأساسية، والتي تتكون من **السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضاء** نالت درجات عالية متباينة، ما يُظهر عدم التوازن فيما بينها. إن الافتقار لوجود سلطة تشريعية حالياً وعدم كفاية موارد القضاء وتسييسه بشكل متزايد، اقتراناً بالاستقلالية المفرطة حالياً للسلطة التنفيذية وهيمنتها، هي عوامل تحول دون تصدي مؤسسات الحكم الرئيسية للفساد بفعالية. أما عن أدوار القطاع العام وهيئات إنفاذ القانون والمؤسسات الرقابية الخاصة بمراقبة سلطات الفاعلين الآخرين والاضطلاع بمهام مكافحة الفساد الأساسية، فإن هذه المؤسسات كانت لها درجات جيدة نسبياً في بعض المجالات، ولكنها تعاني من العرقلة من واقع نقاط ضعف في نظم وآليات النزاهة الخاصة بها، بما في ذلك الافتقار إلى **هيئة مكافحة الفساد مستقلة**. ويمنع غياب إتاحة المعلومات المواطنين من وضع **القطاع العام** موضع المساءلة، في حين تغيب آليات الشكاوى المستقلة فيما يتعلق **بهيئات إنفاذ القانون**. أما **اللجنة العليا للانتخابات** التي نالت درجات عالية نسبياً، وكذلك **مكتب أمين المظالم والجهاز المركزي للمحاسبات**، فجميعها تعاني من نقاط ضعف تقوّض قوتها وتحول دون تحقيقها لكامل إمكاناتها.

وبالنسبة للفاعلين غير التابعين للدولة، فإن دور المجتمع بشكل عام في بنية النظام الوطني للنزاهة يعاني من الضعف في الأعمدة المرتبطة بهؤلاء الفاعلين، فيما يتعلق بمكافحة الفساد. ومن المشكلات ضعف قدرات **الأحزاب السياسية**، والقوانين التي تعيق عمل **المجتمع المدني**، ونقص مبادرات مكافحة الفساد في **قطاع الأعمال التجارية**، وصعوبة بيئة العمل الخاصة **بالإعلام**.

التوصيات

يعدّ هذا التقييم فرصة للمصريين أثناء سعيهم لإعادة بناء بلدهم، إذ يوفر لهم خارطة طريق لإعادة بناء المؤسسات على أسس أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة، والتصدي للمشكلات الهيكلية المستمرة التي تسمح باستمرار تفشي الفساد بعد ثلاث سنوات من اندلاع الثورة.

توضح التوصيات الآتية مجالات الإصلاح الأساسية، سواء على المستوى العام (الأولوية) أو على مستوى كل عمود من الأعمدة. وسوف يساعد تنفيذ هذه التوصيات في بناء نظام وطني للنزاهة في مصر يتمتع بالقوة، وقادر على منع الفساد وكشفه والتصدي له.

التوصيات الرئيسية

- إصدار قانون لتداول المعلومات. يعتبر نقص الشفافية وعدم إمكانية الحصول على المعلومات عائقاً مزدوجاً يحول دون فعالية النظام الوطني للنزاهة. على الحكومة والسلطة التشريعية، لدى تشكيلها، أن تصدر على وجه السرعة قانوناً لتداول المعلومات يلتزم بالمعايير الدولية، وأن تنفذه بفعالية. تجدر الإشارة إلى أن هذه التوصية كانت أيضاً من توصيات تقييم النظام الوطني للنزاهة في العام 2009.
- منح صوت للناس. تعيق البنية التنظيمية لمنظمات المجتمع المدني من اضطلاعها بدورها، كما ورد في تقرير العام 2009. يجب على الحكومة أن تلجأ فوراً إلى إصلاح قانون الجمعيات (قانون 2002/84)، وقانون حق التجمع، والقوانين الأخرى ذات الصلة، بما يسمح لمنظمات المجتمع المدني بالعمل في بيئة تمكّنها من مكافحة الفساد بشكل فعال وأن تكون جهات رقابية على الفساد. يجب أن تركز المنظمات التنموية على تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني.
- إنشاء هيئة لمكافحة الفساد. لا تعتبر اللجنة الوطنية التنسيقية بعد لاعباً نشطاً في الدفع باستراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد. على الحكومة إنشاء هيئة مكافحة فساد مستقلة سياسياً ووافرة الموارد بما فيها الموارد المالية، وتتمتع بصلاحيات ملاحقة قضائية، وتوحد عمل وجهود أجهزة مكافحة الفساد الـ 29 القائمة. إن إنشاء هيئة مكافحة الفساد مطلب مسبق لوجود نظام وطني للنزاهة فعال.
- تعزيز قدرات التواصل الخاصة بالأحزاب السياسية. إن قدرة العديد من الأحزاب السياسية على التواصل مع الجمهور، وتطوير برامج، متدنية للغاية. على المنظمات التنموية والفاعلين المعنيين دعم قدرة الأحزاب السياسية على أن تصبح ناشطاً فعالاً يتمتع بالمصداقية في مجال المناصرة من أجل سياسات مكافحة الفساد والإصلاحات القانونية قبل الانتخابات المقبلة وبعدها.
- إصلاح إجراءات التعيينات القضائية. يحدّ دور السلطة التنفيذية في تعيينات النائب العام وكبرى المناصب القضائية من مركات الإنفاذ العادل لقوانين مكافحة الفساد. على الحكومة أن تضع تشريعات تكفل استقلالية هذه المؤسسات عن سيطرة السلطة التنفيذية.
- وضع آلية لرفع الشكاوى ضد الشرطة. يتعين على الحكومة إنشاء لجنة شكاوى شرطية مستقلة تستند إلى مبادئ الشفافية والمساءلة، ولها صلاحيات التحقيق الشفاف والخاضع للمساءلة في الشكاوى المقدمة من الجمهور بحق العاملين في الشرطة، وأن يكون من صلاحياتها إنفاذ نتائج تحقيقاتها.

7. دعم الجهاز المركزي للمحاسبات بصلاحيات إنفاذ القانون. من مواطن الضعف الأساسية في عمل الجهاز المركزي للمحاسبات افتقاره لصلاحيات إنفاذ القانون. على الحكومة أن تمده بسلطة مطالبة الهيئات العامة والوزارات بالرد علناً على تقاريره ووضع آلية يتم بموجبها فتح تحقيقات في الفساد بناء على نتائج تقارير الجهاز، كما أوصت منظمة الشفافية الدولية في العام 2009.

8. دعم الإصلاحات التنظيمية المتعلقة بالمشاركة. رغم الإصلاحات القانونية القائمة، فإن أصحاب الشأن يشعرون بأن التقدم المحرز بطيء وأن الإصلاحات لم تؤد إلى نتائج سليمة ومناسبة. يجب على الحكومة (والبرلمان لدى انعقاده) ضمان وجود عملية منهجية لمشاورة أصحاب الشأن وتقييم مقارن للممارسات الفضلى، قبل إصدار القوانين.

التوصيات الخاصة بالأعمدة

السلطة التشريعية	
القدرات	عند عودة السلطة التشريعية، فلا بد من ضمان اتساق موارد واستقلالية للسلطة التشريعية، على أرض الواقع؛ مع الأحكام القانونية القوية المطبقة بهذا الشأن.
الحكومة	على أعضاء السلطة التشريعية ضمان وجود عملية منهجية للتشاور بشكل شامل مع أصحاب الشأن وإجراء تقييم للممارسات الفضلى بشكل مقارن، قبل اعتماد القوانين.
	على أعضاء السلطة التشريعية إعداد وتنفيذ مدونة سلوك للبرلمانيين تلتزم بالممارسات الدولية الفضلى وتشتمل على قواعد حول قبول الهدايا، والمضايقات، والقيود المتعلقة بما بعد الخروج من العمل البرلماني، وإقرارات الذمة المالية.
الدور	على الحكومة والسلطة التشريعية أن تعمل معاً على ضمان قدرة البرلمان، من حيث الممارسة، وعلى توفير رقابة فعالة على السلطة التنفيذية.
السلطة التنفيذية	
الحكومة	على الحكومة أن تعرض للسلطة التشريعية – لدى عودتها بتشكيلتها الجديدة – قانون حق الوصول للمعلومات يمثل للمعايير الدولية والممارسات الفضلى، وأن تنفذ بشكل نشط مبادئ الوصول إلى المعلومات أثناء عملها، بما في ذلك من خلال النشر الاستباقي للمعلومات.
	على الحكومة أن تقوم بشكل استباقي وعلى نطاق واسع بعمل مشاورات عامة مع المتأثرين بالسياسات التنفيذية، قبل اعتمادها لتلك السياسات، وأن تنشر إقرارات الذمة المالية الخاصة بكبار المسؤولين ومن يتحكمون في الأموال العامة.
	على الحكومة أن تعرض على السلطة التشريعية – لدى عودتها بتشكيلتها الجديدة – قانون لحماية المبلغين عن الفساد، يلتزم بالمعايير الدولية والممارسات الفضلى، وأن تنفذ بنشاط تدابير حماية

	المبلغين عن الفساد في عملها. وعلى الحكومة ضمان أن الآليات القائمة – ومنها قواعد تضارب المصالح – تتمتع بنظم إنفاذ فعالة.
الدور	على الحكومة ضمان الشفافية في تعيينات العاملين في الدولة وفي فصلهم من العمل وما يتعلق بذلك من سياسات، وأن تحول نص المادة 218 من الدستور بشأن "مكافحة الفساد" إلى واقع ضمن اضطلاعها بأعمالها.
القضاء	
القدرات	على المجلس الأعلى للقضاء أن يعمل مع السلطتين التنفيذية والتشريعية على إصلاح القوانين، لضمان أن تكون رواتب القضاة متسقة مع معدلات الرواتب الحديثة، مع مراعاة مقتضيات التضخم، ومن أجل وضع معايير واضحة للحوافز والبدلات، ومنح المجلس الأعلى للقضاء سيطرة كاملة على وضعه لموازنته. ويجب القيام بتقييم الأمور المتعلقة بالموارد والتعيينات في المحاكم، وتوفير التمويل اللازم عند الاقتضاء.
الحوكمة	على المجلس الأعلى للقضاء إلزام القضاة بتقديم إقرارات الذمة المالية وضمان اتاحتها للجمهور وأن يتعاون مع السلطتين التنفيذية والتشريعية على ضمان وجود رقابة مستقلة على إقرارات الذمة المالية في سلك القضاء.
	على المجلس الأعلى للقضاء التعاون مع السلطتين التنفيذية والتشريعية على تعديل القانون 46 (1972) بحيث يتم فرض قيود على العمل بعد الخروج من الوظيفة القضائية، ومنع القضاة من العمل كمستشارين في وزارات وهيئات الدولة. ويجب أن يفرض مجلس التأديب عقوبات على عدم تقديم إقرارات الذمة المالية.
الدور	على المجلس الأعلى للقضاء القيام بجمع ونشر إحصاءات مقارنة حول قضايا الفساد والملاحقات الجنائية الخاصة بها والإدانات الصادرة فيها.
القطاع العام	
القدرات	على الحكومة تطوير وتنفيذ تشريعات بشأن قواعد ضمان عمل العاملين بالقطاع العام بشكل محايد سياسياً.
الحوكمة	على الحكومة، والسلطة التشريعية – لدى عودتها بتشكيلها الجديد – التعاون لاعتماد وتنفيذ قانون حق الحصول على المعلومات والذي يطالب القطاع العام بنشر المعلومات استباقياً، ويكفل ما يطلبه المواطنون من معلومات. يجب على الحكومة نشر إقرارات الذمة المالية الخاصة بكبار الموظفين في

القطاع العام ومن يسيطرون على أموال عامة، وضمان أن تنتشر هيئات القطاع العام ميزانياتها وتقاريرها المحاسبية.	
على الحكومة ضمان حصول المبلغين عن الفساد في القطاع العام على حماية كافية، تكون متنسقة مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى. وعليها أن تضمن قدرة الجهاز المركزي للمحاسبات على التدقيق الفعال على القطاع العام والنظر في التصدي لإجراءات رفع تقارير القطاع العام، بما يضمن إتمامها بسهولة من قبل موظفي القطاع العام، وأن تكون مفهومة بسهولة للمواطنين.	
على الحكومة تكليف أعضاء لجنة منع الفساد الذين يشرفون على تضارب المصالح، بفرض قواعد مكافحة الفساد في العقود الحكومية، وتفعيل مدونة سلوك العاملين في القطاع العام لضمان التزامهم بمعايير النزاهة والشفافية خلال قيامهم بمزاولة مهام وظائفهم.	
على الحكومة أن تكلف القطاع العام بعمل حملات توعية وتثقيف بشأن مكافحة الفساد، وأن تتعاون مع منظمات المجتمع المدني والمؤسسات العامة والخاصة الأخرى على إعداد برامج متماسكة لمكافحة الفساد، وأن تراجع عملية تدبير المشتريات الحكومية من أجل ضمان ألا يؤدي استغراقها لفترات زمنية طويلة إلى مشكلة مدفوعات التسهيل (أو الرشاوى).	الدور
هيئات إنفاذ القانون	
يجب على هيئات إنفاذ القانون التعاون مع الحكومة على تعزيز استقلالية سلطة إنفاذ القانون، بما يسمح لها بأن تُرى بصفتها سلطة محايدة للتحقيق والملاحقة القضائية للفساد، بما في ذلك من خلال تقليص دور السلطة التنفيذية في التعيينات لكبار المسؤولين والعمل بمعايير تعيين مهنية.	القدرات
على هيئات إنفاذ القانون التعاون مع الحكومة والبرلمان على ضمان خضوع هيئات إنفاذ القانون لقوانين الحصول على المعلومات، وعليها أيضاً أن تعزز ثقافة النشر الاستباقي للمعلومات، بما في ذلك معلومات عن أعداد قضايا الفساد، الجاري التحقيق فيها وتلك التي تم الحكم فيها قضائياً.	الحكومة
على هيئات إنفاذ القانون العمل مع الحكومة والبرلمان على إنشاء آلية مستقلة لتقديم الشكاوى بحق الشرطة، لها اختصاص التحقيق بشفافية وبشكل خاضع للمساءلة، وإنفاذ الشكاوى المقدمة من الجمهور بحق العاملين في الشرطة.	
على هيئات إنفاذ القانون والحكومة التعاون بهدف ضمان أن تكون الملاحقات القضائية محايدة – وأن تُرى بتلك الصفة – وألا تكون مدفوعة باهتمامات سياسية أو من واقع ضغوط الرأي العام.	الدور
هيئة مكافحة الفساد (اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد)	
على الحكومة أن تنشأ هيئة مستقلة عن الاعتبارات السياسية وجيدة الموارد لمكافحة الفساد، لها صلاحيات الملاحقة القضائية، وأن توحد تلك الهيئة عمل الجهات الـ 28 الحالية المعنية بمكافحة الفساد، حيث أن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد واللجان الفرعية الأخرى لم تستوفِ هذا الدور	القدرات

	بعد.
الحكومة	يجب أن تعمل اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد مع الحكومة والسلطة التشريعية على وضع قواعد قانونية لنشر هيكلها الإداري والتنظيمي، كذلك إجراءات وقواعد التعيين والفصل فيها ومنها، وأخرى بشأن تقاريرها وأنشطتها وميزانياتها.
	على اللجنة التنسيقية التعاون مع الحكومة والسلطة التشريعية على توضيح وتنقيح أحكام القانون الخاصة بإخضاع اللجنة التنسيقية للمساءلة، وأن تضيف مواد تسمح بالمراجعة البرلمانية على تقارير اللجنة. يجب أن تنشر اللجنة التنسيقية معلومات تستعرض تفصيلاً أعداد الشكاوى التي تتلقاها وتلك التي تتجح في تسويتها.
	على اللجنة التنسيقية إعداد وتنفيذ مدونة سلوك يلتزم بها أعضاؤها والعاملون فيها.
الدور	على اللجنة التنسيقية أن تعمل على ضمان أن تكون أنشطة المراقبة والتقييم والتعلم من العناصر الأصلية والأساسية في مشاريعها، وأن تتوفر تلك التقييمات للجمهور.
اللجنة العليا للانتخابات	
القدرات	على اللجنة العليا للانتخابات التعاون مع الحكومة على ضمان كفاية مواردها للتدريب وأن تكون إجراءات التعيين والالتحاق بها واضحة. وعليها أن تنتظر في أمر مراجعة إجراءات التعيين بمجلس إدارة اللجنة العليا، بما يتصدى لبواعث القلق الخاصة بالاستدامة.
	على اللجنة العليا للانتخابات التعاون مع الحكومة والسلطة التشريعية على وضع قانون أو قواعد تقنن نشر قراراتها.
الحكومة	على اللجنة العليا للانتخابات التعاون مع السلطة التشريعية على إلغاء القوانين التي تمنع الطعن على قرارات اللجنة العليا للانتخابات في المحاكم، وضمان إمكانية إجراء مراجعات مستقلة لها.
	على اللجنة العليا للانتخابات ضمان وضع وتنفيذ مدونة سلوك تسري على أعضائها.
الدور	على اللجنة العليا للانتخابات العمل مع الحكومة والسلطة التشريعية على وضع قوانين أو قواعد تمكن من رقابة اللجنة العليا للانتخابات على تمويل الحملات الانتخابية، ويجب أن توفر الحكومة للجنة العليا الموارد اللازمة للاضطلاع بهذا النشاط من حيث الممارسة.
مكتب أمين المظالم	
القدرات	على الحكومة والسلطة التشريعية إنشاء مكاتب لهيئة أمين المظالم، تكون مكاتب رسمية من حيث القانون، أو تنشئ مكتب أمين مظالم مستقل. يجب أن تضمن الحكومة ألا تؤثر عمليات استبدال وتعديل مجالس الإدارة على قدرة مكاتب الشكاوى بالمجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة على العمل.
	على المجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة والحكومة ضمان اشتغال القوانين أو

القواعد بمبادئ الشفافية وإتاحة المعلومات في إطار عمل مكاتب الشكاوى، بما في ذلك ما يتعلق بالتعيينات بتلك المكاتب.	
على المجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة ضمان نشر التقارير بناء على جدول زمني منتظم وشفاف، وأن تشتمل التقارير على أنشطة مكاتب الشكاوى الخاصة بالمجلسين.	
على المجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة سن وتعديل الأنظمة القانونية الخاصة بالعاملين في مكاتب الشكاوى، بحيث تغطي إقرارات الذمة المالية للعاملين، وقيود تضارب المصالح، وقيود العمل بعد الخروج من الوظيفة.	
على مكاتب الشكاوى أن تضطلع بدور أكثر نشاطاً واستباقية في التوعية بالفساد وإعداد الحملات الخاصة بمكافحته.	الدور
الجهاز المركزي للمحاسبات	
على الحكومة أن تضمن توفر ميزانية كافية للجهاز المركزي للمحاسبات، تكفيه للاضطلاع بكافة أنشطته.	القدرات
على الجهاز المركزي للمحاسبات التعاون مع الحكومة والسلطة التشريعية في تعديل القوانين التي تطالب الجهاز بنشر تقاريره، بما يضمن توفر تلك التقارير في قالب يسهل على الجمهور فهمه. يجب أن تطالب الحكومة الهيئات الحكومية بأن يكون ردها على تلك التقارير علنياً.	الحكومة
على الجهاز المركزي للمحاسبات التعاون مع الحكومة والسلطة التشريعية في تعديل القوانين بما يُخضع الجهاز المركزي للمحاسبات لتدقيقات مستقلة، وأن تُنشر تقارير تلك التدقيقات.	
على الجهاز المركزي للمحاسبات أن يطبق آلية إنفاذ لمدونة السلوك الخاصة به.	
على الجهاز المركزي للمحاسبات التعاون مع الحكومة والسلطة التشريعية على تعديل القوانين بما يمد الجهاز بسلطة مطالبة الهيئات الحكومية والوزارات بالرد علناً على تقاريره ووضع آلية تؤدي بمقتضاها نتائج تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات إلى فتح تحقيقات في الفساد.	الدور
الأحزاب السياسية	
على الحكومة والسلطة التشريعية أن تعالج المعوقات التي تعترض طريق مشاركة الأحزاب السياسية، بما في ذلك إلغاء البنود التي تتطلب تكاليف كثيرة، مثل المطلب الخاص بتوثيق توقعات الأعضاء المؤسسين بالشهر العقاري، والبحث في أمر توفير أموال عامة للأحزاب السياسية.	القدرات
على الحكومة والسلطة التشريعية ضمان ألا تسمح القوانين بتدخلات من السلطة التنفيذية في عملية تسجيل الأحزاب السياسية. يجب أن تضمن الحكومة عدم استخدام القوانين في تقليص مساحة عمل	

	الأحزاب السياسية، وعليها أن تؤكد على التزامها بالتعددية السياسية.
الحكومة	على الأحزاب السياسية العمل مع الحكومة والسلطة التشريعية على وضع قوانين أو قواعد تطالب الأحزاب السياسية بنشر مصادر تمويلها، بما في ذلك تمويل الحملات الانتخابية، وأن تكون تلك المعلومات متاحة للجمهور.
	على الحكومة والسلطة التشريعية أن تسمح للجنة العليا للانتخابات بمراقبة تمويل الحملات الانتخابية وأن تسمح للجهاز المركزي للمحاسبات وتطالبه بنشر تقاريره المحاسبية الخاصة بالأحزاب السياسية وردود الأحزاب السياسية على تلك التقارير.
	على الهيئات التنموية والفاعلين المعنيين دعم الأحزاب السياسية على مسار إعداد أنظمة داخلية لكل منها تتعلق بالشفافية والخضوع للمساءلة داخل أروقة الحزب وفي تعاملاته الداخلية.
الدور	على الهيئات التنموية والفاعلين المعنيين دعم الأحزاب السياسية لتصبح من الأطراف الموثوقة والفعالة في مناصرة سياسات مكافحة الفساد والإصلاحات القانونية ذات الصلة، قبل كل انتخابات مرتقبة وبعدها.
الإعلام	
القدرات	على الحكومة والسلطة التشريعية إلغاء مواد القانون من قبيل المادة 58 من قانون الصحافة، التي تسمح بضغوط من السلطة التنفيذية وتدخلات تمس الإعلام. وعلى الحكومة أن تضمن نشر مصادر تمويل المنافذ الإعلامية العامة وأن تكون تلك المعلومات متاحة للجمهور.
	على الحكومة والسلطة التشريعية تحديد القواعد والمعايير والإجراءات الخاصة باستصدار تراخيص البث الإعلامي، وأن تحدد القواعد التي تسمح للمجلس الأعلى للصحافة برفض تسجيل الصحف.
	على الحكومة أن تضع إجراءات وقواعد لاستقلالية الإعلام الممول من الدولة، وأن تضع بشكل واضح وشفاف قواعد بث الرسائل الإعلامية الحكومية.
	على الحكومة ضمان قدرة الصحفيين والعاملين في الإعلام على التحقيق في الفساد وكشفه دون التعرض للمضايقات والتهديدات من الهيئات العامة أو الخاصة. وعلى الحكومة والسلطة التشريعية أن يضمنوا ألا تشكل قوانين التشهير رادعاً في وجه التغطية الدقيقة والوافية للفساد.
الحكومة	على المؤسسات الإعلامية أن تحسن من شفافيتها، لا سيما ما يخص ميزانياتها ودخلها.
	على الحكومة والسلطة التشريعية إلغاء أحكام القانون التي يمكن استخدامها لخنق انتقادات مكافحة الفساد، على سبيل المثال المادة 184 من قانون العقوبات التي تسمح بملاحقات قضائية للصحفيين بتهمة إهانة الرئيس أو مجلس الشعب أو السلطات الحكومية.
	على المجلس الأعلى للصحافة واتحاد الإذاعة والتلفزيون أن يقوموا بمراجعة مدونات السلوك المعمول بها داخل الهيئتين، بحيث تصبح متسقة مع المعايير الدولية للصحافة.

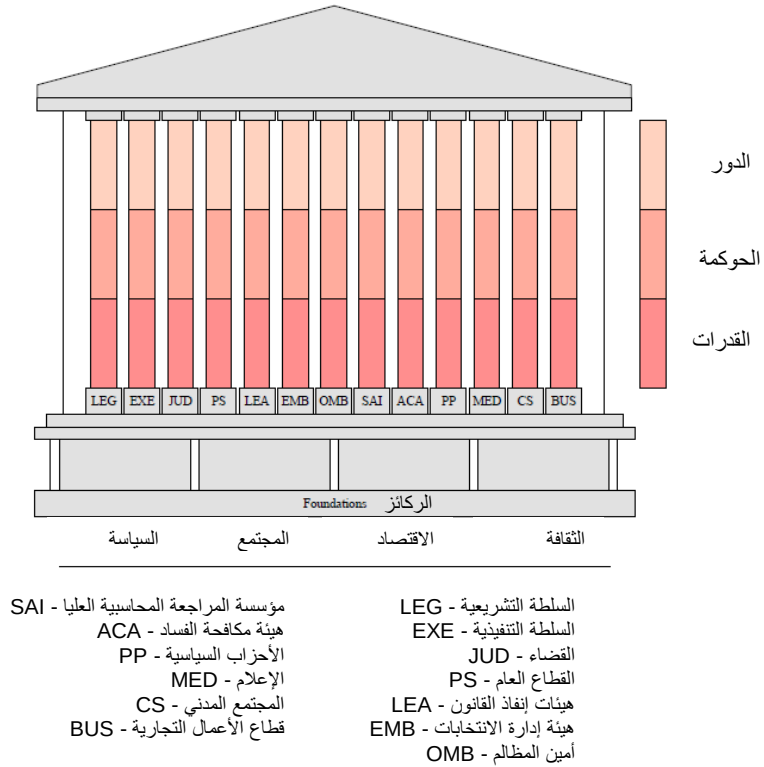
الدور	على المؤسسات الإعلامية أن تطور مهارات التحقيق وإعداد الحملات الخاصة بإصلاحات مكافحة الفساد، وأن تلقى الدعم في تلك الجهود.
المجتمع المدني	
القدرات	على الحكومة أن تصلح فوراً من قانون الجمعيات الأهلية (2002/84)، وقانون حق التجمع، والقوانين الأخرى، بما يسمح للمجتمع المدني العمل في بيئة تمكنه من تولى دور مراقبة أعمال مكافحة الفساد بفعالية.
الحكومة	على الحكومة والسلطة التشريعية العمل مع المجتمع المدني على إصلاح أحكام قانون الجمعيات (2002/84) التي تسمح للحكومة بالتدخل في الإدارة الداخلية للجمعيات الأهلية، وبما يحسن من تمويلها، مع تعديل الأحكام الفضفاضة والمبهمة لحلّ منظمات المجتمع المدني.
	على الهيئات التنموية أن تدعم المجتمع المدني لتطوير قدراته وسعته بحيث يتولى دور الناشط في مكافحة الفساد، مع ضمان آليات قوية للمساءلة الداخلية، وتشمل تمييزاً واضحاً بين مجالس الإدارة والعاملين التنفيذيين.
الدور	على الهيئات التنموية أن تركز على تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني.
قطاع الأعمال التجارية	
القدرات	على الحكومة أن تضع آلية واضحة لتقديم الشكاوى يمكن للأعمال التجارية التبليغ عن الفساد من خلالها.
الحكومة	على الحكومة والمجتمع المدني وجمعيات رجال الأعمال والهيئات التنموية العمل مع قطاع الأعمال التجارية على غرس ثقافة مكافحة الرشوة، وأن تضمن الحكومة والقضاء قدرة الأعمال التجارية على الحصول على الإنصاف لدى تقديم الشكاوى من خلال المحاكم، ضمن فترة زمنية معقولة.
	على الحكومة والسلطة التشريعية أن تعيد صياغة قوانين الشركات بما يضمن التزام تلك القوانين بالكامل بالمعايير الدولية لإصدار تقارير قطاع الأعمال. يجب أن تعمل الحكومة على جعل التوجيهات والمعايير الخاصة بالمدونة المصرية لحوكمة الشركات لسنة 2005 وثيقة ملزمة قانوناً.
	على مؤسسات الأعمال التجارية أن ترفع تقارير علنية حول المعلومات غير المالية، تكون متسقة مع المعايير الدولية لإصدار تقارير الشركات.
	على الحكومة والسلطة التشريعية ضمان اتساق العقوبات الخاصة برشوة المسؤولين في القطاع الخاص مع العقوبات على الرشوة فيما يخص العاملين في القطاع العام. ويجب أن تفرض الأعمال التجارية استراتيجيات وسياسات لمكافحة الفساد.
الدور	يجب أن تصبح مؤسسات الأعمال التجارية شريكاً فاعلاً مع الحكومة والمجتمع المدني في العمل على الإصلاحات الهادفة لمكافحة الفساد.

الملاحق

الملحق ١: حول تقييم النظام الوطني للنزاهة

يوفر منهج تقييم النظام الوطني للنزاهة NIS المستخدم في هذا التقرير إطاراً لتحليل أوجه الضعف لدولة من الدول أمام الفساد، إضافة إلى تحليل مدى فعالية جهود مكافحة الفساد الوطنية. يشتمل الإطار على جميع المؤسسات الرئيسية والفاعلين الرئيسيين الذين يشكلون الدولة، ويشمل هذا جميع فروع الحكومة، والقطاعين العام والخاص، والإعلام والمجتمع المدني ("الأعمدة" كما في الشكل أدناه). كان مفهوم النظام الوطني للنزاهة قد أُعد ودُعم من قبل الشفافية الدولية في إطار نهج الشفافية الدولية المتكامل نحو مكافحة الفساد. بينما لا توجد معايير تفصيلية للحكم على فعالية النظام الكفيل بمنع الفساد؛ فإن هناك إجماعاً دولياً متزايداً على السمات المؤسسية الأصيلة التي تعد مجدية بشكل خاص في منع الفساد وتعزيز النزاهة.

النظام الوطني للنزاهة



يعدُّ تقييم النظام الوطني للنزاهة أداة مناصرة (Advocacy) قوية تقدم صورة كلية عن المشهد المؤسسي للدولة فيما يخص النزاهة والمساءلة والشفافية. يخدم النظام الوطني للنزاهة المتمكن والمؤثر كحصانة ضد الفساد وضمانة للمساءلة، في حين أن النظام الوطني للنزاهة الضعيف يحتضن الفساد الممنهج وينتج جملة من الإخفاقات في مجال الحوكمة. إن التقييمات الخاصة بالنظام الوطني للنزاهة لا تستعرض احتياجات الإصلاح بشكل شامل فحسب، بل تقدم كذلك فهماً عميقاً لجذوى تحققها من وجهة النظر السياسية. يعزز تدعيم النظام الوطني للنزاهة من الحكم الرشيد في كافة مناحي المجتمع، وبالتالي، فهو يسهم في الوصول إلى مجتمع أكثر عدلاً وإنصافاً.

تعريف "الفساد" الذي تستخدمه الشفافية الدولية هو:

"إساءة استخدام السلطة المنوطة لأجل تحقيق مكسب خاص. يمكن تصنيف الفساد بصفته فساد كبير، أو فساد صغير، أو فساد سياسي، بحسب أحجام الأموال المفقودة والقطاع الذي يحدث فيه الفساد".¹¹¹²

يعرّف "الفساد الكبير" بأنه "الأعمال المرتكبة على المستويات الحكومية العليا والتي تشوّه سياسات الدولة والمهام المنوطة بها، وتمكّن القادة من الاستفادة على حساب الصالح العام".¹¹¹³ أمّا "الفساد الصغير" فيعرّف بأنه "الإساءة اليومية للسلطة المنوطة من قبل المسؤولين العموميين في الفئات الوسطى والدنيا، في تعاملاتهم مع المواطنين العاديين، والذين يحاولون عادة الحصول على السلع أو الخدمات الأساسية في أماكن مثل المستشفيات والمدارس ومخافر الشرطة وهيئات عمومية أخرى".¹¹¹⁴ أمّا "الفساد السياسي" فهو "استغلال السياسات والمؤسسات والقواعد الإجرائية في تخصيص الموارد والتمويل، من قبل واضعي القرار السياسي، الذين يسوّون استغلال مناصبهم من أجل الحفاظ على السلطة أو المكانة أو الثروة".¹¹¹⁵

الأهداف

الأهداف الرئيسية لتقييم النظام الوطني للنزاهة هي الوصول إلى:

- فهم أفضل لنقاط القوة والضعف في النظام الوطني المصري للنزاهة فيما يتعلق بجهود مكافحة الفساد وما يتجاوز جهود مكافحة الفساد.
- توليد زخم في أوساط الأطراف الرئيسية المعنية بمكافحة الفساد في مصر، من أجل التعاطي مع المجالات ذات الأولوية في النظام الوطني للنزاهة.

الهدف الرئيسي من التقييم هو إذن فحص مدى فعالية المؤسسات المصرية على مسار منع الفساد ومكافحته، وتعزيز الشفافية والنزاهة. كما أن التقييم يشكل نقطة انطلاق للعمل في أروقة الحكومة وفي أوساط المعنيين بمكافحة الفساد، على طريق إصلاح السياسات، وبذل جهود المناصرة المستندة إلى أدلة وشواهد، وعمل المزيد من التقييمات المتعمقة لقضايا معينة أخرى في الحوكمة. يجب أن يكون هذا التقييم أساساً يتبناه أصحاب الشأن في مصر كأداة مناصرة من أجل إصلاحات مستدامة وفعالة.

¹¹¹² منظمة الشفافية الدولية [تمت الزيارة في 21 ديسمبر/كانون الأول 2012]:

Transparency International, *The Anti-Corruption Plain Language Guide* (Berlin: Transparency International, 2009): 14: www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide

¹¹¹³ السابق: 23.

¹¹¹⁴ السابق: 33.

¹¹¹⁵ السابق: 35.

المنهجية

بحسب منهجية الشفافية الدولية،¹¹¹⁶ يتكون النظام الوطني للنزاهة من 13 عموداً تمثل المؤسسات الرئيسية العامة والخاصة في الدولة.

مؤسسات الحكم الرئيسية	هيئات القطاع الحكومي	الأطراف الفاعلة غير الحكومية
السلطة التشريعية	القطاع العام	الأحزاب السياسية
السلطة التنفيذية	هيئات إنفاذ القانون	الإعلام
القضاء	هيئة إدارة الانتخابات	المجتمع المدني
	أمين المظالم	قطاع الأعمال التجارية
	هيئة التدقيق العليا	
	هيئة مكافحة الفساد	

يتم تقييم كل من الأعمدة الثلاثة عشر على ثلاثة محاور لا غنى عنها لتمكين كل عمود من الأعمدة من منع الفساد ومكافحته:

- قدرة العمود الإجمالية، من حيث الموارد والاستقلالية.
- حوكمة العمود، من حيث الأنظمة الداخلية والممارسات، بالتركيز على ما إذا كانت مؤسسات العمود شفافة وخاضعة للمساءلة وتتوخى النزاهة في أعمالها.
- دور العمود في سياق نظام النزاهة الكلي، بالتركيز على: إلى أي مدى تستوفي مؤسسات العمود دورها المنوط بها فيما يخص منع الفساد ومكافحته.

يتم قياس كل محور من المحاور الثلاثة بالاستعانة بمجموعة ثابتة من المؤشرات. يختبر التقييم في كل محور من المحاور كلاً من الإطار القانوني الناظم للعمود، والممارسات المؤسسية الفعلية على أرض الواقع، بما يعني إلقاء الضوء على أوجه التباين والاختلاف بين الأنظمة الرسمية على الورق، والواقع من حيث الممارسة.

¹¹¹⁶ في الفترة 2009/2008 تم إجراء العديد من التعديلات والمراجعات لمنهجية تقييم النظام الوطني للنزاهة. توفر المنهجية المنقحة لتقييم النظام الوطني للنزاهة أدلة توجيهية تفصيلية للتحليل، من خلال أ) تحليل الأبعاد التحليلية في القانون والممارسة، ب) تقديم أسئلة توجيهية لكل بُعد من الأبعاد، ج) تقديم أسئلة تُمنح عليها درجات لكل بُعد من الأبعاد، بما يسمح للباحثين بتقييم أحكام القانون/الممارسات مقارنة بالمعايير الدولية والممارسات الدولية الفضلى بشكل كمي. وقبل تلك المراجعات لم تكن تقييمات النظام الوطني للنزاهة تضم درجات.

المحور	المؤشرات (القانون والممارسة)
القدرات	الموارد الاستقلالية
الحوكمة	الشفافية المحاسبة النزاهة
الدور في سياق نظام الحوكمة	مؤشرات خاصة بكل عمود بحسب سماته

لا يسعى التقييم إلى الوصول لتقدير عميق لكل عمود من الأعمدة، بل يسعى إلى تقييم أفقي، يغطي جميع الأعمدة المعنية بناء على عدد كبير من المؤشرات، من أجل الحصول على نظرة شاملة للنظام ككل. كما يختبر التقييم التفاعلات بين الأعمدة، إذ أن أوجه الضعف في مؤسسة ما قد تؤدي إلى تشوهات جسيمة في النظام برمته. إن فهم التفاعلات فيما بين الأعمدة تساعد في تحديد أولويات مجالات الإصلاح.

وحتى تؤخذ العوامل السياقية المهمة في الاعتبار، تم تضمين التقييم في إطار تحليل دقيق للأحوال السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية الشاملة – وهي "القواعد" – التي تعمل في إطارها الأعمدة الثلاثة عشرة.

السياسي	الاجتماعي	الاقتصادي	الثقافي
---------	-----------	-----------	---------

يُعد تقييم النظام الوطني للنزاهة أداة بحثية نوعية/ نوعية (qualitative)، توجهها مجموعة من "استمارات لتقدير درجات المؤشرات" وضعتها وأعدتها الشفافية الدولية. تتكون استمارة تقدير الدرجات من "سؤال لمنح الدرجة" لكل مؤشر من المؤشرات، تدعمه أسئلة توجيهية إضافية ودليل إرشادي لتقدير الدرجات. أسئلة تقدير الدرجات والأسئلة التوجيهية التالية، والخاصة بالموارد المتوفرة من حيث الممارسة للقضاء، تعد مثلاً واحداً من أمثلة عديدة لهذه العملية:

العمود	القضاء
رقم المؤشر	3.1.2
اسم المؤشر	الموارد (الممارسة)
سؤال منح الدرجات	إلى أي مدى يتمتع القضاء بمستوى ملائم من الموارد المالية والعاملين والبنية الأساسية اللازمة للعمل الفعال من حيث الممارسة؟
أسئلة توجيهية	هل ميزانية القضاء كافية لاضطلاعه بواجباته؟ كيف يتم تخصيص بنود ميزانية القضاء؟ من الجهة المسؤولة عن تخصيصها؟ من حيث الممارسة، كيف يتم تحديد الرواتب (من قبل مجموعة من كبار القضاة، الدستور، القانون)؟ هل مستوى رواتب القضاة والعاملين بالنيابات ملائمة أم أنها متدنية بحيث تتواجد أسباب اقتصادية قوية للجوء إلى الفساد؟ هل تتواكب رواتب القضاة بشكل تقريبي مع رواتب من يزاولون المحاماة؟ هل هناك بشكل عام عدد ملائم من الموظفين والموارد الخاصة بالمكتبات ومعدات الكمبيوتر والحوسبة الحديثة للقضاء؟ هل هناك استقرار في الموارد البشرية؟ هل تُتاح للعاملين بالقضاء فرصاً تدريبية؟ هل هناك تدريب كافٍ لتحسين معرفة القاضي بالقانون والمهارات القضائية بما فيها إدارة قاعة المحكمة وإدارة القضايا وكتابة الأحكام وتعارض المصالح؟
الدرجة الأدنى (1)	الموارد المالية والبشرية والخاصة بالبنية الأساسية للقضاء في حدها الأدنى وغير كافية إطلاقاً من أجل اضطلاع القضاء بواجباته بشكل فعال.
الدرجة الوسيطة (3)	لدى القضاء بعض الموارد. لكن هناك ثغرات كبيرة في الموارد تؤدي إلى درجة معينة من عدم الفعالية في الاضطلاع بالواجبات.
الدرجة القصوى (5)	لدى القضاء قاعدة موارد ملائمة من أجل الاضطلاع بالواجبات بشكل فعال.

الأسئلة التوجيهية التي تستخدمها منظمة الشفافية الدولية في شتى أنحاء العالم، لكل مؤشر من المؤشرات، تمت صياغتها من خلال فحص واستكشاف الممارسات الدولية الفضلى، وكذلك باستخدام خبرتها في شتى أدوات التقييم المتوفرة لكل عمود من

الأعمدة، ومن خلال السعي للحصول على المشورة من الخبراء (الدوليين) المعنيين بكل من المؤسسات المشمولة. استمارات درجات المؤشرات هذه توفر الإرشاد والتوجيه للتقييم في حالة مصر، لكن لدى الاقتضاء أضاف الباحث الرئيسي من عنده أسئلة إضافية، أو لم يستعن ببعض الأسئلة وتركها دون إجابة، إذ أن أوجه كل عمود من الأعمدة ليست جميعها وثيقة الصلة بالسياق الوطني. تتوفر على موقع الشفافية الدولية مجموعة الأدوات الكاملة مصحوبة بمعلومات حول المنهجية، كما تتوفر على الموقع استمارات تقدير الدرجات.¹¹¹⁷

للإجابة عن الأسئلة التوجيهية، اعتمد فريق البحث على أربعة مصادر رئيسية للمعلومات: التشريعات الوطنية، والتقارير والبحوث الثانوية، والمقابلات مع الخبراء، واستطلاعات رأي مكتوبة. تشتمل المصادر الثانوية على التقارير الموثوقة الصادرة عن منظمات المجتمع المدني الوطنية، والمنظمات الدولية، والهيئات الحكومية، والمراكز البحثية والأكاديمية. ولاكتساب رؤية عميقة للوضع القائم، تمت مقابلة ما لا يقل عن اثنين ممن يحيطون علماً بكل عمود من الأعمدة – أحدهما على الأقل يمثل العمود الخاضع للتقييم، والآخر خبير في المسألة المطروحة، لكنه لا يعمل داخل مؤسسات العمود. كما تمت مقابلة خبراء أساسيين إضافيين – أي أشخاص "لهم شأن في اختصاص العمود المعني". وتمت مقابلة مهنيين وأخصائيين لديهم خبرات في أكثر من عمود واحد، من أجل اكتساب رؤية عابرة للأعمدة.

نظام تقدير الدرجات

بينما يعتبر هذا التقييم كيفياً، إلا أنه قد تم وضع درجات كمية من أجل تلخيص المعلومات وللمساعدة في إلقاء الضوء على مواطن الضعف ونقاط القوة في النظام الوطني للنزاهة. توضع الدرجات على مقياس أقصاه 100 درجة، وتُحسب تراكمياً بناء على وحدة متكررة قوامها الرقم 25، أي أن هناك خمس قيم محتملة للتقدير: 0، 25، 50، 75، 100. تمنع الدرجات القارئ من أن يتوه في التفاصيل، وتساعد في التفكير في النظام ككل، بدلاً من التركيز على أجزائه الفردية وكأن لا رابط بينها. ويتم حساب متوسط درجات البعد، ويتم حساب متوسط درجات الأبعاد الثلاثة بحيث يتم التوصل إلى درجة إجمالية لكل عمود من الأعمدة، وهي الدرجة التي تقدم وصفاً عاماً لمدى قوة وتماسك النظام ككل.

81-100	قوي جداً
61-80	قوي
41-60	متوسط
21-40	ضعيف
0-20	ضعيف جداً

الدرجات المقدرة غير مناسبة لعمل تصنيفات عابرة للدول، أو لعقد مقارنات كمية أخرى، بسبب الاختلافات بين مصادر البيانات من دولة لأخرى أثناء تطبيق منهجية التقييم فيها، ونظراً لعدم وجود لجنة مراجعة دولية تتولى أمر ضبط عمليات المقارنة بين درجات مختلف الدول.

نهج تشاوري وعملية للتثبت من النتائج

اتسمت عملية التقييم الخاصة بمصر بمكون تشاوري قوي، إذ تم السعي لإشراك مختلف الفاعلين في مجال مكافحة الفساد في الحكومة والمجتمع المدني والقطاعات الأخرى ذات الشأن. لهذا النهج هدفان: التوصل إلى أدلة، والتواصل مع قطاع عريض

¹¹¹⁷ انظر: http://archive.transparency.org/policy_research/nis/methodology

من الأطراف المعنية، بغية بناء الزخم، والإرادة السياسية، وحشد المطالبات من الجمهور، على مسار تدشين مبادرات إصلاحية.

الملحق II: أصحاب الشأن الذين تمت مشاورتهم

الاسم	المؤسسة	الأعمدة
أيمن رمسيس	المجتمع المدني	المجتمع المدني
منى برعي	الحكومة	الجهاز المركزي للمحاسبات
دينا وفا	الجامعة	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
قصي سلامة	قطاع الأعمال التجارية	قطاع الأعمال التجارية
عماد مبارك	المجتمع المدني	المجتمع المدني
هناء أبو الغار	حزب سياسي	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
حازم منير	المجتمع المدني/حزب سياسي	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
كمال سدر	المجتمع المدني	المجتمع المدني
ليلي البرادعي	الجامعة	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
ماجد سرور	المجتمع المدني	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
وديع حنا	الحكومة	الجهاز المركزي للمحاسبات، المجتمع المدني، اللجنة العليا للانتخابات، القضاء، الإعلام، أمين المظالم، القطاع العام – تمت المناقشة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
أحمد سنجافلي	المجتمع المدني	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
يسري عزباوي	المجتمع المدني	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
ياسر عبد الجواد	المجتمع المدني	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
خالد بدوي	المجتمع المدني	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
لبنى سعيد زكي محمد	الحكومة	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
إبراهيم مصطفى زهران	حزب سياسي	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن
إسلام أحمد	المجتمع المدني	تمت مناقشة جميع الأعمدة في لقاء بهدف مشاركة أصحاب الشأن

الأحزاب السياسية	حزب سياسي	نادر بكار
القطاع العام	الحكومة	غادة موسى
الأحزاب السياسية	حزب سياسي	تامر الميهي
الإعلام	الجامعة	حسن عبدالله

ملحق III: قائمة بالأحزاب السياسية المسجلة

المسجلة قبل الثورة¹¹¹⁸

- 1- حزب العمل الاشتراكي
- 2- - الحزب الجمهوري الحر
- 3- الحزب الدستوري الاجتماعي الحر
- 4- الحزب العربي الديمقراطي الناصري
- 5- حزب الأمة
- 6- حزب الأحرار الاشتراكيين
- 7- حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي
- 8- حزب الجبهة الديمقراطية
- 9- حزب الجيل الديمقراطي
- 10- حزب الخضر المصري
- 11- حزب السلام الديمقراطي
- 12- حزب العدالة الاجتماعية
- 13- حزب الشعب الديمقراطي
- 14- حزب الغد
- 15- حزب المحافظين
- 16- حزب الوفاق القومي
- 17- حزب الوفد الجديد
- 18- حزب شباب مصر
- 19- حزب مصر 2000
- 20- حزب مصر العربي الاشتراكي
- 21- حزب مصر الفتاة الجديد
- 22- الحزب الوطني الديمقراطي (تم حله بحكم المحكمة الإدارية العليا)

المسجلة بعد الثورة¹¹¹⁹

- 1- حزب النصر
- 2- حزب الحياة
- 3- حزب الثورة المصرية
- 4- حزب صوت مصر
- 5- حزب العدالة والتنمية المصري
- 6- حزب الاتحاد
- 7- حزب التحالف الشعبي الاشتراكي
- 8- حزب غد المستقلين الجدد
- 9- حزب الحضارة
- 10- حزب حقوق الإنسان والمواطنة

¹¹¹⁸ المصدر بوابة معلومات مصر التابعة لمجلس الوزراء الرابط الإلكتروني <http://www.eip.gov.eg/Directories/Directory.aspx?id=56>
¹¹¹⁹ السابق.

- 11- حزب المساواة والتنمية
- 12- حزب الوعي
- 13- حزب البناء والتنمية
- 14- حزب غد الثورة المصري الجديد
- 15- حزب الأصالة
- 16- حزب الكرامة
- 17- حزب التحرير المصري
- 18- حزب السلام الاجتماعي
- 19- حزب البداية
- 20- حزب مصر القومي
- 21- حزب الاتحاد المصري العربي
- 22- حزب الإصلاح والتنمية
- 23- حزب حراس الثورة
- 24- حزب التكافل الاجتماعي
- 25- حزب الحرية والعدالة
- 26- حزب العدل
- 27- حزب النور
- 28- حزب الوسط
- 29- الحزب الاتحادي الديمقراطي
- 30- حزب المصريين الأحرار
- 31- حزب الدستور
- 32- الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي
- 33- حزب مصر الحديثة
- 34- حزب مصر الثورة
- 35- حزب المواطن المصري
- 36- حزب الإصلاح والنهضة
- 37- حزب الوعد
- 38- الحزب العربي للعدل والمساواة
- 39- حزب الفضيلة
- 40- حزب الحرية
- 41- حزب الثورة
- 42- حزب الإرادة
- 43- حزب مصر القوية
- 44- حزب المؤتمر
- 45- حزب مصر أكتوبر
- 46- حزب الأحرار الدستوريين الجديد
- 47- حزب مصرنا
- 48- حزب الاستقلال
- 49- حزب الكنانة
- 50- حزب مصر الحرية

- 51 حزب نهضة مصر
- 52 حزب الصرح المصرى الحر
- 53 حزب نصر بلادي
- 54 حزب مصر المستقبل
- 55 حزب مصر
- 56 حزب الشعب الجمهوري
- 57 حزب الحركة الوطنية المصرية
- 58 حزب الانتماء المصري
- 59 حزب الاصلاح
- 60 حزب الوطن
- 61 حزب الثورة مستمرة

منظمة الشفافية الدولية
الت موابييت 69
99901 برلين
المانيا

الهاتف +49 30 3438 200
الفاكس +49 30 3470 3912

ti@transparency.org
www.transparency.org

blog.transparency.org
facebook.com/transparencyinternational
twitter.com/anticorruption