# شرعة المواطن

## نحو علاقة جديدة بين المواطن والإدارة العامة

بتاريخ ٢٠٠١/١١/١٥ أقر مجلس الوزراء شرعة المواطن بناء على اقتراح
وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية فؤاد السعد

تشرين الثاني ٢٠٠١

## مقدمة:

شهدت محاولات الإصلاح الإداري خلال العقد الماضي، خاصة في الدول المتقدمة، تحولاً مهما يتمثل بإعطاء الأولوية في قضايا الإصلاح لعلاقة الإدارة العامة بالمواطن والتركيز على مشكلة تحسين علاقة الدولة بالمواطنين من خلال العمل على تلبية حاجاتهم وتقديم الخدمات لهم بأفضل شكل ممكن. فخدمة المواطن هي في النتيجة الهم الأساسي لكل نظام ديموقراطي، والمواطن اساساً هو الذي يمول نشاطات الدولة، ومن الطبيعي أن يتوقع منها تقديم الخدمات اللازمة بكفاية وتجرد ونوعية عالية.

هنالك أسباب عديدة أدت إلى هذا التحول الذي نشهده في كثير من الدول المتقدمة من أهمها، انتشار الأنظمة الديموقراطية والإهتمام المتزايد بقضايا حقوق الإنسان في جميع المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والإدارية...، وازدياد قدرة المواطنين، من خلال مؤسسات المجتمع الأهلي وغيرها، على التأثير على سياسات الدولة والإدارة وتوجيهها نحو خدمة الحاجات الحقيقية للمواطن.

من أسباب هذا التحول ايضاً، التوجه العالمي خلال العقد الماضي نحو الخصخصة والذي برر في كثير من الأحيان على أنه الطريقة الفضلى لخدمة المواطن بشكل فعال وبأقل كلفة ممكنة. فإذا كانت الدولة تستعين بالقطاع الخاص لتأمين خدمات أفضل للمواطن، فمن البديهي أن تتبع نفس السياسة في مؤسساتها الحكومية بغية تحسين خدماتها للمواطنين.

لجأت كثير من الدول في محاولاتها لتحقيق هذا التوجه الجديد في علاقة الإدارة مع المواطن إلى وسائل عديدة من ضمنها، وضع شرعة المواطن وهي عبارة عن وثيقة رسمية تحدد حقوق المواطن وواجباته في علاقاته مع الإدارة، علماً أن السياسة المتبعة في كثير من الدول هي وضع شرعة عامة تشكل الإطار العام لعلاقة المواطن بالإدارة، على أن يجري استكمالها بعدد من الشرائع المتخصصة التي تحدد هذه العلاقة في مختلف قطاعات الإدارة.

تتوخى شرعة المواطن في معظم الأحيان تحقيق الأهداف الأساسية التالية:

- تعزيز التوجه الديموقراطي للإدارة والإلتزام بنظام حكم القانون.
- تحقيق مبدأ الشفافية ومسؤولية الإدارة العامة تجاه المواطن.
- حماية المواطن من سوء استعمال سلطة الإدارة.
- توطيد العلاقات بين الدولة والمواطن واستعادة ثقة المواطن بالدولة.

- تحسين خدمات الدولة للمواطنين.

إن الحاجة إلى شرعة من هذا النوع، هي أكثر إلحاحاً في بلد كلبنان، بسبب تردي وضع الإدارة العامة والهوة الكبيرة التي تفصل بين الإدارة العامة والمواطن، نتيجة لعوامل عديدة، من أهمها ما يلي:

- إن العقلية السائدة في الإدارة اللبنانية منذ عهد الإنتداب، والى حد كبير خلال العهد الإستقلالي، هي عقلية الإدارة الحاكمة وليس الإدارة الخادمة والتي تعتبر مهمتها الأساسية هي تنظيم علاقات المواطنين والتأكد من تقيدهم بالقوانين المرعية. ولا شك بأن الرواسب التاريخية المتراكمة التي أدت إلى هذه النظرة لدور الإدارة وعلاقتها بالمواطن، هي السبب الأساسي وراء هذه العقلية التي عانى منها اللبنانيون كثيراً. لقد حان الوقت لتغيير نظرة الإدارة إلى دورها، من إدارة تقتصر مسؤولياتها على الحكم والردع، إلى إدارة تتوخى خدمة المواطنين وتسهيل تعاملهم مع الدولة.
- إن التدخل السياسي غير المشروع في أعمال الإدارة المتّصف أحياناً بصبغة طائفية، والذي تراجع إلى حد ما خلال فترة قصيرة من العهد الإستقلالي، قد عاد إلى حدته بعد الأحداث التي ألمت بالوطن، بحيث شدد السياسيون قبضتهم على الإدارة، واستغلوها لخدمة مصالحهم الشخصية، بحيث أصبحت الإدارة العامة إلى حد معين، أداة لخدمة مصالحها ومصالح هؤلاء السياسيين وبعض الفئات الإقتصادية والمالية النافذة. فمن الطبيعي في وضع كهذا أن تصبح خدمة المواطنين متوقفة إلى حد كبير على مدى تطابق حاجاتهم مع حاجات السياسيين أو موظفي الإدارة.
- إن أساليب وطرق العمل البالية والمعقدة والمرهقة هي، باعتراف الجميع من أهم أسباب شكوى المواطن من الإدارة، وبالتالي من أهم أسباب فقدان الثقة بقدرة الإدارة أو برغبتها في خدمة هذا المواطن وتحسين علاقاته مع الدولة والإدارة. إن تبسيط الإجراءات الحكومية وتسهيل معاملات المواطنين تشكل أحد الوسائل المهمة لإزالة إحباط المواطنين وإعادة ثقتهم بالإدارة وبالدولة.
- إن عدم فعالية نظام مساءلة ومحاسبة السياسيين والموظفين يشكّل سبباً رئيسياً من أسباب إحباط المواطن وتدني ثقته بالدولة والإدارة، أضف إلى ذلك، ضعف الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية المسؤولة عن سير العمل في الإدارات والمؤسسات

العامة، مما يزيد من استخفاف ولامبالاة بعض الموظفين تجاه المواطنين دون الخوف من أي رادع.

في ظل هذه الأوضاع يظهر بوضوح مدى الحاجة إلى تغيير نظرة الإدارة التقليدية إلى دورها وطريقة تعاملها مع المواطنين بغية رفع الظلم عنهم واستعادة ثقتهم بدولتهم وإدارتهم، وبغية إيجاد شراكة حقيقية بين الإدارة والمواطن كشرط أساسي لأي إصلاح إداري حقيقي. فالموظف، يجب أن يدرك أنه موظف عند المواطنين بقدر ما هو موظف عند الدولة، وان للمواطن حقوقاً يجب على الدولة الإعتراف بها وإلتزامها، ومن المؤسف أن القوانين في لبنان، تشدد بالدرجة الأولى على واجبات الموظف تجاه الدولة دون إعطاء الأهمية اللازمة إلى واجباته تجاه المواطن.

من حسن الحظ، أن الدولة قد أدركت مؤخراً أهمية قضية علاقة الإدارة بالمواطن وضمنتها وثيقة استراتيجيا تنمية وتطوير الإدارة العامة التي قدمها وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية إلى مجلس الوزراء الذي وافق عليها بتاريخ ٢٠٠١/٩/١٣. وتعتبر هذه الوثيقة أن تجاوب الإدارة العامة مع احتياجات المواطن هو أحد المبادئ الأساسية للإدارة العامة الحديثة وتشدد على أن "مبدأ التجاوب مع احتياجات المواطن يتطلب الإنتقال من نظام بيروقراطي إلى نظام منفتح. ولهذا فإن تجاوب الإدارة العامة يجب أن يأخذ بمبدأ ربط الإدارة بالمواطنين بهدف تأمين نوعية خدمات أفضل وتسهيل الحصول على المعلومات واعتماد الشفافية".

إننا نأمل بأن تكون الشرعة المقترحة والتي تشكل إطاراً لعلاقة المواطن بالإدارة بشكل عام مقدمة لشرائع أخرى متخصصة تطال مختلف قطاعات الإدارة العامة، وخاصة القطاع التربوي والصحي، مع الإشارة إلى أن الشرعة المقترحة تشمل جميع العاملين في القطاع العام من وزارات وإدارات ومؤسسات عامة وبلديات.

أخيراً يجب التشديد على أنه بالرغم من التأثير المعنوي لهذه الشرعة فإن نجاحها في تحقيق الأهداف المرجوة منها يتوقف إلى حد كبير على اعتمادها من قبل المجتمع الأهلي، والعاملين في القطاع العام، لا سيما القياديين منهم، إضافة إلى دعم كامل من السلطات السياسية.

تتضمن شرعة المواطن العناوين التالية:

- المعاملات: سهولة وسرعة.
- خلقيات الوظيفة العامة.

- خلقيات المواطنية.
- حق الإطلاع: شفافية ومحاربة الفساد.
- المساءلة والمشاركة والمحاسبة.

## أولاً: المعاملات: سهولة وسرعة.

**للمواطنين الحق في:**

١. أن يتولى شؤونهم العامة في كل الإدارات موظفون يتصفون بالكفاءة، والإحتراف، والجدارة، والخلقية المهنية، والإستقلالية عن الزبائنية أو المحسوبية السياسية.
٢. الإلمام بالمراحل والإجراءات كافة، العائدة للمعاملات الإدارية التي تعنيهم، وبخاصة تلك التي تندرج في إطار الخدمات اليومية التي تطال أكبر شريحة من المواطنين، وذلك بجميع الوسائل من منشورات (دليل المواطن)، وملصقات، وبيانات، وهاتف آلي، وشبكة الكترونية، ومكاتب استعلامات متخصصة في الإدارات العامة.
٣. الإلمام بكافة مراحل وإجراءات المعاملات الإدارية وكلفتها، لا سيما بالنسبة للمواطنين الذين لا يجيدون القراءة، أو يجهلون حقوقهم الأساسية، أو يعيشون اوضاعاً اقتصادية واجتماعية صعبة، والذين يتوجب مساعدتهم على بلوغ حقوقهم الأساسية من خلال إعلام إداري وخدمة إدارية تنسجم مع صعوبة أوضاعهم.
٤. إعلام إداري متعدد ومتنوع الأشكال يساعد المواطنين على فهم آليات عمل الإدارات العامة على المستويين الوطني والمحلي ويحد من الفساد والتبعية.
٥. معاملات إدارية سهلة، متدرجة في صعوبتها بحسب طبيعتها وأهميتها، تخضع لثلاثة مبادئ :
   - مبدأ القانونية: أي أن تكون لائحة المرفقات والأوراق الثبوتية محددة بقانون أو مرسوم أو قرار.
   - مبدأ النسبية: أي أن يكون حجم المعطيات والمستندات المطلوبة متوازناً مع موضوع الطلب فلا تشكل معاملات الحياة اليومية هدراً للوقت إلا في حدود دنيا.

- مبدأ الوضوح: أي أن تكون النماذج والوثائق المرتبطة بالمعاملات مصممة بطريقة سهلة وواضحة، وأن تكون صياغتها بلغة إدارية مفهومة من العدد الأوسع من الناس.

٦. الحصول، دون إبطاء، على نسخة مصدقة عن القرارات الإدارية الفردية التي تعنيهم، للإطلاع على الحيثيات القانونية والأسس التي استندت عليها هذه القرارات. لا ينتفي هذا الحق بسبب الظروف القاهرة أو الإستثنائية إلا ضمن حدود تعين بحسب كل حالة، كما يمكن في الحالات الإضطرارية إبلاغ مضمون القرار شفهياً، على أن يصار إلى إنجازه لاحقاً بصورة خطية في أقصر مهلة ممكنة.

٧. توفير خدمات ذات نوعية جيدة في المجالات كافة، تنسجم مع المعايير والمواصفات المعتمدة عالمياً لحماية المستهلك، لا سيما في مجال البيئة. وعلى كل إدارة أن تحدد وتلتزم بمستويات الجودة للخدمات العامة التي تقدمها للمواطن.

٨. أن يشعروا في تعاملهم اليومي مع الإدارة العامة بالكرامة والمساواة وعدم التمييز، وأنهم ليسوا في وضع استعطاء خدمة أو تزلف أو ابتزاز أو خضوع، مما يستوجب قيام الإدارة بتقييم أداة الموظفين خاصة لجهة طريقة تعاملهم مع المواطنين.

**على الإدارة موجب:**

٩. تعليل القرارات الإدارية الفردية بصورة خطية، باستثناء الحالات ذات العلاقة بالدفاع الوطني، والسياسة الخارجية، وسير الإجراءات أمام المحاكم وسرية الحياة الخاصة، وغيرها من الأمور المنصوص عنها في القوانين والنصوص النافذة.

١٠. التعرف بسهولة إلى القواعد القانونية والنصوص التنظيمية النافذة. ويتوجب على هذه الإدارات جمع التشريعات المعمول بها وتصنيفها في مجموعات حسب مواضيعها وجعلها في متناول المواطنين.

١١. مكافحة البيروقراطية والروتين الإداري، بتبسيط المعاملات وترشيد كلفتها واختصار أعداد النماذج، والتخفيف من المستندات والوثائق والإفادات المطلوبة لإنهاء المعاملات، وتحديد مهل لإنجاز مختلف مراحل هذه المعاملات، والعمل على التوسع في استعمال شبكات المعلوماتية الإلكترونية تسهيلاً لتقديم المعاملات إلى المواطنين والبتّ بها بسرعة.

١٢. إنشاء مكاتب استقبال في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات حيث تدعو الحاجة، لتأمين المعلومات اللازمة للمواطنين وربط هذه المكاتب عبر شبكة معلوماتية، بحيث يمكن للمواطن الحصول على معلومات عن المعاملات الرسمية العائدة له في مختلف الإدارات، من خلال أي مكتب استقبال.
١٣. تمديد ساعات الدوام في الوزارات والإدارات الحكومية التي تواجه ضغطاً كبيراً من المواطنين، بحيث يمتد العمل بعد الظهر ليومين أو أكثر في الأسبوع.
١٤. توفير فرص اللجوء إلى القضاء أمام جميع المواطنين، واختصار مهل البت بالدعاوى.

## ثانياً: خلقيات الوظيفة العامة.

**على الموظف:**

١٥. أن يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها وان يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال.
١٦. أن يضع خدمة المواطنين فوق مصالحه وارتباطاته الخاصة.
١٧. أن ينجز معاملات المواطنين بسرعة ودقة ونزاهة ضمن حدود وظيفته.
١٨. أن يتعامل مع المواطنين، ضمن القوانين والأنظمة المرعية بتهذيب وكفاية واحترام لحقوقهم وكراماتهم.
١٩. أن يسهر على تأمين المساواة والموضوعية في التعامل مع المواطنين دون أي تحيز أو تمييز على أساس العرق أو الدين أو الجنس أو المعتقد والإنتماء السياسي.
٢٠. أن يطلع المواطن المكلف بمعالجة ملفه أو طلبه، على إسمه الكامل ووظيفته ورقم هاتف مكتبه وعنوانه في مركز عمله، لكي يتسنى للمواطن مراجعته عند الحاجة.

## ثالثاً: خلقيات المواطنية.

**على المواطن موجب:**

٢١. التعاطي مع الموظفين باحترام وتهذيب على أساس أنهم يؤدون خدمة عامة تتطلب درجة عالية من المسؤولية وهي ذات مردود وطني شامل.

٢٢. عدم اللجوء إلى استغلال النفوذ أو اللجوء إلى وسائل وأساليب الضغط على الموظفين لتجاوز القوانين والأنظمة، أو الرشوة أو دفع مبلغ غير متوجب عليه على سبيل الرشوة، أو أن يدلي بتصاريح مغلوطة، أو يقدم مستندات مزورة أو أن يشجع موظفاً من خلال بدل، أو هدية، أو وعد، أو منفعة، للقيام بما هو مناف للوظيفة العامة.
٢٣. فضح أية مخالفة أو عملية احتيال أو فساد حتى لا يكون متواطئاً في سوء أداء الإدارة العامة وهدر المال العام.
٢٤. دفع كل الضرائب والرسوم حسب القوانين والأنظمة، وتقديم الوثائق والمستندات المتعلقة بمعاملاته كافة، وتسهيل عمل الموظفين في القيام بواجباتهم الوظيفية. كما عليه واجب التقيد بقوانين وأنظمة الإدارة العامة، واحترام المهل المحددة لتقديم الطلبات او التصاريح، وتسديد الرسوم المتوجبة عليه.
٢٥. المساهمة في تخفيف الأعباء المالية عن الإدارات العامة من خلال حرصه على الملكية العامة والمال العام وحسن استعماله للمنشآت العامة وتقيده بقواعد السلامة العامة والبيئة والصحة العامة، والمساهمة مع مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية ووسائل الإعلام في تعبئة الجهود، للحؤول دون التعدي على الملكيات العامة.

## رابعاً: حق الإطلاع، شفافية ومحاربة الفساد.

**للمواطنين الحق في:**

٢٦. الشفافية في كل ما يتعلق بإنفاق المال العام وذلك من خلال تطبيق النصوص المتعلقة بالشفافية ومن خلال الإعلان عن أوجه هذا الإنفاق بواسطة وسائل الإعلام على اختلافها.
٢٧. الإطلاع في موقع الإدارة المختصة على المعلومات ذات الطابع العام التي تتعلق بعملها ضمن القوانين والأنظمة النافذة وغير المشمولة قانوناً بطابع السرية. كما يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يستنسخ وينشر هذه المستندات بصورة كاملة أو جزئية على مسؤوليته شرط ألا تمس بالحقوق والحريات الخاصة أو الشخصية لأي إنسان.
٢٨. الإطلاع على المعلومات والمعطيات الموجودة على شبكات المعلومات والتعليق عليها ومناقشتها. كما يحق للمواطن أن يعترض أو يصحح أو يرفض نشر أي معلومات تتعلّق به على الشبكة لأسباب مشروعة. كما يحظّر على الإدارات والمؤسسات العامة أن تضع

في قاعدة بياناتها الإلكترونية معطيات إسمية ذات طابع شخصي أو خاص دون موافقة صاحب العلاقة.

٢٩. الإطلاع على موازنة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بعد خمسة عشر يوماً من إقرارها والإعلان عنها. وترفق الموازنة بقطع حساب للسنة المنصرمة ولائحة بالأشخاص والمؤسسات الذين استفادوا من تقديماتها، وبجردة ممتلكاتها. تصدر هذه المعلومات في نشرة أو في ملصق بارز على لوحة الإعلانات العائدة للإدارة المعنية.

٣٠. الإعتراض على أي تكليف بضريبة أو رسم، إذا وجد فيه خطأ أو إجحافاً أو مخالفة، ويحق للمواطن الحصول على جواب عن اعتراضه دون إبطاء في المهل المحددة في القانون. يجري إبلاغ المعترض جميع الدعوات والإشعارات والمخابرات والقرارات وسواها بالطرق الإدارية وبمختلف تقنيات الإتصال والمعلوماتية.

**على الإدارة موجب:**

٣١. الإعلان عن المشاريع العامة المنفذة التي تفوق كلفتها ٥٠ ضعفاً الحد الأدنى للأجور، ووضع لافتة في مكان تنفيذ هذه المشاريع تذكر فيها المعلومات والمعطيات الأساسية كافة المتعلقة بهذه المشاريع، وايداع الوثائق الأساسية المتعلقة بالمشروع في مركز الإدارة المعنية تمكيناً للمواطنين من الإطلاع عليها.

٣٢. احترام حقوق المستهلكين المستفيدين من الخدمات العامة (ماء، كهرباء، هاتف، مستشفيات، مدارس...) على أن يتمثل المستهلكون في جمعيات ولجان، للتعبير عن رأيهم في نوعية الخدمات المقدمة.

٣٣. إطلاع المواطنين عند تقديمهم لطلب معلل على الأعمال الحكومية بواسطة المعلومات الرسمية الموثوقة وبخاصة المعلومات الإحصائية المتوفرة، على أن لا تتصف بطابع السرية، وفي حدود القوانين والنصوص التنظيمية النافذة.

٣٤. توفير كل المعلومات للمحاكم في القضايا التي تخص المتقاضين والتعاون مع القضاء وعدم عرقلة مسيرته.

٣٥. نشر تقارير سنوية ونشرات إعلامية عن عمل الوزارات والإدارات الحكومية وإنجازاتها.

٣٦. الحفاظ على سرية المعلومات الخاصة عن المواطنين التي يحصل عليها الموظف من خلال القيام بوظيفته وعدم استغلالها لغايات خاصة.
٣٧. وضع نظام لتقديم اقتراحات الموظفين والمواطنين المتعلقة بتحسين العمل الإداري وتطويره في مختلف الإدارات.

## خامساً: المساءلة والمشاركة والمحاسبة.

**على الإدارة موجب:**

٣٨. تأمين سبل الوصول للمواطن، في مهل معقولة ودون عراقيل، إلى المراجع المناط بها تلقي الشكاوى والمراجعات والنظر فيها. وعلى هذه المراجع تقديم المعلومات اللازمة كافة، عن طريق تقديم الشكاوى مع إعطاء إسم وعنوان ورقم هاتف الموظف المكلف بتلقي الشكوى، وأن تتعامل مع المواطن بجدية ودون استنساب أو تبعية. كما عليها أن تعترف للمواطن بحق اللجوء إلى المراجع المناط بها تلقي الشكاوى والمراجعات، والى أعضاء المجلس النيابي، ومختلف هيئات المجتمع الأهلي، ووسائل الإعلام، وفي الحالات القصوى إلى المحاكم سعياً للوصول إلى حقه.
٣٩. الإجابة بسرعة على أسئلة أو رسائل المواطنين البريدية أو الإلكترونية أو استفساراتهم بواسطة الهاتف وبلغة واضحة ومبسطة.
٤٠. إجراء استفتاءات سنوية وإحصاءات تظهر مدى رضى أو عدم رضى المواطنين عن مستوى أداء الإدارات والتقديمات.
٤١. الإعتراف بحق الموظفين بالتعبير عن خبراتهم المهنية والتواصل مع المجتمع بمختلف الوسائل ضمن إطار النصوص القانونية والتنظيمية النافذة.
٤٢. تسهيل مشاركة الموظفين الأكفياء من كل الفئات في المناسبات العلمية والتدريبية كافة التي تساهم في التواصل بين الإدارة والمواطنين وكذلك مختلف أعمال النشر التي تساهم في تنمية هذا التواصل.
٤٣. تأمين التنفيذ السريع لأحكام القضاء الإداري لصالح المواطنين.
٤٤. تعزيز الصورة الإيجابية في المجتمع للقيمين على الخدمة العامة وتلافي أي إجراء أو ملاحقة قضائية أو إدارية تتعدى المساءلة المسلكية الإدارية والمسؤوليات الناجمة عن

إدارة المال العام قد تمس بالكرامة الشخصية للموظف ومكانة الوظيفة العامة من خلال التمسك بقرينة البراءة.

٤٥. إرساء تقاليد وآليات لتكريم الموظفين الذين خدموا في الإدارة أو المحالين على التقاعد حفاظاً على سمعة الوظيفة العامة ومكانتها كي تحظى باحترام المواطنين وتستهوي العناصر الشابة والكفوءة وذات الخلقية الراقية.

٤٦. تعزيز نظام المحاسبة والتأديب تحقيقاً لمبدأ المسؤولية في العمل الحكومي.

٤٧. وضع شرعة سلوك لموظفي الإدارة العامة تحدد بوضوح القواعد الخلقية الواجب اعتمادها.

٤٨. حماية الشاكين (Whistleblowers) من مواطنين وموظفين من المضايقات والأعمال الإنتقامية التي يمكن أن يتعرضوا لها نتيجة لفضحهم بعض المخالفات.

٤٩. إشراك هيئات المجتمع الأهلي في مناقشة سياسات الإدارة العامة المتعلقة بهذه الهيئات قبل اعتمادها بشكل نهائي.

٥٠. وضع نظام لتقديم مكافأة سنوية لعدد محدد من الموظفين المتميزين بالنسبة لتعاطيهم مع المواطنين.