

4-2024

الأمبودسمان كآلية نحو تعزيز ثقة المتعاملين بجهة الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة

عبدالحميد أحمد الواحدي
United Arab Emirates University, 200306067@uaeu.ac.ae

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_dissertations

 Part of the [Public Law and Legal Theory Commons](#)

Recommended Citation

الواحدي, عبدالحميد أحمد, "الأمبودسمان كآلية نحو تعزيز ثقة المتعاملين بجهة الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة" (2024). *Dissertations*. 247.
https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_dissertations/247

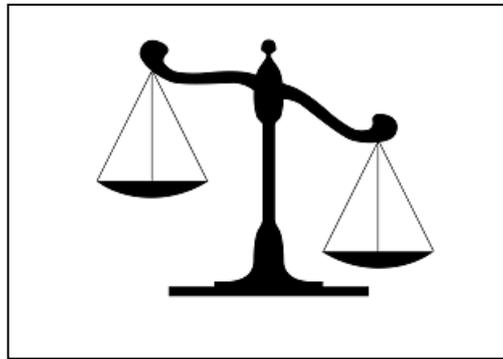
This Dissertation is brought to you for free and open access by the Electronic Theses and Dissertations at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Dissertations by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact mariam_aljaberi@uaeu.ac.ae.

رقم أطروحة الدكتوراه 2024 : 4

كلية القانون

الأمبودسمان كآلية نحو تعزيز ثقة المتعاملين بجهة الإدارة
في دولة الإمارات العربية المتحدة

عبدالحميد أحمد الواحدي



جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

الأمبودسمان كآلية نحو تعزيز ثقة المتعاملين بجهة الإدارة
في دولة الإمارات العربية المتحدة

عبد الحميد أحمد الواحدي

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في الفلسفة في القانون

أبريل 2024

جامعة الإمارات العربية المتحدة أطروحة دكتوراه 2024: 4

الغلاف: تحقيق قواعد العدل والإنصاف عن طريق تنظيم الأعبودسمان
(تصوير: عبدالحميد أحمد الواحدي)

© 2024 عبدالحميد أحمد الواحدي

حقوق النشر محفوظة

المطبعة: خدمة طباعة الجامعة. جامعة الامارات العربية المتحدة 2024

إقرار أصالة الأطروحة

أنا **عبدالحمد أحمد الواحدي**، الموقع أدناه، طالب دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان **"الأمبودسمان كآلية نحو تعزيز ثقة المتعاملين بجهة الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة"**، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف **أ.د. مجدي عبدالحمد شعيب**، **أستاذ دكتور في كلية القانون**. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل فيها بما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.



توقيع الطالب:

التاريخ: 2024-4-15

لجنة الإشراف

(1) المشرف الرئيسي: أ. د مجدي شعيب

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون

(2) عضو مناقش الداخلي: أ. د أحمد شوقي

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون

إجازة أطروحة الدكتوراه

أجيزت أطروحة الدكتوراه من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

1) المشرف (رئيس اللجنة): أ.د/ مجدي شعيب

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون

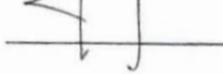
التاريخ: ٢٠٢٤/٤/٢ التوقيع: 

2) عضو داخلي: أ.د/ عبد الرحيم المصلوحي

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون

التاريخ: ٢٠٢٤ أبريل ٢٠ التوقيع: 

3) عضو خارج الكلية: د/ طريفة سعد السميطي

الدرجة: أستاذ مشارك

كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية - جامعة الإمارات العربية المتحدة

التاريخ: 2/4/2024 التوقيع: 

4) عضو خارج الجامعة: أ.د/ محمد أنس جعفر

الدرجة: أستاذ القانون العام

كلية الحقوق - جامعة القاهرة (جمهورية مصر العربية)

التاريخ: ٢٠٢٤/٤/٢ التوقيع: 

اعتمدت الأطروحة من قبل:

عميد كلية القانون بالإنايه : الأستاذة الدكتورة فتيحة قراري

التاريخ: 2024/4/4
التوقيع: 

عميد كلية الدراسات العليا: الأستاذ الدكتور على المرزوقي

التاريخ: 17/04/2024

التوقيع: 
Ali Hassan

المخلص

في خضم توجه الحكومات نحو إعادة فلسفة تقييم العلاقة مع المتعاملين من خلال بناء علاقة شراكة فيما بينهم لتحقيق مصالح مشتركة ومتنوعة على المستوى القانوني والإداري والاجتماعي والاقتصادي، سعى الباحث نحو إيجاد آليات من شأنها تعزيز الثقة بين الحكومة والمتعاملين لإيجاد الحلول البديلة لمعالجة شكاوى ومنازعات المتعاملين الناشئة عن العمل الإداري.

لذا وقع الاختيار على تجربة دولة السويد في إنشاء نظام الأمبودسمان الذي يهدف إلى حماية حقوق المتعاملين ومعالجة منازعاتهم مع جهة الإدارة، والتحقق من قيام تلك الجهات بتطبيق القانون وقواعد العدالة والأخلاق وحسن العمل الإداري، والعمل على استمرارية تطوير العمل الإداري لضمان تعزيز ثقة المتعاملين بالإدارة، وبالتالي الاستفادة بشكل منظم من عمليات الإصلاح التي قد لا تراها جهة الإدارة بسبب انغماسها في العمل التنفيذي والتشغيلي، أو مجموعة الشكاوى التي قد لا تصل إلى الجهات القضائية لعدم اختصاص رقابتها عليها لأسباب شكلية أو موضوعية، والتي يرى الباحث أن لها الحق في دراستها والتعامل معها بعدالة، وذلك من خلال تجربة تتمثل في قيام جهة مستقلة تكون سبيل للمتعامل ووسيلة نحو إنصافه في مواجهة جهة الإدارة إن كان هناك سوء في إدارة تلك الجهة.

استعرض هذا البحث التجربة الرئيسية لدولة السويد في نظام الأمبودسمان، باعتبارها أول من طبقت هذا التنظيم بالمفهوم القانوني الحديث، حيث تم عرض نشأة النظام وآلية عمله وحتى مخرجاته بما فيها طريقة تعيين الأمبودسمان واختصاصاته وسلطاته وصلاحياته، ومن ثم عرض بعض النماذج العالمية الأخرى والمختارة على المستوى الأوروبي والعربي، لإعطاء تصور شامل عن الموضوع وكيفية انجذاب الدول لهذا التنظيم، وذلك كله ضمن الباب الأول من هذا البحث.

وبعد بيان التجارب المطبقة، جاء الدور للبحث ضمن الباب الثاني عن النظام القانوني والإداري لدولة الإمارات، لمحاولة معرفة طرق معالجة منازعات المتعاملين مع جهة الإدارة في الوقت الحالي، وكيفية تقديم الشكاوى والسلطات والصلاحيات الممكنة، وتم استعراض الآليات على جميع المستويات الرئيسية متمثلة في الجهة الإدارية وديوان الرئاسة ومجلس الوزراء والمجلس الوطني الاتحادي ووسائل الإعلام في الدولة، وغيرها من الجهات الأخرى ذات العلاقة، وذلك للبدء ببناء تصور وتنظيم إماراتي مشابه للتجربة العالمية لمعالجة منازعات المتعاملين، وموائمتها بشكل يتوافق مع التنظيم القانوني لدولة الإمارات، والنظر في إمكانية تطبيق النظام بعد العمل على عدد من التعديلات والتغييرات القانونية والإدارية والمؤسسية لبناء تنظيم متكامل على المستويين الاتحادي والمحلي.

الهدف الرئيسي من اقتراح النموذج في دولة الإمارات العربية المتحدة هو لتكوين نظام موحد على مستوى الدولة لتلقي شكاوى المتعاملين والعمل على إصلاحات إدارية وقانونية، مكونة نموذج ريادي على مستوى المنطقة، يدعم ويعزز من حماية المتعامل مع جهة الإدارة، بالإضافة إلى تطور العمل الحكومي بالدولة في ضوء الجهود

الإيجابية التي سينتجها تطبيق هذا النظام، خاصة وأن دولة الإمارات تعتبر حاضنه مميزة لأفضل التجارب الحكومية ورائدة في العمل الحكومي.

كلمات البحث الرئيسية: الأمبودسمان، المفوض البرلماني، المدافع عن الحقوق، وسيط الجمهورية، وسيط المملكة، الموفق الإداري، أمين المظالم، منازعات المتعاملين، شكاوى، تظلمات إدارية، الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.

The Ombudsman Serves as a Mechanism to Enhance Trust in Administrative Entities in the United Arab Emirates

Abstract

In the midst of governments' trend towards re-evaluating the relationship with customers by building a partnership relationship between them to achieve common and diverse interests at the legal, administrative, social and economic levels, the researcher sought to find mechanisms that would enhance trust between the government and customers to find alternative solutions to address customer's complaints and disputes arising from administrative work.

Therefore, the choice fell on the experience of the State of Sweden in establishing the Ombudsman system, which aims to protect the rights of customers and address their disputes with the administration, verify that these authorities implement the law and the rules of justice, ethics, and good administrative work, and work on the continuity of development of administrative work to ensure that customer's confidence in the administration is strengthened, and thus benefiting in an organized manner from reform processes that the administration may not see due to its involvement in executive and operational work, or a group of complaints that may not reach the judicial authorities due to the lack of jurisdiction to monitor them for formal or substantive reasons, and which the researcher believes that those complaints have right to be studied and dealt with fairness. And this is through an experience represented by an independent body that would be a path for the customer and a means of redress in the face of management if there is a mismanagement of that entity.

This research reviewed the main experience of the State of Sweden in the Ombudsman system, as it was the first to implement this organization in the modern legal sense, where the origins of the system, its working mechanism, and even its outcomes were presented, including the method of appointing the Ombudsman, its competences and powers, and then some other global models selected at the European and Arab level were

presented to give a comprehensive picture of the topic and how countries are attracted to this system, and all of that is within the first section of this research.

After explaining the applied experiments, it was the turn to research, within the second section, the legal and administrative system of the UAE, to try to find out ways to address disputes of those dealing with the administrative body at the present time, and how to submit complaints, and the possible authorities and powers. The mechanisms were viewed at all major levels, represented by the administrative body and the Office of The Presidency, the Council of Ministers, the Federal National Council, the media in the country, and other relevant parties, in order to begin building an Emirati vision and a system that is similar to the global experience in dealing with customer disputes, and aligning them in a way that is compatible with the legal organization of the United Arab Emirates, and considering the possibility of implementing the system after working on a number of Legal, administrative and institutional amendments and changes to build an integrated organization at the federal and local levels.

The main goal of proposing the model in the UAE is to create a unified system at the state level to receive customer complaints and work on administrative and legal reforms, forming a region-wide entrepreneurial model that supports and enhances the protection of the customer with the administration, in addition to the development of government work in the UAE in light of The positive efforts that will result from the implementation of this system, especially since the UAE is considered a distinguished incubator for the best government experiences and a pioneer in government work.

Keywords: The Ombudsman, Parliamentary Commissioner, Defenseur Des Droits, Public Mediator, Kingdom Ombudsman, Administrative Ombudsman, Stakeholder Disputes, Complaints, Administrative Grievances, National Human Rights Institution.

مساهمة المؤلف

كانت مساهمة عبدالحميد أحمد الواحدي في الأوراق الواردة في هذه الرسالة على النحو التالي:

- I. شارك في تخطيط العمل، وكان مسؤولاً رئيسياً عن جمع البيانات ومعالجتها، وتقييم النتائج وكتابة المخطوطات.
- II. شارك في تخطيط العمل، وكان مسؤولاً عن العمل التجريبي، وجمع البيانات ومعالجتها، وتقييم النتائج وكتابة المخطوطات..
- III. المسؤولية الوحيدة عن تخطيط البحث وإجراء التجارب وإعداد المخطوطة.

ملف تعريف المؤلف

عبدالحاميد أحمد الواحدي، رئيس قسم الاستشارات القانونية في هيئة الأوراق المالية والسلع منذ عام 2009، حصل على العديد من الجوائز والتقدير أثناء مسيرته المهنية، من بينها جوائز ضمن برنامج (فرسان) في الهيئة على المستوى الإشرافي، بالإضافة إلى جائزة الموظف الإيجابي، وغيرها.

لديه عدد من الشهادات المهنية المتخصصة مثل الشهادة الدولية للذكاء الاصطناعي، وشهادة محكم، وتخرج من برنامج الرقابة المالية لقيادات المستقبل. كما شارك بإحدى فئات برنامج الشيخ خليفة للتميز الحكومي.

شارك بالعديد من اللجان فرق العمل المرتبطة بالعمل القانوني كلجان المخالفات الوظيفية، ولجان التظلمات على القرارات الإدارية. ولجان أخرى تساهم في تطوير العمل الحكومي كلجان التميز المؤسسي، والمقترحات، وغيرها. كما شارك في عدد من مشاريع القوانين على المستوى الاتحادي.

شارك كمتحدث في عدد من اللقاءات مثل المؤتمر العلمي للذكاء الاصطناعي والعدالة بجامعة الإمارات، ومتحدث في عدد من الندوات وورش العمل القانونية المتخصصة في قطاع الأسواق المالية.

له عدد من الأبحاث العلمية المرتبطة بالقانون الإداري، مثل البحث المعنون بنفاذ القرار الإداري في ضوء أحكام القضاء الإماراتي، وكذلك بحث بعنوان أركان القرار الإداري في عصر الذكاء الاصطناعي.

حصل على درجة البكالوريوس بتقدير جيد جداً، والماجستير بتقدير امتياز من كلية القانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة.

يهدف عبدالحاميد ليكون طالب وباحث وموظف له أثر في تطوير العمل الحكومي بدولة الإمارات من خلال مشاركاته وأبحاثه وإسهاماته في العمل الحكومي.

شكر وتقدير

يسرني أن أتقدم بخالص الشكر، وبوافر الامتنان، وبكل معاني التقدير لكل من ساهم في إخراج هذا البحث إلى حيز التنفيذ.

وإلى من سخر وقته وجهده وكرمه في الإرشاد المستمر لهذا البحث والتوجيه الذي صحبه رفق ومحبه وطلب التميز، إلى أستاذي الدكتور/ مجدي عبدالحميد شعيب، أستاذ القانون العام الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة مسخراً وقته الثمين لي ولزملائي فله كل الشكر والتقدير والاحترام وجزاه الله عني كل خير.

كما أود أن أعرب عن شكري العميق وامتناني لأبي وأمي وزوجتي وأبنائي وعائلتي، على مساهمتهم ودعمهم ووقوفهم بجانبهم وساندتهم المتواصل لاجتياز مراحل هذه الأطروحة.

كما أشكر أساتذتي، وأصدقائي وزملائي الذين دعموني بالكلمة والمعلومة والفكرة والمشورة والتحفيز والدعاء، فلهم كل التحية والتقدير.

الإهداء

إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله
إلى رمز العلم والإرادة والنجاح وطني الإمارات وحكومتنا الغالية
وإلى كل من سعى لأنعم بالنجاح وأسير في دروب التقدم والعلم
إلى والدي العزيزين اللذان لم تحط يداهما بالدعاء لي دوماً بالتوفيق والنجاح
إلى زوجتي وأبنائي الذين سهلوا لي هذه المهمة
أهدي لهم ثمرة من ثمار غرسهم وتوفيق الله
إلى كل من شاركني عناء هذا البحث وساهم فيه بالدعاء والكلمة الطيبة
لكم مني كل الشكر والتقدير والاحترام....

قائمة المحتويات

i	العنوان
iii	إقرار أصالة الأطروحة
iv	لجنة الإشراف
v	إجازة أطروحة الدكتوراه
vii	الملخص
ix	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
xi	مساهمة المؤلف
xii	ملف تعريف المؤلف
xiii	شكر وتقدير
xiv	الإهداء
xv	قائمة المحتويات
1	المقدمة
1	أولاً: التعريف بموضوع الدراسة
4	ثانياً: أهمية الدراسة
5	ثالثاً: إشكالية الدراسة وتساؤلاتها
6	رابعاً: منهجية الدراسة
6	خامساً: خطة الدراسة
7	الباب الأول: التعريف بالنظام وآليات عمله والنماذج المطبقة
9	الفصل الأول: التعريف بنظام الأمبودسمان السويدي من حيث طبيعته القانونية واختصاصاته وسلطاته وآلية عمله
9	المبحث الأول: نشأة النظام وطبيعته القانونية واختصاصاته وسلطاته
9	المطلب الأول: نشأة النظام وتطوره وطبيعته القانونية
16	المطلب الثاني: اختصاصات الأمبودسمان وسلطاته
25	المبحث الثاني: آليات عمل النظام وتوصياته
25	المطلب الأول: آليات عمل الأمبودسمان
30	المطلب الثاني: توصيات أو مخرجات عمل الأمبودسمان عند نظر الشكاوى
34	الفصل الثاني: النماذج العالمية للنظام ومدى فاعليتها

34.....	المبحث الأول: تطبيقات بعض النماذج الأوروبية والعربية
34.....	المطلب الأول: بعض النماذج على المستوى الأوروبي
51.....	المطلب الثاني: نماذج على المستوى العربي
60.....	المبحث الثاني: تطبيقات عملية لتوصيات الأمبودسمان، وتقييم عام للنظام في ضوء أهم المبادئ
60.....	المطلب الأول: تطبيقات لبعض المنازعات العملية
75.....	المطلب الثاني: تقييم عملي للنماذج من الناحية القانونية والإدارية
	الباب الثاني: الأساليب الإدارية المتبعة في دولة الإمارات العربية المتحدة لمعالجة منازعات المتعاملين
85.....	والنموذج المقترح
86.....	الفصل الأول: الأساليب الإدارية المطبقة في دولة الإمارات العربية المتحدة لحل منازعات المتعاملين
86.....	المبحث الأول: الدور الذي تضطلع به جهة الإدارة ذاتها
86.....	المطلب الأول: الرقابة الذاتية لجهة الإدارة، ومشاركة المتعامل من خلال المقترحات والبلاغات
92.....	المطلب الثاني: تظلم المتعامل لدى جهة الإدارة
99.....	المبحث الثاني: الدور الذي تضطلع به سلطات الدولة الأخرى
99.....	المطلب الأول: دور سلطات الدولة الثلاثة في معالجة شكاوى المتعاملين وتظلماتهم
115.....	المطلب الثاني: دور بعض الجهات الأخرى في حماية المتعاملين
123.....	الفصل الثاني: التكامل وسد الفجوات لتكوين النظام المقترح بدولة الإمارات العربية المتحدة
	المبحث الأول: التكامل وسد الفجوات لأنظمة حل المنازعات مع جهة الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة
123.....	المطلب الأول: أوجه الشبه والاختلاف بين الأمبودسمان والأنظمة المعمول بها وكيفية التقريب بينها
124.....	المطلب الثاني: مبادئ فينيسيا كأساس لتوفير المعايير اللازمة لتمكين النموذج المقترح
132.....	المبحث الثاني: النموذج الإماراتي المقترح وآليات تنفيذه
141.....	المطلب الأول: مناسبة قالب الهيئات المستقلة لبناء النموذج الإماراتي
142.....	المطلب الثاني: الهيكل المقترح لنظام أمبودسمان شامل على مستوى الدولة
146.....	الخاتمة
160.....	أولاً: النتائج
160.....	ثانياً: التوصيات
163.....	المراجع
165.....	

فهرس الجداول

جدول ١: الشكاوى التي تم دراستها من قبل المجلس الوطني الاتحادي خلال الفترة من (2019/11/14-
2023/7/11) وحالتها 115

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة

لم تمنع فكرة الفصل بين السلطات حرص الحكومات على سلامة وعدالة الدور الإداري والإجرائي الذي تؤديه السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) في خدمة المتعاملين¹ مع الدولة ككيان واحد، بحيث يحافظ في المقابل على حقوق المتعاملين وعلى مبادئ العدل والمساواة التي تنادي بها جميع الدساتير الوطنية الحديثة، وفي ذات الوقت تستطيع كل سلطة أن تمنع السلطة الأخرى من إساءة استعمال سلطاتها؛ إذ إن الدولة القانونية هي التي تحمي الحريات والحقوق حتى في مواجهة السلطات الحكومية².

لذلك نشأت العديد من الآليات والسبل لضبط ميزان السلطة التي تتمتع بها الحكومة تجاه من يتعامل معها، فأصبحت الدول تحترم تلك الحقوق، وهو ما يعكس مدى تقدّمها، وأصبح الحرص على المتعامل من أهم أولويات الدول نظراً لتأثيره في نموها الاقتصادي؛ فلا شك أن عدم مراعاة الدول حقوق المتعاملين، وعدم حرصها على تحقيق العدالة وتبسيط خدماتها يمثل أدوات تُنفّر منها كل من يتعامل معها؛ مما يؤثر في استثماراتها الخارجية والداخلية، وثقة المتعاملين بها.

ولهذا تقوم جهة الإدارة عند مباشرة أعمالها برقابة داخلية على ذاتها؛ لضمان توافقها مع القانون والسياسات العامة والمبادئ المطبقة، غير أن هناك رقابة خارجية من جهات أخرى تمارس على جهة الإدارة، بعضها إدارية تمارسها الجهات الرئاسية (مجلس الوزراء)، وبعضها برلمانية (كالرقابة المالية لجهاز الإمارات للمحاسبة)، وبعضها قضائية؛ للتحقق من مشروعية تصرفات جهة الإدارة؛ فرقابة جهاز الإمارات للمحاسبة أو الرقابة الرئاسية تكون بيتدخل من قبل هذه الجهات؛ للرقابة على أعمال جهة الإدارة في ضوء اختصاصاتها الرقابية أو من خلال بلاغات تقدم إليها، ولا تتم عن طريق شكوى المتعامل بشكل مباشر في العادة.

لذا يلجأ أغلب المتعاملين إلى معالجة منازعاتهم مع جهة الإدارة عن طريق الإدارة ذاتها من خلال أنظمة التظلمات³ أو الشكاوى -والتي قد تكون محل نظر في سلامة الجهة وحيادها- بوصفها رقابة ذاتية تجمع بين

1 تم اختيار المتعامل للتعريف بكل من هو يتعامل مع الإدارة، سواء كان مواطناً أو مقيماً منتفعاً من الخدمات التي يقدمها المرفق العام؛ لذلك هناك من يُطلق عليه لفظ المواطن، وهناك من يسمى المرتفق (على أساس الانتفاع من المرافق العامة). انظر: د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2020، ص 16 - 20.

2 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفهوم الغربي للحريات العامة وحقوق الإنسان بين الأصالة والمعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001، ص 29 - 30. انظر أيضاً: د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 13، 24 - 20.

صفتي الخصم والحكم؛ مما قد لا يحقق العدالة، وعادةً ما تسعى الإدارة إلى مصالحها⁴، أو من خلال اللجوء إلى القضاء الذي يُعد الحامي لتعسف الإدارة ومخالفاتها للمشروعية تجاه المتعاملين مع الإدارة وقراراتها وتصرفاتها⁵.

وكما نعلم فإن القضاء يراقب المشروعية؛ لذا نحتاج إلى جهة تؤدي دورًا آخر لتكامل الدور الرقابي في تصرفات بعض الجهات المخالفة للقانون، أو غير العادلة والمنصفة للمتعاملين وحل منازعاتهم الإدارية في غير الشطط الكبير أو الوقائع التي تؤثر في الحريات العامة⁶.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في أكثر من حكم على أن جوهر رقابة القضاء على أعمال الإدارة، كأصل عام، تقتصر على رقابة المشروعية دون الملائمة، قائلة "..... أن الرقابة القضائية على نشاط الإدارة هي رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة أو تقدير ما لم تشطط الإدارة في التقدير إلى حد الانحراف بالسلطة....."⁷.

كما قررت المحكمة الاتحادية العليا في حكم حديث لها على أن للجهة الإدارية قدرًا من السلطة التقديرية وهي تقوم بأداء مهامها وبما يتفق والصالح العام وما يكفل حماية المجتمع واستقراره، ولها في سبيل ممارستها لسلطتها التقديرية عدم تعقيب القضاء على كيفية ممارستها لتلك السلطة، وإلا كان ذلك غير جائز قانوناً لمخالفته مبدأ الفصل بين السلطات⁸.

ونقصد بالملاءمة هنا تقدير الإدارة نوع القرار ومضمونه، وذلك بما تراه الإدارة مناسبًا للظروف التي نشأ خلالها التصرف⁹. وذلك دون الإخلال برقابة القضاء على شطط الإدارة ومخالفاتها المصلحة العامة بالتأثير في ركن الغاية، وخروجها عن المصلحة العامة؛ مما يؤثر في مشروعية ركن الغاية¹⁰.

4. د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة) مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، مؤسسة حورس للنشر والتوزيع، الإسكندرية، سنة 2002، ص 300 - 302.

5. د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام (دراسة مقارنة)، سنة 2008، ص 5 - 6. انظر أيضًا: د. ماهر أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر القانوني، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2018، ص 83 - 84.

6. د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء (دراسة مقارنة مع لجان التوفيق في مصر)، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، كلية الحقوق جامعة بنها، السنة الثانية، العدد الخامس، سنة 2011، ص 9 - 11. انظر أيضًا: د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص 303. انظر أيضًا: د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة النشر 2012، ص 176-179.

7. المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 331 لسنة 2012 قضائية بتاريخ 12-12-2012.

8. المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 882 لسنة 2023 قضائية بتاريخ 8-11-2023.

9. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2005، ص 124.

10. د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة – الانحراف بالسلطة (دراسة مقارنة)، تنقيح د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهانة ود. حسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 2014، ص 33 - 40. انظر أيضًا: د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 176.

ورغم حرص الدول على ضمان الرقابة الإدارية والمالية والمخاطر المرتبطة بهما، إلا أن تقدير ملائمة أعمال وممارسات الجهة الإدارية لا يقل تأثيراً عن غيرها، وهو ما أوجد حاجةً إلى ضمان وجود أنظمة من شأنها القيام بهذا الدور المؤثر والحساس الذي قد لا تقوم به السلطات القضائية وفقاً لاختصاصها¹¹.

ولا نقصد هنا وجود قصور في الرقابة القضائية¹²، وإنما رقابة من نوع آخر لا تضمن فقط الفصل في الحقوق ومراعاة المشروعية القانونية، وإنما رغبة في بناء علاقة تكامل بين الإدارة والمتعاملين معها تقوم على الإنصاف، والعدالة، ومراعاة الأهداف العليا للمجتمع، وأساسيات كرامته وحرياته وسبل العيش الكريم، وتتعلق بالموضوعات التي بطبيعتها لا ترقى إلى العرض على القضاء سواءً لطلب بعض الإصلاحات أو لأن طبيعتها لا تتسكّل قراراً إدارياً بالمعنى القانوني¹³.

ودولة الإمارات العربية المتحدة من الدول التي تراعي جانب الملاءمة والمواءمة من خلال الأساليب الإدارية، وهما الإنسان والمتعامل؛ فقد أجرت تعديلات وتغييرات إدارية هائلة، وخدمات رقمية مميزة تهدف إلى تقديم خدمات وفقاً لأفضل المستويات وأرقاها، إلا أن ذلك لا يمنع وجود نظام آخر يقوم وفقاً لعقلية مختلفة، يضطلع بدور المراقب على سلامة تلك الإجراءات والخدمات وتأثيرها الإيجابي في الحكومة بصفة عامة.

من هنا نشأت وسائل جديدة¹⁴ أقرتها بعض الدول لرقابة أعمال الإدارة من خلال جهات مستقلة تتمثل مهمتها في الرقابة على تصرفات الإدارة والنظر في مدى موافقة التشريعات للعدالة واعتبارها صورة بديلة لحل

11 تطرّق أ. حمدي سليمان سحيبات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 1998، ص 20، إلى أهداف الرقابة الإدارية والمالية، التي تتضمن التأكد من التزام الإدارة بكفاية التشريعات عند ممارسة مهامها ضمن مبدأ الشرعية، إضافة إلى ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، والحد من إساءة الإدارة استخدام سلطاتها تجاه تلك الحقوق والحريات التي شرعها المشرع، وهناك العديد من الأهداف المرتبطة بالانحراف الإداري، وكشف الأخطاء، وتطوير الإجراءات، والحرص على المال العام، وكيفية استغلاله حسب الخطط والسياسات وغيرها الكثير، إلا أن هذه المجالات تنطرق بشكل أكبر إلى العمل الإداري لجهة الإدارة وكيفية الصرف المالي، وهنا نحتاج إلى نوع معين من الرقابة سنتطرق إليه في مجال بحثنا.

12 رغم اعتبار القضاء هو الحامي للحقوق والحريات أمام السلطات الإدارية فإن هناك -رغم مزاياها- عيوب أهمها عدم قدرة القضاء على ممارسة هذا الدور من تلقاء نفسه، بل ينبغي لصاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء خلال مواعيد محددة وإلا سقط حقه، كما أن القاضي يبحث مشروعية القرار لا ملاءمته؛ إذ يتمثل دوره في التحقق من مدى مشروعية القرارات والتصرفات التي اتخذتها الإدارة. انظر: الأستاذ ماهر مراد خان، التوازن بين الضبط الإداري والحريات العامة (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2015، ص 245 - 247.

13 يرى أستاذنا الدكتور مجدي أن الضمير الجماعي يلعب دوراً في إعادة القانون؛ إذ يرى أن الضمير المشترك يُعد استجابة لهذا الضمير من جانب المؤسسات القائمة على أمر القانون؛ إذ إن الضمير الاجتماعي يؤثر في السلطات العامة وينفعها إلى بلورة آمال هذا الضمير ورجائه في قواعد قانونية، وعلى السلطات أن تلاحظ هذا الضمير وتضع ذلك في حساباتها عند إصدار القواعد القانونية، ومن هنا أرى أن الأبيدوسمان يبنّي العدالة الاجتماعية ويقوم بدور اجتماعي نحو رفع التوصيات اللازمة لإجراء التعديلات في القواعد القانونية التي من شأنها أن تحقق العدالة. انظر: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفهوم الغربي للحريات العامة وحقوق الإنسان بين الأصالة والمعاصرة، مرجع سابق، ص 45 - 46.

14 إن نظام الأبيدوسمان هو وسيلة من وسائل الرقابة؛ إذ تستخدم السلطة التنفيذية عدداً من الوسائل للرقابة على أعمالها، منها ما يسمى الرقابة التلقائية أو الذاتية؛ وهي الرقابة التي تقوم بها جهة الإدارة بنفسها؛ للتحقق من مشروعية وملاءمة التصرفات التي اتخذتها، فتقوم بتصحيح التصرف أو إلغاؤه، وهي رقابة تتم من خلال التسلسل الإداري أو السلطة الرئاسية، وقد تكون من جهات رقابية إدارية أخرى كهيئة الموارد البشرية في دولة الإمارات على القرارات المتخذة على الموظفين وأنظمة الموارد البشرية أو جهاز الإمارات للحسابات عند مراجعته الإجراءات المالية والإدارية. وقد تكون من خلال الرقابة بناءً على شكوى أو تظلم من قبل صاحب المصلحة، فتقوم الإدارة بمراجعة تصرفها؛ للتحقق من صحة قرارها وملاءمته، وهي خطوة إلزامية لدى بعض التشريعات قبل اللجوء إلى القضاء، وبعضها اختياري، وربما تتبعه الغالبية لكونه أسلوباً أيسر من القضاء وقد تراجع الإدارة قرارها، إلا أنه يُعاب على هذه الأنواع من الرقابة -رغم سهولتها وشموليتها للمشروعية والملاءمة- أنها رقابة ذاتية من قبل ذات الجهة التي أصدرت القرار؛ فربما لا تنصف أحياناً، أو تركز على حماية الأموال العامة والوظيفة العامة؛ لذلك برزت الأساليب الأخرى التي من شأنها تقديم ضمانات أكبر لصاحب المصلحة والتركيز على حماية المتعامل مع جهة الإدارة. انظر: الأستاذ ماهر مراد خان، التوازن بين الضبط الإداري والحريات العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 249 - 253.

المنازعات أو الخلافات بين الإدارة والمتعامل معها؛ لذلك ظهرت أنظمة مثل الأمبودسمان¹⁵ في السويد، أو وسيط الجمهورية بفرنسا، أو غيرها من المسميات¹⁶ بهدف مراقبة الإدارة والعمل على حماية حقوق الأفراد وحيرياتهم من خلال الحد من تعسف الإدارة أو استغلالها سلطاتها في مواجهة الأفراد، ولا يُعد ما يمارسه سلطة رئاسية، ولا يتصرف بصفته القضائية، بل هو يتدخل بصفة وسيط (ذي مساعٍ حميدة)¹⁷.

حرصت حكومة الإمارات على جعل الإنسان هو الأول، وذكر سيدي صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي أن الحكومة وُضعت من أجل الإنسان، ولترجمة هذه الرؤية نحتاج إلى جهاز يضمن متابعة هذه المهمة ومراقبتها في جميع الميادين، ولعل التجربة العالمية لنظام (الأمبودسمان) قد تحقق أهداف الحكومة وما تسعى إليه، خاصة أن بيئة دولة الإمارات والحكومة السياسية تُعد بيئة خصبة للتعديلات والتغييرات الإدارية التي تحرص على الإنسان بشكل عام والمتعاملين بشكل خاص.

سننتقل إلى أنواع الرقابة التقليدية المعروفة من حيث رقابة البرلمانات أو المجلس الوطني الاتحادي، إضافة إلى أنواع الرقابة الحديثة التي تتم من خلال جهة مستقلة¹⁸؛ لذلك نحتاج إلى التعرف على هذه الأنظمة ومعرفة مزاياها وعيوبها؛ للتوصل إلى أفضل الممارسات ومحاولة تطبيقها في دولة الإمارات العربية المتحدة بوصفها نموذجاً رياديًا في المنطقة.

ثانيًا: أهمية الدراسة

في خضم حرص دولة الإمارات على أن تكون نموذجًا عالميًا للحكومات كان لزامًا علينا البحث عن الممارسات العالمية الناجحة نحو تقويم أي عوامل تمثّل فرص تحسين في النظام الحكومي الإداري من خلال تطبيق النظم القانونية الناجحة، والتي حققت أهدافًا إيجابية عند تطبيقها.

لذلك نحتاج إلى نموذج إداري يسد ثغرات المشاكل الإدارية من حيث الملاءمة ومعالجة القصور التشريعي إن وُجد من نظرة تحسينيه بناءة، خاصة إذا ما علمنا أن أغلب الجهات تحيد عن الأساس المرتبط بدورها نحو خدمة المتعامل إلى الاضطلاع بأدوار تُلهيها عن هذا الأساس؛ مما يسبب القصور في التعامل.

15 الأمبودسمان كلمة سويدية يُقصد بها من الناحية اللغوية الشخص الذي يمثل الآخرين، أو يتكلم عنهم، أو ينود عنهم، أو وكيل لهم، أو ممثل لهم، أو وسيط عنهم؛ وهو جهاز مستقل منبثق من البرلمان السويدي يختص بحماية حقوق المتعاملين وحيرياتهم من تعسف الإدارة، ويعالج منازعاتهم، ويؤمن حمايةً لحقوقهم، ويستند إلى مبادئ القانون والعدالة دون اتباع الشكليات أو الإجراءات المعقدة أو الزائدة، ويسعى إلى تحسين سلوك الإدارة. انظر: أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، دار نشر المعرفة، المغرب، الطبعة الثانية، 2003، ص 41. انظر أيضًا: د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 301.

16 تختلف المسميات من بلد إلى آخر؛ فالسويد تطلق عليه الأمبودسمان، وفي فرنسا كان يطلق عليه وسيط الجمهورية، وحديثًا عُيّن إلى المدافع عن الحقوق، والمملكة المتحدة تطلق عليه المفوض البرلماني، وكما كان يطلق عليه سابقاً ضمن الاتحاد السوفييتي البروكوراتورا وأصبح حديثاً ضمن الإتحاد الروسي بالمفوض السامي للحقوق (ombudsmanrf)، وغير تلك من المسميات. انظر: د. أحمد سليم سعيان، مرجع سابق، ص 301.

17 د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثاني المنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص 17 - 18. يستعرض الكاتب دور المشرع اللبناني بشأن إقرار وسيط الجمهورية، وإن كان خارج نطاق بحثنا إلا أنه يستعرض موجزًا للقانون اللبناني.

18 د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 300.

ورغم قوة المتابعة الإدارية والخدمية في دولة الإمارات، إلا أننا نحتاج إلى دور مؤسسي متكامل ومتناغم لسد أي ثغرة، بحيث تكون هناك جهة مركزية هدفها معالجة القصور والاستفادة من أوجه القصور لتكون فرص تحسين مستمرة من شأنها تحقيق العدالة ودعم الجهات الإدارية الأخرى في صياغة سياسة وإستراتيجية إدارية متكاملة هدفها خدمة المتعامل مع الإدارة وحمايته من أي إجراءات تعسفية أو غير عادلة قد تؤثر في سمعتها محلياً، وإقليمياً، وعالمياً.

إضافة إلى تمتعه بالضمانات الكفيلة بتحقيق استقلاليته عند مواجهة جهة الإدارة في الشكاوى المعروضة، وقدرته على حل المنازعات بشكل أسرع من الخطوات والإجراءات القضائية¹⁹.

وستساهم مركزية هذه الجهة في تحقق هدفاً معلوماتياً كبيراً لجميع أذرع الدولة؛ لإعداد الدراسات والأبحاث لمعرفة مواطن الضعف لمعالجتها وتطويرها، وتحقيق الأهداف الإستراتيجية للدولة في إسعاد المتعاملين؛ إذ السعادة ليست فقط في توفير الخدمات الإلكترونية والرقمية، وإنما في إنصاف المتعاملين إدارياً وحمايتهم من أي تقصير لدى الجهات الإدارية سواءً من حيث النوع، أو الكم، أو التوقيت، أو غير ذلك.

ثالثاً: إشكالية الدراسة وتساؤلاتها

رغبةً في الخروج بنموذج حكومي يعالج جميع التعقيدات الإدارية من النواحي الإجرائية أو المؤسسية أو القانونية لنظر منازعات المتعاملين نظراً، وتوحيد القنوات الرئيسية لتلقي التظلمات في الدولة على المستويين الاتحادي والمحلي، وتمتع تلك الجهات بأدوات فعالة ومتخصصة للعمل على إسعاد المتعاملين مع جهة الإدارة وحفظ الحقوق وتحقيق العدالة، لا بد من البحث في النظم القانونية التي تحقق تلك الأهداف.

وفي ضوء عدم وجود نظام موحد ومستقل عن السلطة التنفيذية في دولة الإمارات يحقق تلك الأهداف، ورغبة في رفع ثقة المتعاملين بدور جهة الإدارة وتحقيق أعلى المعايير التنافسية في خدمتهم بما ينعكس إيجاباً على جميع قطاعات الدولة، لذلك سنبحث في بعض النماذج المطبقة لهذا التنظيم لإيجاد وسائل من شأنها أن تعزز الثقة لدى المتعاملين.

وعليه من واقع ما سبق، سنقدم عدد من التساؤلات والفرضيات التي ستساعدنا في فهم محور هذه الدراسة، وذلك للنظر في تبني هذا النموذج في الدولة من عدمه، وذلك على النحو الآتي:

هل حققت النماذج الدولية -سواءً الأوروبية أو العربية الحالية- أهدافها؟ وما العوائق التي منعت تلك النماذج من إبراز هذا الدور؟ وهل هناك إشكاليات قانونية أو إدارية أو سياسية قد تؤثر على الاستفادة من هذا التنظيم؟

19 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد 18، العدد 2، سنة 2010، ص 4.

هل هناك تأثير لتقاعس القائم على النظام؟ وكيف نضمن التزامه بدوره بشكل إيجابي؟ هل نحتاج إلى حوكمة إجرائية وعملية تضمن سلامة أدوار القائم على النظام؟ هل ستخضع تصرفات القائم على النظام للرقابة القضائية؟ هل الأدوات التي أتى بها النظام مجدية للتأثير في تحقيق أهدافه وأدواره؟ أم يحتاج إلى أدوات أكثر تأثيراً من التي يقوم بها العالم خاصة إذا ما علمنا أن قراراته تتمثل في توصيات؟ هل هناك آليات أو نموذج آخر يحقق أكبر قدر ممكن من الفائدة؟

هل يمكن تنفيذ النظام من الناحية القانونية في دولة الإمارات العربية المتحدة؟ هل يتناسب هذا النظام مع التجربة الإماراتية؟ هل سيكون نموذجاً فريداً يحقق أهداف الدولة الإستراتيجية ومصحتها أم أن الأجهزة الأخرى كفيhle بذلك؟ هل سيؤدي تبني هذا النظام إلى حماية المتعامل أمام تعسف الإدارة أو تقصيرها في أداء مهامها؟ هل هذا التوقيت مناسب في خضم التنافس الدولي بين الحكومات؟ وهل لهذا النظام تأثير في الاقتصاد؟

رابعاً: منهجية الدراسة

حتى نتمكن من الإجابة عن التساؤلات السابق بيانها والإشكاليات المطروحة رأينا أن نتبنى المنهج الوصفي والمنهج التحليلي للأنظمة التي سنتناولها الدراسة، وذلك من خلال وصف الوضع الحالي للدول التي طبقت هذا النظام ووصف الوضع الحالي لدولة الإمارات، ثم تحليل الأوضاع القانونية والقواعد والشروط والمخرجات التي نشأت من هذا النظام، والتحقق من مدى مناسبتها ومعالجة نقاط الضعف فيها.

إضافة إلى حاجتنا إلى مقارنات بسيطة لفهم تجارب الدول بهدف استخلاص أفضل التجارب والممارسات؛ لتكييفها وعكسها على النموذج الإماراتي المقترح، بهدف تبني نظام إماراتي قابل للتطبيق.

خامساً: خطة الدراسة

تتمثل خطة الدراسة الرئيسية على بابين، وكل باب يتضمن فصلين وذلك على النحو الآتي:

- الباب الأول: التعريف بنظام الأمبودسمان وآليات عمله والنماذج المطبقة.
 - الفصل الأول: التعريف بنظام الأمبودسمان السويدي من حيث طبيعته القانونية واختصاصاته وسلطاته وآلية عمله.
 - الفصل الثاني: النماذج العالمية للنظام ومدى فعاليته.
- الباب الثاني: الأساليب الإدارية المتبعة في دولة الإمارات العربية المتحدة لمعالجة منازعات المتعاملين والنموذج المقترح.
 - الفصل الأول: الأساليب الإدارية المطبقة في دولة الإمارات لمنازعات المتعاملين.
 - الفصل الثاني: التكامل وسد الفجوات لتكوين النظام المقترح بدولة الإمارات.

الباب الأول: التعريف بالنظام وآليات عمله والنماذج المطبقة

إن من واجبات الإدارة خدمة مواطنيها على أكمل وجه، وتهيئة الأسباب التي من شأنها تحسين مستويات الرضا عن خدماتها في جميع المرافق التي تضطلع بأدائها سواءً من خلال المؤسسات العامة أو الخاصة متى أُسند إليها مهمة إدارة مرفق عام، ونظرًا للترابط المستمر بين الإدارة والمتعامل منذ ولادته حتى وفاته يجد المتعامل نفسه أمام تعامل دائم مع جهة الإدارة؛ لذلك نشأت الحاجة لدى الحكومات والدول إلى سن التشريعات التي تذلل تلك العلاقة بما يحقق العدالة والمشروعية، والملائمة لاتخاذ الإدارة قراراتها²⁰.

أن تلك العلاقة قد تتأثر بين الفينة والأخرى، ويجد المتعامل نفسه أمام تصرفات الإدارة، وأحيانًا تقوم الإدارة بمراجعة تلك التصرفات متى كانت تشكل تعديًا على المتعامل، وأحيانًا تصر الإدارة على تصرفاتها لمصالح تراها، فيضطر المتعامل إذا شعر بأن هناك سوءًا في الإدارة أو تم المساس به إلى اللجوء إلى أنواع الرقابة التقليدية المعروفة سياسيًا من خلال "رقابة البرلمان" على أعمال الإدارة، أو إداريًا من خلال الوسائل الإدارية مثل التظلمات، أو القضائية بصفتها سلطة مستقلة عن سلطة الإدارة؛ لضمان حياديتها واستقلاليتها²¹.

هناك حالات تتطلب نظامًا مميزًا يتوافق مع العناصر الرئيسية لمزايا كل نظام رقابي، وفي المقابل تحقق مصالح المتعامل وتتوافق مع القواعد المنصفة؛ فمثلًا عدم قدرة بعض المتعاملين على متابعة حقوقهم من باب الجهل أو الخشية من التعقيدات الإدارية، أو عدم محاولتهم تسويتها بالطرق القضائية لصعوبة الإجراءات القضائية وتعقيدها. كما توجد حالات ترتبط بالإهمال أو الخطأ الذي يرتكبه القضاء ولا يمكن للمتعامل استيفاؤها بسبب شروط محددة أفقدت بعض المتعاملين حقوقهم. وكذلك قضايا لا يستطيع القاضي تسويتها لفوات مواعيدها أو خروجها عن تقدير القضاء، بحيث تتطلب المواءمة رغم كونها قانونية، إلا أنها مطبقة بشكل يوصف بعدم المعقولية، أو عدم الجدوى، أو إجراءات من شأنها أن تسبب البطء أو الجمود، وغير ذلك الكثير من الحالات²².

لذلك نشأت فكرة تستقي مزايا كل نوع، وتم جمعها في وسيلة واحدة وجديدة تتبع البرلمان، وسرعتها التي تتميز بها الحلول من خلال الطرق الإدارية، واستقلاليتها وحيدها مما تتميز به السلطة القضائية. وذلك في ضوء الرغبة في خلق علاقة وآلية جديدة بين المتعامل والإدارة لحل المنازعات التي قد تنشأ فيما بينهما وفقًا ل ضمانات عالية تقلل من اللجوء إلى القضاء؛ لذلك نشأت فكرة للرقابة على أعمال الإدارة، من شأنها الفصل في المنازعات الإدارية باختلاف أسمائها، محققة أهدافًا وغاية سامية في تحسين العلاقة بين المتعامل وجهة الإدارة يتم من خلالها تسهيل إجراءات حل المنازعات التي قد تنشأ بينهما دون اللجوء إلى القضاء²³.

20 د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 9 - 10.

21 د. أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 301.

22 د. أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 303.

23 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 8. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 13 - 14.

إضافة إلى تمتُّع القائم على النظام بسمات رئيسية تتمثل في البعد الشخصي عن الإدارة والارتباط، والحياد بحيث لا يكون بجانب المتعامل أو الإدارة، وإنما بجانب ما يكون منصفًا وعادلًا ومشروعًا، وأن يسهل على المتعامل الوصول إليه دون فرض رسوم أو إجراءات معقدة، وأن تتمثل وظيفته في التعامل مع الشكاوى وامتلاك صلاحية لتحقيق مبادئ العدالة دون التأثير في المتعامل لدى ذات الجهة، وكونه متخصصًا ويجيد إجراء التحقيقات في هذه الشكاوى²⁴؛ لذلك سنذهب في هذا الباب إلى استعراض نظام الأمبودسمان السويدي؛ لفهم طبيعته القانونية، واختصاصاته، والسلطات التي يملكها لأداء دوره، وسيتم ذلك في الفصل الأول من هذا الباب، أما في الفصل الثاني فسنستعرض بعض النماذج على المستويين الأوروبي والعربي مع النظر في مدى فاعليتها.

24 انظر:

Pino, A. M. M. (2011). The European Ombudsman in the Frameowrk of the European Union. Revista Chilena de Derecho, (p 428) Volume 38.

الفصل الأول: التعريف بنظام الأمبودسمان السويدي من حيث طبيعته القانونية واختصاصاته وسلطاته وآلية عمله

حتى تتمكن من فهم أساس هذا النظام كان لا بد لنا من الرجوع إلى جذوره التي نشأ خلالها والظروف التي بني عليها؛ ليتكون لنا هذا النظام بما فيه من أساليب وقواعد ونظم؛ لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة نشأة النظام وطبيعته القانونية واختصاصاته وسلطاته من خلال المبحث الأول، وسنتطرق في المبحث الثاني إلى آليات عمل نظام الأمبودسمان السويدي وتوصياته، وذلك على النحو الذي سيأتي تفصيله.

المبحث الأول: نشأة النظام وطبيعته القانونية واختصاصاته وسلطاته

دعت الحاجة في السويد -مهد النظام- إلى البحث عن وسيلة يتحقق من خلالها التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية؛ وذلك بإيجاد تنظيم يضمن مراقبة تصرفات الإدارة التنفيذية بشكل يتسم بالفاعلية واستقلالية تامه بحيث لا يخضع لسلطة الملك وإنما يتم تعيينه من جانب البرلمان، بحيث يساهم في رفع كفاءة أعمال الدولة، ومعاونة الموظف في أداء عمله²⁵؛ لذلك كانت الحاجة إلى تطوير نظام يحمي المتعامل، ويلجأ إليه طالباً حمايته وتدخله لحل إشكالياته والصعوبات التي يواجهها مع الإدارة²⁶؛ لذلك دعونا نقف على الدور الذي يقوم به هذا النظام بين أطراف العلاقة، وسيساعدنا استعراض النشأة التاريخية والتطور الذي لحق بهذه النشأة في فهمه عن كثب.

لذلك سنتحدث في هذا المبحث من خلال مطلبين، سيتناول المطلب الأول نشأة النظام والتطور إضافة إلى طبيعته القانونية، في حين يتطرق المطلب الثاني لاختصاصات الأمبودسمان وسلطاته، وذلك كما سيتم بيانه.

المطلب الأول: نشأة النظام وتطوره وطبيعته القانونية

في مطلع القرن الثامن عشر، وبالتحديد عام (1809) بعد خلع الملك غوستاف الثالث، وفي ضوء حكمه الاستبدادي، أدخل المشرعون في الدستور الجديد ما يسمح للسلطة التشريعية بالرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال ما تضمَّنه الدستور السويدي بين جنباته -تنظيم "الأمبودسمان"- إذ تضمن الفصل رقم (13) من

25 د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 1987، ص 156. انظر أيضاً: أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 41. انظر أيضاً: أماني محمود غانم، (نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة) في (دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية)، تحرير: عبد الفتاح الجبالي وهناء عبيد، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة 2010، ص 80.

26 المستشار أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي (دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية)، دار الكتب والدراسات الخليجية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2015، ص 427. كما أود الإشارة هنا إلى أن بعض المؤرخين يرون أن نظام ولاية المظالم قد سبق نظام الأمبودسمان، وذلك قبل العهد الإسلامي أيضاً، وقد طبقه النظام الإسلامي بشكل محترف في جميع مراحل العصر الإسلامي، ومع ذلك عندما نشير هنا إلى الأمبودسمان السويدي لا نقلل من شأن النظام الإسلامي بتاتاً، بل ننكر نظام الأمبودسمان بصفته نظاماً حديثاً عاصر نظم القانون الإداري الحديث بدءاً من نشأة القضاء الإداري الذي أسسه نابليون في فرنسا. ومع ذلك أرجو الرجوع إلى كتاب أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، الذي تطرَّق إلى أصل نشأة ولاية المظالم ومباشرة النظر فيها في العصر الإسلامي، واختصاصاته، والهيكل التنظيمي للنظام، والإجراءات التي كانت تُتبع بشأنه، وغيرها، وذلك ضمن الصفحات 12-39 (النظام الإسلامي). انظر أيضاً: د. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بناظر المظالم والمحاسب في الإسلام، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، العدد 14، سنة 1975.

الدستور السويدي²⁷ والمعنون بـ (الرقابة البرلمانية) وتحديدًا ضمن المادة رقم (6) منه والمعنونة بـ (Parliamentary Ombudsmen) على أن ينتخب البرلمان (الريكسداغ) أمبودسمان واحدًا أو أكثر يُشرف على تطبيق القوانين واللوائح الأخرى في الخدمة العامة، وفقًا للاختصاصات التي وضعها البرلمان، ويجوز للأمبودسمان اتخاذ إجراءات قانونية في حالات محددة ضمن اختصاصاته.

ويتعين على المحاكم، والسلطات الإدارية، وموظفي الحكومة تزويد الأمبودسمان بالمعلومات والآراء التي قد يطلبها، مع وجود التزام مماثل على أي شخص آخر يخضع لإشراف الأمبودسمان؛ إذ يحق للأمبودسمان الوصول إلى السجلات والوثائق الأخرى الخاصة بالمحاكم والسلطات الإدارية، وفي حال تعُنت هؤلاء يجب على المدعي العام مساعدة الأمبودسمان إذا طلب ذلك²⁸.

وقد تضمّن قانون ريكسداغ (Riksdagsordningen)²⁹ الصادر بتاريخ (1810) مزيدًا من التفاصيل المتعلقة بسلطة الأمبودسمان، وعددهم، وكيفية تعيينهم، ومدة تعيينهم، وغيرها من الأحكام، إضافة إلى القانون رقم (928) الصادر في 29 ديسمبر 1976، والذي تضمّن القواعد القانونية التي تنظم هذه الوظيفة واختصاصاتها³⁰، وهو ما سيتم ذكر تفاصيله لاحقًا.

كما تضمّن قانون التعليمات الأمبودسمان، (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen)³¹، الذي تم تعديله حديثًا ودخل حيز التنفيذ في سبتمبر من عام 2023 تحديدًا للسلطات والقيود الخاصة بمهامهم، وكيفية تنظيم العمليات والإبلاغ عنها، والتعديلات الحديثة عليه³²، وسنتناول ذلك بالتفصيل لاحقًا.

خلال هذه الفترة كان هناك العديد من الإصلاحات والتطورات التاريخية، والتوسع في السلطات، وتمديد فترات الانتخاب للأمبودسمان، وتوسيع النطاق الإشرافي على الحكومات المالية الذي تم عام (1957)، إضافة

27 الدستور السويدي من الموقع الرسمي للأمبودسمان السويدي: <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/instrument-of-government> ، انظر أيضًا: أ. دندوقي سمية (طالبة دكتوراه)، التحليل المؤسسي لنظم الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، دقاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 1، سنة 2021، ص 353. انظر أيضًا: د. أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 302. انظر أيضًا: د. سالم حمود أحمد العضالية، الأمبودسمان وحاجة الأردن له، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، جامعة مؤتة، المجلد 9، العدد 3، 2020/6، ص 38.

28 من حق الأمبودسمان وفقًا للمادة (36) من قانون التعليمات للأمبودسمان أن يفرض غرامة مالية لا تتجاوز 10000 كرونة سويدي إذا طلب معلومات أو بيانات ولم يتم تزويده بها: <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/instructions>

29 قانون الريكسداغ، أو ما يسمى قانون السلطة التشريعية (البرلمان السويدي)، انظر: القانون ضمن الموقع الرسمي للأمبودسمان السويدي: <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/the-riksdag-act>

30 أ. سعيد نكوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 42.

31 قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

32 تم البدء أثناء هذه الدراسة على التنظيم الذي كان ساريًا منذ عام (1986)، ولكن صدر حديثًا في 29 يونيو 2023 قانون التعليمات للأمبودسمان البرلماني (499:2023)، الذي دخل حيز التنفيذ في 2023/09/01. انظر الصفحة الرسمية: <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/instructions>

إلى زيادة عدد الأمبودسمان إلى أربعة أمناء بتاريخ 1975³³، مع اختلاف تقسيم الأدوار عليهم حسب توزيع المهام³⁴.

وكان الهدف من ذلك إعطاء البرلمان السويدي صلاحية مراقبة أعمال الإدارة من خلال جهة مستقلة لا تتبع السلطة الإدارية التي كانت تحت إدارة الملك في حينها، بحيث تهدف إلى الرقابة نيابة عن السلطة التشريعية بصفته المحامي أو المفوض الذي تم تكليفه من السلطة التشريعية للتأكد من سيادة القانون، والحرص على الحريات والعدالة، وتعسف الحكومة أو القضاء³⁵.

وكذلك بصفتها أجهزة غير عادية للرقابة على الإدارة، وتعرض عليها النزاعات بين الإدارة والمتعاملين³⁶؛ لذلك برزت هذه الفكرة لتكتمل المنظومة الإدارية التي تهدف إلى خدمة المتعاملين، وإيجاد الحلول دون الدخول في منازعات فعلية، وتقريب المسافة بين جهة الإدارة والمتعامل، والتقليل من اللجوء إلى القضاء. ولكي يتمكن هذا النظام من الاضطلاع بالهدف أو الغاية التي أنشئ من أجلها ويحقق الاستقلالية المرجوة حتى يتمكن من الدفاع عن الحقوق، كان لا بد من إحاطته بمجموعة من المتطلبات أو الضمانات التي تضمن قدرته على تحقيق الهدف، وأهمها طريقة اختيار أو تعيين القائم على هذا النظام؛ ولذلك سنتطرق في الفرع الأول إلى الحديث عن الطرق والشروط الخاصة بتعيينه، وسنترك الفرع الثاني للضمانات الممنوحة له لممارسة مهامه، أما في الفرع الثالث فسننتظر إلى فهم الطبيعة القانونية لهذا التنظيم.

33 يرجى الرجوع إلى الموقع الرسمي للأمبودسمان السويدي، الذي يتضمن سرد تاريخ الأمبودسمان منذ نشأة النظام، ويعد مصدرًا للتواريخ المحددة في هذا المطلب: <https://www.jo.se/en/about-jo/history> / انظر أيضاً: أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 42. انظر أيضاً: د. أحمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة) مرجع سابق، ص 302.

34 وفقاً للموقع الرسمي للأمبودسمان السويدي التقسيم على النحو الآتي:

1. المنطقة الإشرافية الأولى، وتختص بالآتي:

المحاكم، ومحكمة الإجراءات، ودائرة السجون والمراقبة، وقطاعي التخطيط والبناء، وحماية البيئة والصحة، ونظام الوصاية. وتشمل منطقة المسؤولية عدداً من السلطات المركزية، بما في ذلك وكالة إنفاذ القانون، وإدارة المحاكم الوطنية، وهيئة ضحايا الجرائم والتعويضات، ومجلس الزراعة، وكالة حماية البيئة. ينصب تركيز الإشراف على المنازعات المتعلقة بالمحاكم العامة ونظام السجون والمراقبة. انظر: <https://www.jo.se/en/about-jo/the-ombudsmen/the-ombudsmens-overview/katarina-pahlsson-summary>

2. المنطقة الإشرافية الثانية (برأسها رئيس الأمبودسمان)، وتختص بالآتي:

المحاكم الإدارية العامة، والدفاع، والرعاية الصحية، والتعليم والبحث، والتسجيل الضريبي والوطني. يشمل هذا المجال أيضاً المشتريات العامة وعدداً من السلطات الرئيسية مثل هيئة الرقابة المالية، ومكتب تسجيل الشركات السويدي، والوكالة السويدية للنمو الاقتصادي والإقليمي. انظر: <https://www.jo.se/en/about-jo/the-ombudsmen/the-ombudsmens-overview/erik-nyman-summary>

3. المنطقة الإشرافية الثالثة، وتختص بالآتي:

الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الإلزامية لمتعاطي المخدرات والشباب. يغطي الإشراف في مجال المسؤولية هذا أيضاً الحالات المتعلقة بتطبيق قانون الدعم والخدمات للأشخاص ذوي الإعاقة (LSS) وحالات سوق العمل. انظر: <https://www.jo.se/en/about-jo/the-ombudsmen/the-ombudsmens-overview/thomas-norling-summary>

4. المنطقة الإشرافية الرابعة، وتختص بالآتي:

المدعين العامين، والشرطة ودائرة الجمارك، ومنازعات الأجانب في مصلحة الهجرة السويدية، وسلطات الشؤون الخارجية، وخدمة الاتصالات والإدارة المحلية التي لا تخضع لتنظيم خاص. انظر: <https://www.jo.se/en/about-jo/the-ombudsmen/the-ombudsmens-overview/per-lennerbrant-summary>

35 د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، مرجع سابق، ص 157. انظر أيضاً: د. أحمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 301.

36 د. أحمد سليم سعيقان، مرجع سابق، ص 302.

الفرع الأول: طريقة وشروط تعيين الأمبودسمان

لإعطاء أي جهة مستقلة قوة كي تمارس صلاحياتها المنوطة بها لا بد من منحها قدرًا من الاستقلالية التي تمكنها من ممارسة صلاحياتها دون ضغط من طرف على آخر، شأنها في ذلك شأن أغلب الوظائف العامة؛ لذلك كان لطريقة تعيين الأمبودسمان وشروط تعيينه أهمية بالغة عند نشأة النظام وفي مراحل تطوره؛ لذلك سنتطرق في هذا الفرع إلى طريقة تعيينه في السويد، والشروط التي تتطلبها التشريعات المعنية وذلك على النحو الذي سنعرض له تباعاً.

أولاً: طريقة التعيين

تختلف طرق التعيين بين الدول، فتارة يتدخل البرلمان بشكل مطلق، وتارة بشكل جزئي من خلال الترشيح أو الاعتماد، إلا أن أهم الضمانات ألا يكون للسلطة التنفيذية أي صلاحية لعزله أو تلقي أي توجيهات من قبلها أو من البرلمان الذي عينه، وهو ما أخذ به النموذج السويدي³⁷.

ففي السويد حرص المشرع السويدي على أن يمارس الأمبودسمان صلاحيته باستقلالية تامة؛ إذ يقوم أعضاء البرلمان السويدي (الريكسداغ) بانتخاب الأمبودسمان، الذين يبلغ عددهم أربعة، على أن يكون أحدهم كبير الأمبودسمان ورئيسهم الإداري، ويُعد رئيس الأمبودسمان المدير الإداري وصاحب الدور الإشرافي للأمبودسمان الذي يقرر الاتجاه العام لمكتب الأمبودسمان (إذ يُعد المسؤول أمام البرلمان عن التعليمات، ويجب أن يتأكد من تنفيذها والامتثال للقوانين، وتتم محاسبته بطريقة عادلة)، أما الأمبودسمانات الآخرين فهم مسؤولين أيضاً في حدود مجالاتهم ونطاق اختصاصهم الموضوعي (ضمن المناطق الإشرافية)، ولا يتدخل أمبودسمان في تحقيق أو قرار أمبودسمان آخر، ويتحمل كل أمبودسمان مسؤولية فردية أمام البرلمان عن تصرفاته، كما يحق للبرلمان السويدي انتخاب نائب أو أكثر للأمبودسمان³⁸.

37 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 10.

38 انظر الفقرة رقم (2) من الفصل رقم (13) من قانون الريكسداغ (البرلمان السويدي)، مرجع سابق.

انظر أيضاً: قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

انظر أيضاً: د. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بناظر المظالم والمحاسب في الإسلام، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، العدد 14، سنة 1975، ص 78-79. انظر أيضاً: أ. محمد مستوري، ولاية الحسبة ونظام المفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان)، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مجلة البحوث العلمية والدراسات الإسلامية (العدد 6، سنة 1434 - 2013)، جامعة البليدة، ص 16.

من خلال الاطلاع على السير الذاتية للأمبودسمان في السويد وفقاً لآخر تعيين (تم تعيينهم عام 2021) يلاحظ خلفيتهم القانونية؛ إذ إن السيد (إريك نيمانسون) عمل سابقاً في المحكمة الإدارية العليا، وكان قاضياً منذ عام 2010، وشغل منصب رئيس قسم الشؤون الإدارية والقانونية في وزارة المالية، وعضواً في مجلس اقتراح القضاء، ونطاق اختصاصه الإشرافي المحاكم الإدارية، والقوات المسلحة، والمنازعات المتعلقة بوزارة الدفاع والأجهزة التابعة لها، وغيرها، وكذلك الرعاية الصحية والطبية، إضافة إلى النظام المدرسي والتعليم العالي، وكذلك ضريبة الدخل والممتلكات، والرسوم والمشترقات العامة، وغيرها. انظر: السيرة الذاتية لأعضاء ضمن الموقع الرسمي لموقع الأمبودسمان السويدي المشار إليه آنفاً.

انظر أيضاً: أ. بندوقي سمية، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، مرجع سابق، ص 357.

انظر أيضاً: التقرير السنوي للأمبودسمان السويدي لعام 2022/2021 على الموقع الرسمي: <https://www.jo.se/en/about-jo/annual-reports/>

انظر أيضاً:

Gellhorn, W. (1965). The Swedish Justitieombudsman. The Yale Law Journal, (P 9), Volume 75(1), 1-58. Accessed on 15-07-2023 from <https://doi.org/10.2307/794740>

وتكون مدة عضوية الأبودسمان أربع سنوات، أما نائبه فمدة عضويته سنتان من تاريخ انتخابه³⁹.

لذلك يصدر بتعيينه قرار من قبل البرلمان لمدة 4 سنوات. ونظرًا لاختلاف النظام السياسي في هذه الدول التي تتضمن أحزابًا سياسية تختلف ولائها تطلبت بعض الدول أن يكون التعيين من البرلمان بالأغلبية الخاصة، بحيث يضمن أن يتم تعيين من يحظى بقبول الأحزاب المعارضة أيضًا⁴⁰.

كما أن الأبودسمان لديه معاونون تختلف أعدادهم باختلاف القوانين من دولة إلى أخرى، ويمكن من خلالهم تغطية أكبر نطاق جغرافي⁴¹.

بغض النظر عن الطريقة التي اتبعتها الدول سواءً في السويد -مهد النظام- أو الدول اللاحقة عليها في طريقة التعيين، إلا أن الأهم هو حصول الأبودسمان على الاستقلالية التي تمكنه من ممارسة مهامه دون ضغط عليه من قبل الإدارة وفقًا لنظام إدارة الدولة التي تتبنى النظام، وهذا ما يسهّل علينا اختيار أفضل الطرق عند حديثنا في الباب الثاني عن النموذج المقترح في دولة الإمارات.

ثانيًا: شروط تعيين الأبودسمان

رغم اختلاف الدول في الشروط الواجب توافرها في الأبودسمان فإن هناك شروطًا عامة ينبغي توفرها عند تعيين أي شخص يقوم بخدمة عامة، إضافة إلى شروط مرتبطة بالجانب الفني عند ممارسة صلاحياته.

في العديد من الدول يتم اختيار الشخص الذي يشغل منصب الأبودسمان وفقًا لما يحمله من مؤهلات تمكنه من أداء دوره، فيتم عادةً اختياره من بين البارزين في القانون أو المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة، أو أن يكون ذا خبرة قانونية؛ كأن يكون محاميًا، أو قاضيًا، أو فقيهًا قانونيًا. وتختلف متطلبات التعيين في الأبودسمان بين الدول، وتتوقف على النظام القانوني والمؤسسات المختلفة في كل دولة⁴².

ويمكن تقسيم تلك الشروط إلى عدد من الأنواع، منها ما هو مرتبط بالناحية الموضوعية، ومنها ما هو مرتبط بالناحية الشخصية؛ إذ يجب أن يستوفي المرشح شروطًا معينة قبل تعيينه أبودسمان. ويمكن تلخيص هذه الشروط واستنباطها من نصوص التعيين⁴³، وتتمثل فيما يأتي:

39 انظر الفقرة رقم (3) من الفصل رقم (13) من قانون الريكسداج (البرلمان السويدي)، مرجع سابق.

40 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 17. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 16. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 11.

41 د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 308.

42 د. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الأبودسمان السويدي مقارنةً بناظر المظالم والمحاسب في الإسلام، مرجع سابق، ص 79-81 انظر أيضًا: د. أحمد فاضل حسين العبيدي، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 206.

43 Jagerskiold, S. (1961). Swedish Ombudsman. University of Pennsylvania Law Review, (p 1802) Volume 109 (8), 1077. Accessed on 10/05/2023 from https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol109/iss8/2/

1. المؤهل القانوني والعمل في المجال القانوني: يجب أن يكون المرشح للمنصب حاصلاً على مؤهل في القانون وأن يكون لديه خبرة في المجال القانوني، بما في ذلك التعامل مع القوانين واللوائح المحلية والدولية، وأن يكون على دراية بالنظام القانوني السويدي والمعايير الأخلاقية المتعلقة بتقديم الخدمات العامة.
 2. الخبرة المهنية: يجب أن يمتلك المرشح خبرة عملية ملائمة للمنصب الذي يتقدم له.
 3. القدرة على التحليل: يجب أن يتمتع المرشح بقدرة على تحليل المعلومات المتعلقة بالشكاوى والمشاكل المختلفة التي يتم تقديمها إلى الأمبودسمان، وتحديد الحلول المناسبة لها.
 4. القدرة على التواصل: يجب أن يكون المرشح قادراً على التواصل بطريقة فعّالة مع المتعاملين.
 5. المهارات الإدارية: يجب أن يتمتع المرشح بمهارات إدارية جيدة، بما في ذلك إدارة الوقت، والتنظيم، وإدارة العمليات الإدارية، والإدارة المالية.
 6. الأخلاق: يجب أن يكون المرشح ذا شخصية مهنية وأخلاقية عالية، وأن يتمتع بالنزاهة والشفافية والاحترام. يجب أن يستوفي المرشح هذه الشروط وأي شروط إضافية يحددها القانون السويدي لتعيينه أمبودسمان.
- بعد تعيين الأمبودسمان يتولى كبير الأمبودسمان بعد التشاور مع الآخرين التنظيم، وبصدر التوجيهات الداخلية، ويحدد مجالات مسؤولية كل منهم والخطة التشغيلية للمؤسسة، إضافة إلى اعتماد الميزانية. وما يهمنا هنا هو توظيف مدير إداري، ورؤساء أقسام، وموظفين إداريين آخرين بالقدر المطلوب، مع الحق في تعيين خبراء للمساهمة في نجاح هذه المؤسسة⁴⁴.
- كما حدد النظام من الذي يحل محل رئيس الأمبودسمان عند وجوده في إجازة أو وجود مانع يمنعه من أداء مهامه؛ فنص على أن يكون لرئيس الأمبودسمان نائب يتم تحديده من بين أطول الأمبودسمانات الآخرين مدة خدمة، ما لم يقرر رئيس الأمناء خلاف ذلك⁴⁵.

الفرع الثاني: الضمانات الممنوحة للأمبودسمان لممارسة مهامه

يقوم النظام على وجود عدد من العناصر التي من شأنها أن تدعم استقلالية الأمبودسمان، حتى يتمكن من ممارسة مهامه باستقلالية تامة قائمة على أسس قانونية موضوعية؛ لذلك لا بد أن نقف أمام الضمانات التي تمنح لمن يقوم على هذا النظام، شأنه في ذلك شأن العديد من الوظائف المؤثرة التي يضع لها المشرع العديد من الضمانات.

انظر أيضاً:

Kumar, P., & Sharma, V. (2022). Ombudsman In Sweden and Denmark; A Comparative Study. Journal of Algebraic Statistics, (P 532), Volume 13(2). Accessed on 10/05/2023 from <https://publishoa.com/index.php/journal/article/view/195>

44 انظر الفقرة رقم (4) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

45 انظر الفقرة رقم (5) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

ولعل أهم تلك الضمانات هو طريقة توليه المنصب وكذلك مدة توليه المنصب؛ إذ يتم تعيين الأمبودسمان ونائبه خلال انتخابه، ولا يمكن عزله خلال مدة توليه المنصب إلا بسبب فقد الثقة من البرلمان، أو إذا تقاعد في وقت مبكر⁴⁶.

ومن الضمانات الأخرى ما يرتبط بالحصانة القضائية من الملاحقة؛ إذ يجب الحصول على موافقة لجنة الدستور في البرلمان، التي تُعد ضماناً أساسية على أعلى مستوى تضمن للأمبودسمان الحماية اللازمة، وتُشعره بالاستقلالية لأداء مهامه⁴⁷.

ومن بين الضمانات الأخرى كذلك، والتي عَدَّها المشرع السويدي من موجبات الاستقلالية عن جهة الإدارة، وذلك بأن يكون الأمبودسمان متفرغ لعمله؛ إذ من ضروريات الاستقلالية عن جهة الإدارة ألا يكون له أعمال يرتبط بها، خاصة أن مهامه لا ترتبط فقط بحل المنازعات الإدارية بين الإدارة والمتعاملين، وإنما تمتد إلى الرقابة على تصرفات الإدارة من خلال الزيارات التفتيشية التي تهدف إلى البحث عن أي تجاوز للقانون أو أي أحكام تتطلب التعديل⁴⁸.

رغم أن الضمانات آنفة الذكر من شأنها منح الأمبودسمان قدرًا من الاستقلالية المباشرة فقد احتاط المشرعون بضرورة وضع الضمانات غير المباشرة أثناء ممارسة الأمبودسمان مهامه، وأهمها عدم المساءلة المدنية أو الجنائية للأعمال التي يمارسها أثناء مباشرة اختصاصاته، أو حتى الأقوال أو الأفعال التي صدرت عنه بسبب وظيفته وفقاً لمقتضياتها، حتى بعد انتهاء مدة تعيينه؛ لذلك أكد النظام السويدي الحصانات القضائية للقائم على النظام؛ لضمان عدم تعرضه لأي ضغوطات غير مباشرة عند ممارسته المهام⁴⁹، ولعل هذه الضمانة من الأساسيات التي لا غنى عنها في أي نظام رقابي سواءً كان إدارياً أو قضائياً.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية

أثارت الطبيعة القانونية لنظام الأمبودسمان جدلاً فقهيًا قانونيًا نظرًا لطبيعة تكوينه؛ إذ لم يُنرَ الجدل الفقهي للدول التي قامت بتعيين الأمبودسمان من خلال البرلمان أو السلطة التشريعية مثل السويد، على أساس أن الأمبودسمان لا يتم تعيينه بأي شكل من الأشكال من قِبل السلطة التنفيذية بصفته رقيبًا على السلطة التنفيذية؛ إذ يشكل الأمبودسمان البرلماني أحد أركان الحماية الدستورية للحريات والحقوق الأساسية للأفراد، بعكس الدول

46 انظر الفقرة رقم (4) من قانون الريكسداج (البرلمان السويدي)، مرجع سابق.

انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 27 - 29. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 23 - 24.

47 انظر الفقرة رقم (24) من الفصل رقم (13) من قانون الريكسداج (البرلمان السويدي)، مرجع سابق.

48 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 29 - 32. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 16.

49 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 32. انظر أيضًا: المستشار أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي (دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية)، مرجع سابق، ص 428.

التي أخذت منحى آخر وهو أن تقوم السلطة التنفيذية بتعيين الأمبودسمان، كما حصل في فرنسا على نحو ما سنرى في الفصل الثاني⁵⁰.

يشكل الأمبودسمان السويدي أحد أعمدة الرقابة البرلمانية لمراجعة ومراقبة عمل الحكومة والإدارة العامة؛ إذ يحق لأعضاء البرلمان بشكل عام طرح الأسئلة على الحكومة، ومراجعة إجراءات الوزراء، والتعامل مع المسائل الحكومية، ومن ثمَّ للبرلمان سلطة التصويت بحجب الثقة عن أي وزير وكذلك الحكومة، ونظرًا لأنه أحد أذرعتها فلا يمثل الموضوع إشكالية قانونية كما سنرى لاحقًا.

كما أن نظام الطبيعة القانونية للأمبودسمان لا تتعارض مع أي نوع من الأنظمة القضائية سواءً الموحدة أو المزدوجة؛ فمن المسلم به أن الأمبودسمان سواءً في النظام القضائي المزدوج أو الموحد لا يتدخل في عمل السلطات القضائية بتاتًا وإلا أثر ذلك في مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما قد يُعزى عدم إثارة الجدل إلى تقبل الجميع فكرة الرقابة، كما أن غايتهم في تحقيق أهدافه قد صرفتهم عن هذا الجدل، وإن كنت أرى أن إبقاء نظام الأمبودسمان في السويد حتى بعد تطبيق الرقابة القضائية ما هو إلا تأكيد لأهمية النظام، وهو ما يقدم جوابًا عن الاستفسار السابق⁵¹.

بغض النظر عن نوع القضاء سواء كان عاديًا أو إداريًا، إلا أن هذا التساؤل يحدد معالم النظام ويتطلب بناء هيكله واختصاصاته، بحيث لا يتعارض مع السلطة القضائية بنوعيتها. ولا شك أن الإجابة عن التساؤل السابق تجزم بأن الغاية من النظام هي التكامل والتعاون؛ لتحقيق هدف أساسي يتمثل في زيادة الثقة لدى المتعاملين مع الإدارة وقدرتهم على حماية حقوقهم⁵².

المطلب الثاني: اختصاصات الأمبودسمان وسلطاته

إن أهم ما يميز هذا النظام هو الاختصاصات التي يتمتع بها الأمبودسمان، لتنفيذ مهامه الأساسية؛ إذ إن مجال الأمبودسمان واسع جدًا؛ وهو لا يتخذ قرارًا في النزاعات، بل له دور التحقيق والاستعلام وتقديم الرأي والتوصيات والحلول⁵³؛ لذلك سنتطرق في الفرع الأول من هذا المطلب إلى بيان اختصاصات الأمبودسمان، وسيتم تخصيص الفرع الثاني للسلطات التي يمتلكها لمباشرة اختصاصاته.

الفرع الأول: اختصاصات الأمبودسمان

يباشر الأمبودسمان رقابته على كافة التصرفات التي تصدر عن جهة الإدارة في حدود الغاية من إنشائه لتحقيق أهدافه، ويتحقق ذلك من خلال الرقابة التي يقوم بها، والتي لا تقتصر على رقابة المشروعية فقط، وإنما

50 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 37 - 39.

51 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 34.

52 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 39 - 48.

53 د. أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 304.

تمتد لتشمل رقابة الملاءمة التي لا يختص بها القضاء، كأصل عام، إضافة إلى وجود بعض الحالات التي لا يمكن رفعها إلى السلطات القضائية؛ لذلك سيتضح لنا من خلال عرض تلك الاختصاصات مجال عمل الأمبودسمان بشكل أكثر وضوحاً، وسيكون ذلك بياناً لما يدخل في اختصاصه⁵⁴.

أولاً: نطاق الاختصاص الواسع للأمبودسمان

إذا قام أحد أشخاص القانون العام بأي تصرف، أو كُلف أحد أشخاص القانون الخاص بمهام تتعلق بمرفق عام فإن ذلك يُعد من التصرفات الإدارية -بمختلف مستوياتها الإدارية- لرقابة الأمبودسمان⁵⁵.

لا شك أن حدود تلك الاختصاصات تختلف باختلاف درجات الرقابة في الدولة؛ فكلما اتسع النطاق ضمن الحدود التي لا تمس صلب عمل السلطات الأخرى زادت الثقة بين المتعامل وجهة الإدارة، ويظهر من خلال التاريخ اتساع هذه الصلاحية لتشمل جهات أكثر.

فالأمبودسمان السويدي يغطي اختصاصه نطاق واسع مقارنة بغيره من الأنظمة؛ إذ تشمل الرقابة كل إدارات الدولة بما في ذلك الرقابة على القوات المسلحة، والرقابة على جهاز القضاء⁵⁶.

كما يشمل اختصاصه في الجانب الإداري نشاط الإدارة والعاملين فيها؛ فقد نص قانون التعليمات الأمبودسمان على أن يشمل اختصاصه إدارات الدولة والبلديات، إضافة إلى المسؤولين وجميع الموظفين لهؤلاء السلطات، وكذلك أي أشخاص وإن لم يكونوا موظفين رسميين، ولكن ينطوي عملهم على ممارسة السلطة العامة في حدود نشاطهم⁵⁷.

54 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 71. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 61. انظر أيضاً: د. أحمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 303.

55 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 71.

56 رغم أن هناك دولاً لا تُدخل القضاء ضمن رقابة الأمبودسمان، فإننا لو رأينا مسؤولية الدولة عن أخطاء السلطة القضائية والتوجهات الحديثة نحو مسؤوليتهم فسنجد أن دور الأمبودسمان واجب حتى تجاه السلطة القضائية؛ لما قد يُرتب على الدولة لاحقاً تبعات مالية؛ فدور الأمبودسمان الإصلاحي والرقابي التحسيني من شأنه أن يقود عملية استباقية لعدم مساءلة الدولة، ومن ثم يُعد دوره إيجابياً، كل ذلك دون التأثير في مبدأ استقلالية القضاء؛ فنحن هنا نتكلم عن الدور الإداري الذي تقوم به، لا العمل القضائي. ولمزيد من التوضيح فيما يتعلق بمسؤولية الدولة عن أخطاء القضاء راجع: د. محمد رضا النمر، مسؤولية الدولة عن التعويض عن أخطاء القضاء، (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2011. انظر أيضاً: كل دولة تبنت النظام طوّعته حسب احتياجاتها، فأخذت ما يناسبها واستثنت منه غير ذلك؛ فقد لاقى الاختصاص الرقابي للأمبودسمان على الجيش قبولاً لدى بعض الدول مثل فنلندا والدنمارك والنرويج، في حين رفضته بعض الدول الأخرى مثل المملكة المتحدة وفرنسا والهند. انظر: د. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام، مرجع سابق، ص 78 انظر أيضاً: أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في، «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 83 - 84. انظر أيضاً: د. سالم حمود أحمد العضيلة، الأمبودسمان وحاجة الأردن له، مرجع سابق، ص 39.

57 انظر المادة رقم (14) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق، ويتضمن اختصاصهم لأربع حالات يشرف عليهم الأمبودسمان من خلال الموقع الرسمي للأمبودسمان السويدي.

كما يتعلق نشاطه كذلك بالنشاط الإداري للجيش⁵⁸؛ فقد أنشأت السويد سنة 1915 جهاز الأمبودسمان العسكري⁵⁹ الذي يقوم بدوره أيضاً ولكن ضمن هذا النطاق، وذلك من خلال مراقبة الإدارة العسكرية، إضافة إلى أجهزة الإدارة الداخلية العسكرية والنظر في كل ما من شأنه أن يُخل بحسن إدارة مرفق الدفاع الوطني⁶⁰.

ويتلاحظ للباحث أنه حسب المادة رقم (2) من قانون التعليمات الأمبودسمان الصادر بتاريخ 1986/11/13، والمعمول به حتى تاريخ 2023/08/31 (أي قبل سريان القانون الجديد، الذي دخل حيز التنفيذ في 2023/9/1) فقد تم إلغاء الإشارة إلى اختصاص إشراف الأمبودسمان لضباط القوات المسلحة، والذي كان محددًا له الإشراف على نطاق الضباط المكلفين برتبة ملازم ثانٍ أو أعلى⁶¹، إلا أنه عند النظر إلى اختصاص إشراف رئيس الأمبودسمان يظهر أن اختصاص الإشراف موجود على نطاق أعمال الإدارة العسكرية لا على الأفراد كما كان⁶².

أما النطاق القضائي فقد امتدت صلاحية الأمبودسمان إلى هذا المجال كذلك؛ ليوافق بين العمل الإداري لهذه السلطة وعملها القضائي؛ لذلك نحن هنا لا نتحدث عن أعمال السلطة القضائية المرتبطة بوظيفتها القضائية، وإنما بوظيفتها الإدارية؛ إذ إن الأمبودسمان لا يتدخل في إصدار الأحكام، بل يسعى إلى تحقيق الصالح العام عن طريق الرقابة على الأعمال الإدارية للسلطة القضائية⁶³.

للأمبودسمان في السويد حق حضور مداورات المحاكم بصفته رقيباً إدارياً على التصرفات الإدارية للمحكمة دون أن يكون له صوت، وله كذلك حق القيام بزيارات تفتيشية على المحاكم التي تقتصر على التحقق من سير العملية الإدارية والوقت الذي استغرقته خدمة المتعامل، كل ذلك بهدف معرفة الأسباب الحقيقية لتأخير الفصل في المنازعة أو القيام بإجراء تطويرات وتحسينات تخدم المتعامل، والالتزام بالمواعيد والإجراءات والضوابط

58 كل دولة تبنت النظام طوعاً حسب احتياجاتها، فأخذت ما يناسبها واستنتت منه غير ذلك؛ فقد لاقى الاختصاص الرقابي للأمبودسمان على الجيش قبولاً لدى بعض الدول مثل فنلندا والدنمارك والنرويج، في حين رفضته بعض الدول الأخرى مثل المملكة المتحدة وفرنسا والهند. انظر: أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في: «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 80.

59 تُعد السويد مرة أخرى هي التي أنشأت أول أمبودسمان يختص بالشكاوى ضد القوات المسلحة، ويعتقد أنه كان خلال الحرب العالمية الأولى، وما أثارته من تعقيدات في الخدمات العامة والشكاوى داخل القوات المسلحة في هذه الفترة، انظر:

Kumar, P., & Sharma, V. (2022). Ombudsman In Sweden and Denmark, Previous reference, page 528.

60 د. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارنةً بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام، مرجع سابق، ص 78. انظر أيضاً: أ. محمد مستوري، ولاية الحسبة ونظام المفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان) (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي)، مرجع سابق، ص 17. انظر أيضاً: أ. دندوقي سمية، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، مرجع سابق، ص 361. انظر أيضاً: أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 43.

61 انظر المادة رقم (14) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق. والمعونة (بنطاق الإشراف)، والذي حذفت منه العبارة المرتبطة بإشرافه على كبار الضباط.

62 انظر الاختصاص الثاني لرئيس الأمبودسمان السويدي (إريك نيمانسون)، والمتمثل في (القوات المسلحة والمنازعات الأخرى الخاصة بوزارة الدفاع والجهات التابعة لها، والتي لا تدخل في اختصاصات أخرى. وكالة التحصينات الوطنية، خفر السواحل، وكالة الطوارئ المدنية) على الموقع الرسمي للأمبودسمان:

<https://www.jo.se/en/about-jo/the-ombudsmen/erik-nymansson>

63 أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 44. انظر: أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في: «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 83.

القانونية المنظمة للعمل مثل إدارة الجلسات والتعامل مع المتقاضين. نحن هنا نتطرق إلى الأمثلة التي ترتبط بالسلطة القضائية؛ لتحديد البعد الكبير الذي وصل إليه نظام الأمبودسمان في الرقابة الإدارية⁶⁴.

ويرى الباحث أن هذا التوسع محمود، وأنه يصب في المصلحة الأساسية؛ فالعبرة ليست بخصوصية هذا الجهاز أو ذلك، وإنما العبرة بحل إشكاليات المتعاملين، وزيادة ثقة المتعامل بجهة الإدارة، وتحقيق العدل عند التعامل مع أيٍّ من جهات الدولة، وهذا ما تميزت به السويد.

كما تم إضافة مهمة خاصة للأمبودسمان في السويد بدءاً من تاريخ 2011/7/1 تتمثل في مراقبة عدم تعرُّض الأفراد المحرومين من حريتهم والمرتبطة بالمعاملة والعقوبات القاسية أو اللإنسانية أو المهينة، ويستند هذا الاختصاص بموجب البروتوكول الاختياري إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب لعام 2002، والتي تتطلب من كل دولة عضو أن تضع نظام وطني⁶⁵ في هذا الشأن.

ثانياً: التصرفات التي تخرج عن نطاق اختصاص الأمبودسمان

رغم اتساع الاختصاصات التي يتمتع بها الأمبودسمان في العديد من الدول التي تطبق النظام فإن هناك بعض التصرفات التي تخرج عن اختصاصه؛ فنجد في السويد أن الاستثناء الوحيد لعدم اختصاصه هو المنازعات التي تنصب جُهاً على تصرفات أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان والقطاع الخاص الذي لا يقوم بمهام المؤسسات العامة؛ إذ شملت المادة رقم (15) من قانون التعليمات للأمبودسمان ما لا يمتد إلى اختصاص وإشراف الأمبودسمان، وحددتهم في أعضاء الريكسداغ (البرلمان)، والحكومة أو الوزراء، وأعضاء المجالس البلدية والمحلية، إضافة إلى أعضاء مجلس إدارة المصرف المركزي السويدي (Riksbank)، وأعضاء المجلس التنفيذي لـ (Riksbank) باستثناء مشاركتهم في اتخاذ القرارات -وفقاً لقانون تنظيم العملية والائتمان- التي تقع ضمن اختصاص الأمبودسمان، إضافة إلى البنوك والشركات الخاصة، وفيما عدا ذلك له النظر في جميع التصرفات حتى تلك الصادرة عن أعضاء السلطة القضائية، والتي قد تمتد إلى التدخل في حال ما إذا كان الحكم

64 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 72 - 75، يتطرق أستاذنا الدكتور إلى بيان مدى اتساع صلاحيات الأمبودسمان لتشمل المؤسسات العقابية، والنيابات، وغيرها. انظر أيضاً: أ. صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام) كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009 - 2010، ص 178 - 179. انظر أيضاً: أ. نندوقي سمية، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، مرجع سابق، ص 360. انظر أيضاً: أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 43. انظر أيضاً:

Magdi Shouaib, La résistance à l'oppression de la puissance publique, thèse, tome II, Faculté de Droit et de Science Politique Université de Clermont-Fd I, tome II, 1998, pp. 329 et s.

65 انظر المادة رقم (18) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق. علماً بأن دولة الإمارات تقوم بهذا الدور من خلال المكتب الإقليمي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، الذي تأسس عام 2002، والذي يقوم برصد حالة حقوق الإنسان في المنطقة، والإبلاغ عنها، وتقديم المشورة والدعم التقنيين، وتعزيز عمليات الشفافية لتحقيق أهداف التنمية والاستدامة. انظر الموقع الرسمي للمفوضية: <https://www.ohchr.org/ar/countries/middle-east-north-africa-region/un-human-rights-in-middle-east-north-africa>

القضائي تشوبه عيوب ظاهرة، وله اتخاذ إجراءات التحقيق مع القضاء في حالة إهمالهم في القيام بواجباتهم الوظيفية⁶⁶.

ثالثاً: وسائل ممارسة اختصاصاته

يعتمد الأمبودسمان في مباشرة اختصاصاته للتحقق من حسن ممارسة أعمال الإدارة وعدالتها على ثلاث وسائل تتمثل في الآتي:67

1. الشكاوى: وهي الوسيلة التي من خلالها يستطيع الأمبودسمان أن يتلقى شكاوى المتعاملين، وتتم من خلال آليات وتنظيم معين سيتم التطرق إليه في الفصل الثاني من هذا الباب.
2. التفتيش والتحقيقات: وهي آلية استباقية يضطلع بها دون حاجة لشكاوى؛ إذ يتحقق من الممارسات من تلقاء نفسه من خلال الحملات التفتيشية على الجهات الإدارية؛ للتأكد من حسن سير المرافق العامة، وعدم تعسف الإدارة، وهي صلاحية مميزة لا يملكها الأمبودسمان في كثير من الممارسات، ويتميز بها الأمبودسمان السويدي.
3. الصحافة أو الإعلام: إذ تعد مصادر رئيسية يمكن للأمبودسمان من خلالها معرفة آراء المتعاملين مع جهة الإدارة؛ لذلك يقوم مكتب الأمبودسمان بتحليل يومي للأخبار للبحث عن أي وقائع أو أحداث تستدعي التدخل، وذلك من خلال فحص الوقائع والتحقيق بشأنها.

الفرع الثاني: السلطات الممنوحة للأمبودسمان لتحقيق أغراضه

لكي يستطيع الأمبودسمان أداء مهامه وفقاً لما رسمه له القانون لا بد من منحه العديد من السلطات والإمكانات التي يستطيع من خلالها أداء مهامه على أفضل وجه، وتختلف الدول في توزيع تلك السلطات حسب المهام المكلف بها، وسنستعرض فيما يلي تلك السلطات.

أولاً: الاطلاع على الوثائق والمستندات والحصول على المعلومات اللازمة والمتعلقة بالنزاع أو الطلب

يحق للأمبودسمان قانوناً الاطلاع على أي وثائق أو مستندات مرتبطة بموضوع النزاع أو الطلب المقدم إليه؛ وذلك لتسهيل مهمته في مجال دراسة وبحث الشكاوى أو الوقوف على حقيقة النزاع. كما أن له توجيه

66 د. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام، مرجع سابق، ص 82. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 81. انظر أيضاً: المادة رقم (15) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق. انظر أيضاً: المادة رقم (9) من قانون التعليمات السالف الذكر؛ فقد نصت على أن صلاحية الأمبودسمان تمتد إلى الشروع في اتخاذ الإجراءات القانونية ضد عضو في المحكمة العليا، أو المحكمة الإدارية العليا، أو الضغط من أجل عزله أو حرمانه من المنصب، أو لمطالبة المسؤول بالخضوع للفحص الطبي.

67 أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 44 - 46. انظر أيضاً: المادة رقم (17) والمادة رقم (21) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

الاستفسارات إلى الجهة، وعلى الأخيرة التعاون معه؛ لتزويده بما يجب دون إعاقة أو تأخير ودون التذرع بسريتها، وله فرض العقوبات على من يُخل بهذه السلطة⁶⁸.

ثانياً: إجراء زيارات تفتيش وفحص العمليات

يحق للأبودسيمان القيام بجولات وزيارات تفتيشية؛ للتحقق من تصرفات الإدارة ومدى اتفاق تلك التصرفات مع الحدود القانونية المرسومة لها، إضافة إلى إمكانية التحقق من أن تلك القواعد تتفق مع القانون أو تخالف قواعد العدالة التي يسعى إلى تحقيقها، وهنا يظهر الاختلاف الجلي مع السلطة القضائية التي يتمثل دورها في تطبيق القانون؛ إذ يحق للأبودسيمان إذا رأى أن هذه القواعد لا تتسم بالعدالة أن يتخذ الإجراءات التي كفلتها تلك التشريعات للعمل على تعديلها بما يتفق مع قواعد العدالة. كما يحق له في القانون السويدي الاطلاع وحضور المداولات التي تتم لدى الجهة أو حتى لدى المحاكم⁶⁹.

كما يمكن للأبودسيمان السويدي⁷⁰ أثناء بحث النزاع إذا اتضح له أن أحد الموظفين تصرف بطريقة مخالفة للقواعد أن يتخذ الإجراءات المحددة لإحالة إلى السلطة التأديبية أو المحكمة المختصة حسب الأحوال، وفي هذه الحالة ومتى عُرض النزاع على المحكمة يتصرف الأبودسيمان نيابة عن الجمهور أثناء النزاع⁷¹.

وفقاً للمادة رقم (21) من قانون تعليمات الأبودسيمان السويدي، لا تتضمن هذه الصلاحيات الجوانب الإدارية فقط، وإنما تشمل اتخاذ الإجراءات في حال وجود سبب للاعتقاد بارتكاب جريمة جنائية جنياً إلى جنب مع صلاحيات المدعي العام، إضافة إلى تقديم تقارير للجهات المعنية بالتصاريح (كتصريح الصيدلة أو الطب وغيرها) إذا ظهر أثناء التحقيق في الشكاوى عدم الكفاءة الجسيمة لأنشطتهم؛ لإيقاف تلك الصلاحيات، وله كذلك فرض فترة اختبار حتى يتحقق من سلامة عودتهم إلى عملهم⁷².

68 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 112، وص 115. انظر أيضاً: د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، مرجع سابق، ص 158. انظر أيضاً: المادة رقم (35) من قانون التعليمات للأبودسيمان السويدي، مرجع سابق. انظر أيضاً:

Magdi Shouaib, La résistance à l'oppression de la puissance publique, op. cit., pp. 332 et s.

69 نظر أيضاً: المادة رقم (17) والمادة رقم (24) من قانون التعليمات للأبودسيمان السويدي، مرجع سابق.
70 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 112 - 113، وص 120.
71 د. مجدي عبد الحميد شعيب، مرجع سابق، ص 115، وص 121. انظر أيضاً: د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، مرجع سابق، ص 159. انظر أيضاً: المادة رقم (22) من قانون التعليمات للأبودسيمان السويدي، مرجع سابق.

72 انظر: المادة رقم (21) من قانون التعليمات للأبودسيمان السويدي، مرجع سابق.

ثالثاً: الوساطة بين الإدارة والمتعامل⁷³

يقوم الأمبودسمان بدور الوساطة بين الإدارة والمتعامل عن طريق تسهيل التواصل بين الجانبين، والتعامل مع الشكاوى والمشاكل المتعلقة بخدمات جهة الإدارة التي تقدم للمتعاملين.

ويمكن تلخيص الخطوات في صورة الوسيط باستقبال الأمبودسمان الشكاوى المقدمة من المتعاملين ودرسها بعناية، ثم البحث عن الحلول المُثلى للمشاكل والصعوبات التي يواجهها المتعاملون في التعامل مع جهة الإدارة. وبعد ذلك التواصل مع جهة الإدارة ومحاولة عرض الحلول، ومتابعة تنفيذ الحلول المقترحة في حال موافقة جهة الإدارة، والنظر في أي تعاون إضافي لتحسين جودة الخدمات المقدمة.

يهدف دور الوساطة للأمبودسمان إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمتعامل، وتسهيل عملية تقديم الخدمات، وتقليل الشكاوى والمشاكل التي يواجهها المتعاملون، وذلك من خلال إيجاد الحلول المناسبة وتسهيل عملية التواصل بين الجانبين؛ فهو يقوم بدور يشبه الدبلوماسية عن طريق الهاتف أو الكتابة، ولكن بأسلوب تنظيمي وغير رسمي يتمثل في دور الوساطة؛ ويجب أن تكون هذه الوساطة ضمن معايير واضحة؛ لتمكينه من القيام بدوره بشكل عادل وقائم على الحقوق، ولا يتوقف دوره عند دور الموفق أو المفاوض المحايد، بل يمتد ليشمل دوراً تدخلياً أو إيجابياً، وذلك بوساطة موظفين متخصصين لمعالجة الشكاوى بشكل ودي.

رابعاً: الرصد والمراقبة

يحاول الأمبودسمان السويدي تغطية السويد بأكملها من خلال تخصيص ستة أسابيع من كل عام لرحلات ميدانية بين المحاكم والمؤسسات والوزارات، وذلك عن طريق القيام بجولات عشوائية وأخذ سجلات وملفات وفق أعداد محددة وبشكل عشوائي؛ لدراستها وتحليلها؛ للتأكد مما إذا كانت الملفات قد راعت الحقوق الواجبة⁷⁴.

خامساً: الادعاء⁷⁵

يمكن للأمبودسمان السويدي تقديم دعوى لدى المحكمة العليا بشأن أي قضية تتعلق بممارسات جهة الإدارة. يتم ذلك من خلال تحديد الموضوع، ثم تقديم الدعوى إلى المحكمة العليا وإبلاغ الجهة المعنية بموضوع الدعوى، ثم البت فيها من قبل المحكمة المختصة.

من المهم ملاحظة أن الأمبودسمان لا يمتلك عادةً السلطة لفرض توصياته أو فرض جزاءات على المؤسسات الحكومية أو المسؤولين. وتعتمد سلطته بشكل رئيسي على الضغط العام واستعداد الأطراف المعنية

73 انظر: المقارنة والمراجعة التي تمت من قبل مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن مشروع تحسين فاعلية القضاء الإداري وتوصيات العمل للأمبودسمان التركي والمبادئ التوجيهية للأمبودسمان والسلطات العامة، الصادر في أكتوبر 2021، ص 76، من خلال الرابط التالي: <https://rm.coe.int/oi-report-web-2790-3490-7908>

1/1680a45112

74 انظر أيضاً:

Gellhorn, W. (1965). The Swedish Justitieombudsman, Previous reference, page 22-23.

75 انظر إلى المواد أرقام (21)، و(22)، و(26)، و(28)، و(29) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

لتنفيذ توصياته. وتعتمد السلطات والكفاءات القانونية الخاصة بالأمبودسمان على القوانين واللوائح ذات الصلة التي تحكم مكتب الأمبودسمان في نطاق جغرافي معين.

ويمكن القول بوجود سلطات أخرى لها تأثير أدبي ومعنوي كبير في سمعة جهة الإدارة وموظفيها، تتمثل في الآتي:⁷⁶

سادساً: التقارير والتوصيات

يجب أن يقدم التقرير في موعد أقصاه 15 مارس من كل عام، وذلك عن الفترة من 1 يناير إلى 31 ديسمبر من العام السابق، بحيث يتضمن التقرير الذي يصدر عن الأمبودسمان في السويد تجاه الإدارة العديد من المكونات، أهمها التصرفات التي تمت من قبل الإدارة وموظفيها، والتي تشكل مخالفة للقانون أو خروجاً عن العدالة، ولعل المشرع السويدي كان حريصاً على محاسبة الإدارة في كل ما من شأنه أن يمس بالعدالة؛ إذ يظهر أن الجهة ولو كانت غير مخالفة للقواعد من ناحية المشروعية، إلا أنها قد تكون متهاونه في البحث وإجراء التعديلات اللازمة لتحقيق العدالة، ولعل هذا التصرف من أرقى الأمور التي تقوم عليها فكرة الأمبودسمان؛ فهو يرغب في أن تسعى جميع الإدارات نحو تحقيق العدالة وتغيير أي تصرفات أو عمليات بخلاف ذلك.

ويبدأ التقرير بملخص من كل أمبودسمان من الأمبودسمانات الأربعة يتضمن نطاق إشرافه، وملاحظاته على المنازعات، وبعض الأرقام المهمة خلال مرحلة إعداد التقرير، ثم يعرض القرارات أو التوصيات التي تمت خلال هذا العام، ويتم تقسيم التقرير من الناحية الشكلية حسب الموضوعات، وكيف تعاملت الإدارة معها، والانتقادات التي يوجهها إلى تلك الجهات والتصريحات، والتفسيرات التي يراها الأمبودسمان ضمن نطاق إشرافه.⁷⁷

وتكمن أهمية التقرير في رفع اسم جهة الإدارة إلى البرلمان، وتوزيعه على جميع الجهات، وتوضيح الجهات التي لم تمتثل للتشريعات ذات العلاقة، أو لم تتحرر قواعد العدالة.⁷⁸

كما يستعرض التقرير ملخصاً لنتائج أعمال الأمبودسمانات الأربعة، وأهم النقاط التي ينبغي تسليط الضوء عليها، والتحديات التي يواجهها، وبعض حلول والتوصيات سواء من الناحية الإدارية أو اقتراح الحلول

76 ذكر أ. حمدي سليمان سحيبات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 27-28 أهمية الرقابة الشعبية أو السياسة على الإدارة؛ إذ تعد هذه الرقابة أقوى أدوات الرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية؛ إذ يلعب الرأي العام دوراً مهماً في الرقابة على تصرفات الإدارة؛ لذلك تخشى الإدارة قوة هذه الرقابة وتأثيرها الذي قد يصل في بعض الأحيان إلى حد تغيير الحكومات، ويطلق عليها الطريقة الحديثة في الرقابة، وهنا أود بيان تأثير تلك التقارير ورأي العامة والمجتمع في مضمونها، فلا شك أن الإدارات تحرص على ما يرضي المجتمع، إضافة إلى تأثير الرقابة البرلمانية المشابهة لهذا النوع من الأساليب.

77 المادة رقم (43) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق. والمعنون بـ(تقرير إلى البرلمان السويدي).

تم الاطلاع أيضاً على عدد من التقارير التي يصدرها الأمبودسمان السويدي وبيان مشتملاتها، ومن أمثلتها التقرير عن عام 2021/2022، مرجع سابق.

78 د. حمدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 113.

انظر أيضاً:

التشريعية، ثم يستعرض أهم المنازعات المعروضة في التقرير والتي تتطرق إلى جميع المجالات الرئيسية كالقوات المسلحة، والتعليم، والمحاكم، وحماية البيئة، والرعاية الصحية والطبية، وهيئات سوق العمل، والمؤسسات، والهجرة، ومنازعات الشرطة والجمارك، والتخطيط والبناء، وخدمات السجون والمراقبة، وحرية التعبير، والتأمينات الاجتماعية، وحماية المعاقين، وغيرها من المجالات التي يتم دراستها في هذا العام والتي تحظى باهتمام المجتمع.

ويستعرض التقرير أيضاً الإحصائيات؛ فقد أظهر آخر تقرير أن أكبر مجالات الشكاوى تتمثل بالترتيب في خدمات السجون والمراقبة، ثم الخدمات الاجتماعية، ثم خدمات الشرطة، ثم خدمات الهجرة، ثم الرعاية الطبية. كما يُظهر التقرير أكثر المجالات تعرُّضاً للنقد؛ إذ نالت الخدمات الاجتماعية أعلى نسبة من النقد مقارنة بعدد الشكاوى، ثم خدمات السجون والمراقبة، ثم خدمات التأمينات الاجتماعية، ثم التعليم، ثم الشرطة⁷⁹.

ولعل هذا التفصيل والشفافية من شأنهما التأثير في القائمين على هذه الجهات، وذلك بالضغط عليهم لمحاولة إيجاد آليات وحلول لمعالجة الخدمات المقدمة من قبلهم؛ ومن هنا فإن الأمدوسمان له دور كبير في إبراز تلك الإشكاليات التي يجب معالجتها.

سابعاً: التوعية من خلال الندوات والمؤتمرات

يمكن للأمدوسمان القيام بعمليات التوعية، والإرشاد، والنشر، والصحافة بمختلف الوسائل التي تساعده لتحقيق مهامه، ومن أمثلتها حضور البرامج التلفزيونية والإذاعية؛ إذ يمكن للأمدوسمان حضور البرامج التلفزيونية والإذاعية للحديث عن منازعات المتعلقة بحقوق المتعاملين وتشريعات جهة الإدارة.

إضافة إلى إمكانية نشر المعلومات المرتبطة بمهامه في الصحف والمجلات والمواقع الإلكترونية والشبكات الاجتماعية، ونشر المواد التوعوية والإرشادية عبر المطبوعات الورقية، والمشاركة في المعارض والمؤتمرات لتوعية الجمهور بحقوقهم. بهذه الطرق يمكن للأمدوسمان توعية الجمهور وإرشاده بشأن حقوقه، والقوانين المتعلقة بجهة الإدارة، والعمل على تحسين العلاقة بين الجهات الحكومية والمتعاملين، وتحقيق أهدافه في ضمان حقوق المتعاملين، والتشجيع على الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي.

كما تشكّل الندوات والمؤتمرات جزءاً مهماً من سلطات الأمدوسمان في القانون السويدي؛ فهي تتيح للأمدوسمان فرصة التواصل مع الجمهور والجهات الحكومية.

79 تضمن التقرير السنوي للأمدوسمان السويدي لعام 2021/2022، مرجع سابق.

العديد من المنازعات التي يمكن الاطلاع عليها، انظر: ص 27 - 56.

ويتم خلال الندوات والمؤتمرات التواصل مع الجمهور بشكل أفضل، وتبادل المعلومات والآراء بشأن تحسين جودة الخدمات التي تقدمها الإدارة؛ وذلك بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة، وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها جهة الإدارة، وتوعية الجمهور بحقوقه وبالقوانين المتعلقة بجهة الإدارة⁸⁰.

المبحث الثاني: آليات عمل النظام وتوصياته

بعد التعريف بالنظام، كان لا بد أن ننتقل إلى مرحلة في غاية الأهمية تتمثل في مواجهة الإدارة وتنفيذ توصياته التي يجب أن تتميز بالتوازن؛ لتحقيق الأهداف والاستقلالية مع ما هو مرجو منه لضمان فعالية النظام، وأن تكون شروط قبولها ميسرة وسريعة، باعتبار أن آلية عمله تلعب دوراً رئيسياً في نجاحه⁸¹؛ لذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، سنتطرق في المطلب الأول إلى آليات عمل النظام ودوره في تحقيق أهدافه، ثم نتطرق في المطلب الثاني إلى توصياته أو مخرجات عمله.

المطلب الأول: آليات عمل الأمبودسمان

يجرنا هذا المطلب إلى ضرورة معرفة الآليات المتوفرة لإمكانية تواصل المتعامل مع الأمبودسمان، والنتائج المتصورة في هذا الإطار لتحقيق الأهداف التي يبتغيها الأمبودسمان؛ لذلك سنتحدث في الفرع الأول من هذا المطلب عن آليات تواصل المتعامل مع الأمبودسمان، في حين سنتطرق في الفرع الثاني منه عن دور الأمبودسمان في تقييم الشكوى وإجراءات بدء التحقيق.

الفرع الأول: آليات تواصل المتعامل مع الأمبودسمان

سنتطرق خلال هذا الفرع إلى بيان آلية التواصل مع الأمبودسمان، وقد اختلفت الدول في تنظيمها لذلك؛ فمنها من سمح للمتعاملين باللجوء مباشرة إلى الأمبودسمان، ومنها من نصت تشريعاتها على أن يكون التواصل بطرق غير مباشرة من خلال اللجوء إلى البرلمان؛ لذلك سنغطي في هذا الفرع كيفية تواصل المتعامل مع الأمبودسمان السويدي، ثم نوضح بعد ذلك الشروط الواجب توافرها لقبول طلبات المتعاملين لبحث شكاواهم، وذلك وفقاً للتفصيل التالي.

80 Gellhorn, W. (1965). The Swedish Justitieombudsman. Previous reference , page 31-33.

81 د. أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 303.

أولاً: كيفية تواصل المتعامل مع الأمبودسمان السويدي

هناك طريقتان يمكن للأمبودسمان من خلالهما ممارسة رقابته، تتمثل الطريقة الأولى بتلقي شكوى من جانب المتعامل المتضرر، أما الثانية فمن تلقاء نفسه دون أي طلب، وذلك في ضوء أنشطته التفتيشية⁸².

ويحق للأمبودسمان في القانون السويدي ألا يلتزم بالشروط تأسيساً على أنه يجوز له بحث أي طلب من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى تقديم طلبات إذا رأى أن الوضع يستدعي ذلك، وذلك بموجب بند في القانون السويدي يشير إلى أن الأمبودسمان يمكنه بحث أي شكوى أو طلبات أخرى فيما يتصل بوظائف الجهات العامة من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى تقديم شكوى من المتعاملين، إذ يمكن للأمبودسمان أن يقرر بنفسه أن يبدأ تحقيقاً إذا كان يعتقد أن هناك مشكلة يجب التحقيق فيها، حتى لو لم تكن هناك شكوى رسمية.

هذا يعني أن الأمبودسمان يمكن أن يعمل بشكل استباقي للمساعدة في حل المشاكل وضمان العدالة والمساواة في التعامل مع الجمهور، إلا أنه يجب أن يكون لديه سبب واضح وقوي لبدء تحقيق من تلقاء نفسه⁸³.

لا ريب أن الأمبودسمان لم يضع تلك الشروط والمتطلبات إلا لضمان تحقيق عدالة وشفافية نظر المنازعات، وذلك من خلال تحديد الشروط اللازمة لقبول الشكاوى والطلبات، وتحديد اختصاصات الجهات المعنية ووظائفها، بما في ذلك الأمبودسمان؛ لأن عدم الالتزام بالشروط المنصوص عليها في القانون واللوائح المنظمة لعمل الأمبودسمان يمكن أن يؤدي إلى تعطيل العملية القانونية وتفاقم المشكلة التي تتعلق بالشكوى أو الطلب، ومن ثمّ يتعارض مع أسس العدالة والمساواة والحفاظ على حقوق المتعاملين⁸⁴.

ويتم تقديم الشكوى من قبل المتعامل من خلال تواصله مع الأمبودسمان لتقديم الشكوى التي يجب أن تشمل التفاصيل الكاملة والواضحة للمشكلة التي تواجه الشاكي، مع التأكد من استيفاء جميع المعلومات ذات صلة، مثل التواريخ، والأسماء، والأدلة الأخرى ذات العلاقة⁸⁵.

ويجب على أي متعامل يقدم شكواه أن يتحقق قبل رفع الطلب من أن طلبه يندرج ضمن اختصاص الأمبودسمان؛ حتى لا يتم رفض الطلب أثناء مرحلة التقييم وتجهيز المستندات والأدلة التي تدعم موقفه، إضافة

82 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 30. هذا التقسيم مرتبط بالنظر إلى الجهة التي تمارسها، فكما ذكرنا سابقاً أنه يكون من خلال المتعاملين بالشكاوية، أو من خلال الأمبودسمان ذاته من خلال الجولات التفتيشية على الجهات بعد التحقق من المستندات وغيرها، أو من خلال الاطلاع على الصحف والإعلام ثم التحقق. انظر وسائل ممارسة اختصاصاته، التي تم استعراضها في المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل.

83 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 99. انظر أيضاً: المادة رقم (34) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق. انظر أيضاً:

Magdi Shouaib, La résistance à l'oppression de la puissance op. cit., pp. 331 et s.

84 د. أحمد فاضل حسين العبيدي، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 207 - 208.

85 اطلع على المعلومات المحددة لكيفية تقديم الشكوى والمعلومات التي يجب أن تتضمنها على الموقع الرسمي للأمبودسمان: <https://www.jo.se/en/how-to-complain/> انظر أيضاً: المادة رقم (30) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

إلى ملء نموذج الشكوى بشكل كامل، والتحقق من إرسالها حسب الإجراءات، وانتظار توجيهات الأمبودسمان وتعليماته وقراره في الطلب.

ثانيًا: الشروط الواجب توافرها لقبول طلبات المتعاملين لبحث شكاوهم

تضمّنت التعليمات المحددة أن يتم تقديم الشكاوى خطياً، وفي ضوء الخدمات الإلكترونية تم توفير خدمة تقديم الشكوى عبر الموقع الرسمي للأمبودسمان السويدي عن طريق إنشاء حساب مستخدم على الموقع للتمكن من تقديم الشكوى. ويجب أن تتضمن المعلومات التي تحتويها الشكوى ما يلي⁸⁶:

1. اسم المتعامل المشتكى وعنوانه.
2. الجهة أو الموظف الذي تعامل مع المتعامل بشكل غير صحيح (المشتكى ضده)؛ إذ لا تُقبل الشكوى ضد جهة مجهولة.
3. وصفاً موجزاً لموضوع الشكوى.
4. السلوك الذي يعتقد الشاكي أنه غير صحيح، والأسباب التي يرى أنها أدت إلى حدوث ذلك السلوك.
5. المستندات الداعمة للشكوى، مع ملاحظة أن عدم وجود المستندات الداعمة لا يشكل عائقاً أمام تقديم الطلب؛ دعماً لتحقيق مفهوم العدالة، بحيث يذلل للمتعامل جميع العوائق أمام تقديم طلبه⁸⁷.
6. التوقيع على الشكوى خطياً.

كما تقرّد المشرع السويدي بتمكين أي متعامل سويدي من تقديم شكوى حتى لو لم تكن له مصلحة أو صدر في مواجهته تصرف الإدارة؛ إذ الهدف الأساسي الذي يبتغيه المشرع السويدي هو عدم انتهاك القواعد القانونية من جانب الإدارة، وهذا يتفق مع الطريق الثاني الذي يتيح للأمبودسمان أن يقوم بالتفتيش من تلقاء نفسه⁸⁸.

86 انظر المادة رقم (30) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق. انظر أيضاً: شروط تقديم الشكوى عبر الموقع الرسمي للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

87 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 92 - 93، وإن كنت أرى أن هناك ضرورة لتقديم المستندات الداعمة لموقف المتعامل، والتي تظهر جدية الطلب؛ إذ إن فتح المجال قد يشكل ضغطاً على الأمبودسمان؛ لذلك نرى أن يكون هناك آلية مناسبة تضمن الجدية وفي ذات الوقت تسمح بقبول الطلبات متى تعذر توفير المستندات، وعلى المتعامل ذكر سبب عدم إرفاق المستندات ليتم التقييم. انظر أيضاً: د. أحمد فاضل حسين العبيدي، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 205.

88 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 94. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 30.

كما أجاز للسجناء توجيه عرائض إلى الأمبودسمان على الرغم من تقييد حقهم في توجيه رسائل، أو كتب، أو وثائق أخرى⁸⁹.

إن نجاح نظام الأمبودسمان في السويد وتحقيقه ثقة المتعاملين بأدائه أدى إلى زيادة عدد الطلبات المقدمة إليه رغبة في تحقيق العدالة، ونظرًا لأن النظام السويدي في بدايته لم يشترط أي شروط كما بينا سابقًا فقد أدى ذلك إلى حدوث ضغط على الأمبودسمان وقدرته على فحص الطلبات؛ مما ترتب عليه مد أمد النزاع؛ لذلك اضطر المشرع السويدي إلى إجراء تعديلات من شأنها تخفيف العبء عن الأمبودسمان بشكل متوازن بين حق المتعامل والقدرة على أداء المهام، وذلك كمنحه الحق في تفويض مساعدين له لبحث تلك الشكاوى، بالإضافة إلى فرض شروط إضافية؛ لتخفيف العبء عن الأمبودسمان ومساعدته للقيام بدوره، من بينها ما يلي⁹⁰:

1. التظلم على القرار أمام جهة الإدارة المعنية

قبل رفع الأمر إلى الأمبودسمان، أوجب المشرع السويدي أن يقوم المتعامل باتباع طرق الطعن الإدارية؛ إذ من المتصور أن تقوم الجهة الإدارية بإعادة النظر بقرارها تجاه المتعامل، ومن ثم فإن اتباع إجراءات التظلم من شأنه التخفيف من أعداد الطلبات المقدمة إلى الأمبودسمان، ونتيجة لذلك فإن الأمبودسمان لا ينظر إلا في القرارات التي استنفدت طرق الطعن الإداري، وفي حال عدم اتخاذ هذا الإجراء يحق للأمبودسمان حفظ الطلب⁹¹.

2. تقديم الطلب خلال المدة المحددة لقبوله

لم يتطلب النظام في بداياته مدة معينة لرفع الطلب إلى الأمبودسمان؛ إذ كان الأمبودسمان يبحث مدة تقادم الدعوى المدنية أو الجنائية، فإن رأى أنها لم تنقُض ببحث الطلب، إلا أن المشرع السويدي عدّل ذلك ونص على وجوب تقديم الشكوى أو الطلب خلال عامين على الأكثر من تاريخ التصرف الذي أضر بالمتعامل وعلمه به، وإلا فإن من حق الأمبودسمان حفظ الطلب، وقد أدى هذا الشرط إلى تخفيف عدد الطلبات وإثبات جديتها، شأنها شأن الأسباب التي وضعت، ومع ذلك إذا كانت هناك أسباب استثنائية يمكن نظرها⁹².

89 أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 49، نقلًا عن القانون رقم (928) في 29 ديسمبر 1976 المنظم لوظائف الأمبودسمان السويدي واختصاصاته. انظر أيضًا: الفقرة الثانية من المادة رقم (30) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

90 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 94 - 95.

91 د. مجدي عبد الحميد شعيب، مرجع سابق، ص 95 - 96. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 36. انظر أيضًا: الفقرة الثانية من المادة رقم (35) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

92 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 45. انظر أيضًا: المادة رقم (32) من قانون التعليمات للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

الفرع الثاني: تقييم الأمدوسمان الأولي للشكوى، وبدء التحقيق

عندما تصل شكوى إلى الأمدوسمان يتم تسجيلها في نظام الشكاوى المخصص لذلك، ويتم تخصيص رقم لكل حالة، وتصدر أمانة مكتب الأمدوسمان تأكيداً للشاكي بتسليم الشكوى، ويستخدم الرقم في الاتصال بين الأمدوسمان وصاحب الشكوى، شأنها شأن أي طلب يقدم إلى الجهات الإدارية لإمكانية متابعة الطلب، على أن يتم إحالة الطلب إلى الأمدوسمان المختص والمسؤول عن الإشراف على الجهة الإدارية المرتبط بها الشكوى⁹³.

يتم التعامل مع جميع الحالات ابتداءً من قبل مستشار قانوني ذو خبرة؛ إذ يقوم بإجراء تقييم أولي للطلبات، ويتحقق من توفر الشروط الشكلية والاختصاص، ويتواصل مع جهة الإدارة المعنية، ويبلغ المتعامل برد الجهة خطياً بشكل مبدئي⁹⁴.

ومع ذلك يتحقق الأمدوسمان من خلال مستشاره القانوني من استيفاء الطلبات، ويجمع المعلومات اللازمة من الجهات المعنية بعدد من الوسائل منها الاتصال الهاتفي، وعلى الجهات المعنية توفير جميع المعلومات التي يطلبها، ولا يمكن التذرع أمامهم بالسرية، ومتى رأى المستشار كفاية المستندات أصدر توصيته⁹⁵.

وللأمدوسمان خلال هذه المرحلة القيام بالآتي:

1. إمكانية توجيه الطلبات أو إحالتها إلى السلطات الإدارية المختصة

يحق للأمدوسمان من خلال البحث الأولي إحالة الطلب إلى الجهات المختصة؛ لكونها لا تدخل في مجال اختصاصه وتشمل هذه الحالات الطلبات الآتية على سبيل المثال⁹⁶:

- الحالات التي تتطلب معالجة، أو إجراءات تنظيمية، أو استشارة تقع ضمن اختصاص جهة إدارية أخرى.
- الحالات التي تتطلب إحالتها إلى الجهات الأخرى المختصة في حالات الطلبات المتعلقة بالمنازعات الجنائية، إذا كانت الطلبات تتطلب إجراءات قضائية أو تحقيقات إضافية تقع ضمن اختصاص النيابة العامة، وفي هذه الحالة لا يجوز ذلك إلا بناءً على اتفاق مسبق مع وزير العدل.

93 إذ في السويد - كما وضحنا سابقاً - 4 أمبودسمانات، لكل منهم نطاق اختصاص إشرافي موضوعي، ويتم دراسة الحالات حسب اختصاص كل حالة.

94 انظر الفقرة رقم (39)، و(40) من قانون التعليمات للأمدوسمان السويدي، مرجع سابق. انظر أيضاً: دليل الإجراءات التوضيحية لكيفية تعامل الأمدوسمان عبر الموقع الرسمي للأمدوسمان السويدي، الذي أشار إلى أنه يتم رفض نحو نصف الشكاوى المقدمة بعد التقييم الأولي من قبل المستشار القانوني: <https://www.jo.se/en/how-to-complain/when-a-complaint-is-submitted>

95 وفقاً للموقع الرسمي للأمدوسمان السويدي فإن ما يقرب من ثلث الشكاوى يتم رفضها بعد التحقيق البسيط في المعتاد، انظر إلى الموقع الرسمي: [/https://www.jo.se/en/how-to-complain/when-a-complaint-is-submitted](https://www.jo.se/en/how-to-complain/when-a-complaint-is-submitted)

96 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 97 - 98. انظر أيضاً: المادة رقم (22) والمادة رقم (35) من قانون التعليمات للأمدوسمان السويدي، مرجع سابق. انظر أيضاً: المادة رقم (35) من قانون التعليمات للأمدوسمان السويدي، مرجع سابق.

- يجوز للأبودسман أيضاً إحالة الطلبات إلى الجهات الإدارية المختصة في حالة عدم وجود صلاحيات لدى الأبودسمن للنظر في الطلبات، أو إذا كانت الطلبات تتعلق بمسائل خارج نطاق الاختصاص الرسمي للأبودسمن.

- يتم إجراء الإحالات إلى الجهات الإدارية المختصة بعد دراسة جميع الوثائق المتعلقة بالطلب، وبناءً على تقييم الأبودسمن للوضع القانوني والإجرائي للطلب.

2. إمكانية إحالة بعض الطلبات إلى سلطة إدارية محددة

سمح المشرع السويدي للأبودسمن بإحالة بعض الشكاوى أو الطلبات إلى سلطات إدارية معينة متى تطلب الأمر ذلك، أو كانت تستدعي تحقيق إجراءات إدارية خاصة ومحددة وفنية؛ كأن تكون جهة وحيدة مثلاً أو فنية تتطلب خبرة خاصة⁹⁷.

ونظراً لأنها إمكانية، فإن ذلك لا يعني تحويل المنازعة بشكل كامل إلى هذه السلطات، بل يمكن للأبودسمن السويدي الاحتفاظ بالمنازعة لمتابعة الموضوع ومراقبة الإجراءات التي تتخذها السلطات المعنية.

المطلب الثاني: توصيات أو مخرجات عمل الأبودسمن عند نظر الشكاوى

بعد قيام الأبودسمن بتقييم الطلبات -كما رأينا سابقاً- وفقاً لآليات عمله من حيث الطرق التي يمكن من خلالها ممارسة اختصاصاته فإنه ينتهي إلى عدد من التوصيات، منها ما هو مرتبط بنتيجة التحقيق في الشكاوى ذاتها وبالمتعامل، ومنها ما هو مرتبط بالتوصيات العامة لمعالجة أي خلل تم ملاحظته، أو تحسين يسعى إليه، ويمكن تقسيمها على النحو الذي يلي بيانه.

الفرع الأول: توصية الأبودسمن بشأن طلب الشاكي

هناك عدد من الإجراءات أو التدابير التي قد يقوم بها الأبودسمن أثناء دراسة طلب الشاكي، إضافة إلى التوصية النهائية بشأن حالة الطلب في مواجهة المتعامل، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: إجراءات أو تدابير أثناء دراسة طلب الشاكي

إذا رأى الأبودسمن أنه من الضروري فصل مسؤول أو إيقافه عن العمل بسبب أعمال إجرامية أو سوء سلوك جسيم أو متكرر يجوز للأبودسمن إبلاغ الأمر إلى الأشخاص المخولين باتخاذ القرار بشأن الإجراء⁹⁸.

97 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 98. انظر أيضاً: الموقع الرسمي للأبودسمن السويدي، والذي يتطرق إلى الصلاحيات:

[/https://www.jo.se/en/about-jo/tasks-and-role](https://www.jo.se/en/about-jo/tasks-and-role)

98 انظر: الفقرة رقم (22) من قانون التعليمات للأبودسمن السويدي، مرجع سابق.

ثانياً: توصيات الأبودسيمان بشأن طلب الشكاوى في مواجهة المتعامل

1. حفظ بعض الشكاوى وفقاً لدرجة أهميتها

رغبةً في تحقيق الهدف الذي من أجله أسس الأبودسيمان تم السماح بقبول جميع الشكاوى، إلا أن الواقع العملي والتطبيقي أفرز زيادة هائلة في عدد الشكاوى أثرت على قدرته على البت في هذه الطلبات في وقت معقول؛ لذلك حصلت تعديلات في أنظمة الأبودسيمان سمحت له بحفظ الشكاوى القليلة الأهمية؛ للتفرغ للشكاوى الأهم، ضمناً لفاعليته ولمعالجة المنازعات بين الإدارة والمتعاملين⁹⁹.

ويتم ذلك بناءً على تقدير الأبودسيمان الوضع القانوني والإجرائي للشكاوى أو الطلب اعتماداً على المعلومات المقدمة له.

ويجب الإشارة إلى أن الأبودسيمان مسؤول عن دراسة الشكاوى والطلبات التي يتم تقديمها إليه، ويمارس اختصاصه للتأكد من مدى احترام السلطات العامة الحقوق والحريات المدنية للمتعاملين، ومن مدى الالتزام بالقوانين المعمول بها في السويد.

ويمكن للأبودسيمان أن يرفض النظر في الشكاوى أو الطلبات التي تُعد غير جوهرية أو غير مهمة أو غير قانونية، وذلك بعد تقييم الوضع القانوني والإجرائي للشكاوى أو الطلب. ويجب على الأبودسيمان أن يبلغ مقدمي الشكاوى بقراره بشأن حفظ الشكاوى أو الطلب، والأسباب التي دفعته إلى اتخاذ هذا القرار¹⁰⁰.

لا يوجد معيار محدد لدرجة الأهمية التي تحتاج إليها الشكاوى أو الطلب حتى لا يتم حفظها من قبل الأبودسيمان السويدي. يعتمد الأمر بشكل رئيسي على تقدير الأبودسيمان الوضع القانوني والإجرائي للشكاوى أو الطلب، الذي يعتمد بدوره على المعلومات والأدلة المقدمة له.

ومن الممكن أن يضع الأبودسيمان في الحسبان بعض العوامل المتعلقة بدرجة أهمية الشكاوى أو الطلب، مثل الأثر المحتمل للشكاوى على المتعامل أو المجتمع، أو مدى الانتهاك الذي تعرضت له الحقوق أو الحريات الأساسية للأفراد، وغير ذلك من العوامل.

ومن الجدير بالذكر أن حفظ الشكاوى أو الطلب من قبل الأبودسيمان لا يعني بالضرورة نهاية الموضوع، ويمكن للأبودسيمان إعادة النظر في الشكاوى أو الطلب في أي وقت إذا توفرت معلومات جديدة أو تغيرت الظروف المحيطة به¹⁰¹.

99 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 38.

انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 96 - 97.

100 الفقرة رقم (21) من قانون التعليمات للأبودسيمان السويدي، مرجع سابق.

101 الفقرة رقم (37) من قانون التعليمات للأبودسيمان السويدي، مرجع سابق.

2. إمكانية إصدار بيان توضيحي عن أي انتهاك تم للتشريعات في ظل دراسة القرار الذي اتخذته بشأن طلب الشكاوى؛ وذلك بهدف تحقيق أكبر قدر من الشفافية وتعزيز التطبيق العادل والمناسب للقوانين من قبل الجميع، وذلك في إشارة إلى بيان ما يُعد انتهاكاً للتشريعات بشكل استباقي بحيث يتفادها متلقي البيان، وعدم الوقوع في ذلك الانتهاك¹⁰².

3. يجوز للأبودسман إغلاق التحقيق الأولي أو الامتناع عن الملاحقة القضائية متى قرر أن هناك أسباباً تدعو إلى ذلك، ورغم أن القانون لم يحدد الأسباب فإن ذلك لا يخرج عن كونها أسباباً تحقق مصلحة أعلى من المصلحة المتحققة في المضي في تلك الإجراءات¹⁰³.

4. يجوز للأبودسман في حالات معينة؛ مثل الأشخاص الذين لديهم شهادة مهنية لممارسة الطب، أو طب الأسنان، أو الطب البيطري، أو بيع المنتجات الصيدلانية أن يطلب إلغاء ترخيصهم من الجهات المختصة أو تقديم طلب وضعهم تحت الاختبار لمدة معينة؛ وذلك لضمان حماية أكبر للمجتمع في ضوء دراسته لطلبات الشكاوى¹⁰⁴.

الفرع الثاني: توصيات أو مخرجات عامة من قبل الأبودسман¹⁰⁵

في مقابل توصياته للمتعامل، أعطى المشرع السويدي الأبودسман صلاحيات في مضمون التوصيات التي من الممكن أن يوصي بها في ضوء مخرجات التحقيقات التي يمارسها، والأخطاء التي يلاحظها، أو الثغرات، أو القصور العام، والتي يجب أن يوضحها بشكل مفصل؛ لضمان اقتناع جميع الأطراف بما توصل إليه، ويمكن تلخيصها على النحو الآتي:

1. يتعين على الأبودسمن المساهمة في معالجة أوجه القصور في التشريعات أثناء ممارسته أنشطته الإشرافية، وذلك بعرض مسألة تعديل التشريع أو اتخاذ إجراء آخر من قبل الدولة على البرلمان (الريكسداغ) أو الحكومة¹⁰⁶.

2. للأبودسمن الحق في إصدار آراء استشارية تهدف إلى تعزيز التطبيق الموحد والمناسب للقانون.

3. ممارساً دور المدعي العام الاستثنائي، يجوز للأبودسمن بدء إجراءات قانونية ضد المسؤول الذي ارتكب جريمة، أو تجاهل التزامات منصبه أو ولايته في غير الجرائم المرتبطة بقانون حرية الصحافة والحق في حرية التعبير¹⁰⁷.

102 الفقرة رقم (20) من قانون التعليمات للأبودسمن السويدي، مرجع سابق.

103 الفقرة الثالثة من المادة رقم (21) من قانون التعليمات للأبودسمن السويدي، مرجع سابق.

104 الفقرة الثانية من المادة رقم (22) من قانون التعليمات للأبودسمن السويدي، مرجع سابق.

105 انظر: التوصيات والصلاحيات التي يملكها الأبودسمن من خلال الموقع الرسمي: <https://www.jo.se/en/about-jo/tasks-and-role>

106 الفقرة رقم (13) من قانون التعليمات للأبودسمن السويدي، مرجع سابق.

107 الفقرة رقم (21) من قانون التعليمات للأبودسمن السويدي، مرجع سابق.

وتطبق السرية على مكاتب الأبودسيمان في إشرافهم على الأنشطة العامة وكذلك التدابير التي يتخذونها، ولا تطبق السرية بأي حال من الأحوال على القرار الصادر من مكتب الأبودسيمان البرلماني، والذي يتعلق بالفصل في الشكوى المعروضة. وهناك وجود للسرية ولكن في حدود ضيقة جدًا؛ إذ لا ينطبق ذلك إلا إذا كان من شأن الكشف عن المعلومات أن يرتب أضرارًا كبيرة على المملكة السويدية، أو ضررًا كبيرًا على أشخاص معينين، إضافة إلى العديد من الأحكام المرتبطة ببند السرية¹⁰⁸.

بعد أن إستعرضنا نظام الأبودسيمان السويدي من حيث النشأة بوصفه أول نموذج قانوني عالمي، وبيان شروط وكيفية تعيين الأبودسيمان، والضمانات التي مُنِحَها لممارسة الاختصاصات التي بيّنتها التشريعات التي تنظم هذا النظام على جميع المستويات التشريعية، إضافة إلى السلطات التي يتمتع بها لتحقيق الغايات وتمكينه من القيام بدوره ضمن اختصاصاته، وبيان آليات عمله، وكيفية تقديم الشكوى، وتوضيح نتيجة أعماله وتوصياته التي تشكل ضغطًا كبيرًا على المسؤولين من الناحيتين الأدبية والمعنوية¹⁰⁹، سنتحدث في الفصل التالي من هذا الباب عن النماذج العالمية الأخرى على المستويين الأوروبي والعربي، ثم نتعرض لبعض الأمثلة مع تقييم عام للنظام في ضوء عدد من النقاط منها ما يرتبط بالمبادئ العالمية للأبودسيمان، ومنها ما يرتبط بالتطبيقات العملية.

108 قانون وصول الجمهور إلى المعلومات السرية المختص بالأبودسيمان السويدي، للاطلاع على القانون من الموقع الرسمي للأبودسيمان السويدي:

[/https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/public-access-to-information-and-secrecy-act](https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/public-access-to-information-and-secrecy-act)

109 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 88.

الفصل الثاني: النماذج العالمية للنظام ومدى فاعليتها

تلقّت الدول الأوروبية والعربية هذا النموذج، وقامت بتطبيقه وفقاً لنظامها القانوني ونظام حكمها السياسي؛ لذلك قامت الدول بالتعديل على النظام السويدي بما يتلاءم مع طبيعة نظامها السياسي والقانوني وثقافة المجتمع لديها، لذلك سنتناول في هذا الفصل مبحثين، نخصص الأول منهما لاستعراض بعض النماذج (على المستويين الأوروبي والعربي)، في حين نخصص الثاني لبعض التطبيقات العملية من بعض النماذج العالمية، إضافة إلى تقييم عام للنظام بغية الوقوف عليه ومحاولة تلافي أي عيوب عند استعراضنا النموذج الإماراتي في الفصل الأخير من هذا البحث.

المبحث الأول: تطبيقات بعض النماذج الأوروبية والعربية

تلقّت أوروبا النموذج السويدي بشكل كبير؛ إذ تطبق أغلب الدول الأوروبية هذا النموذج، إلا أننا في هذا المبحث سنتطرق إلى نماذج مختارة وهي (المملكة المتحدة، وفرنسا، والاتحاد الأوروبي)، وقد تعمّدنا اختيار هذه النماذج لطبيعة النظام السياسي والاجتماعي؛ فالمملكة المتحدة دولة اتحادية مكونة من 4 مقاطعات ولها نظام ملكي يؤثر في النظام، أما فرنسا فلغرب نظامها القانوني (اللاتيني) الذي تتقاطع معه دولة الإمارات والذي يعد نموذجاً أولياً للنماذج العربية التي سنستعرضها، أما الاتحاد الأوروبي فهو اتحاد يضاهي دول مجلس التعاون الخليجي، الأمر الذي سيساهم على الأقل في تقريب النموذج الأفضل أو الأحكام التي تتناسب مع دولة الإمارات على جميع المستويات.

أما فيما يتعلق بنماذج الدول العربية فسنتطرق إلى نظامين أحدهما جمهوري والآخر ملكي، وذلك من خلال تجربة جمهورية الجزائر، ونموذج مملكة المغرب، وأخيراً نموذج جمهورية تونس؛ وذلك لذات الفلسفة السابقة.

وعليه ستقدم هذه النماذج الكبيرة والغنية بالتطبيقات نموذجاً جيداً لدراستنا؛ لذا سنتطرق في المطلب الأول إلى بعض النماذج على المستوى الأوروبي، وسنتترك المبحث الثاني لنماذج على المستوى العربي وفقاً للترتيب الزمني لنشأة تلك النماذج.

المطلب الأول: بعض النماذج على المستوى الأوروبي

في ضوء العرض المفصل لتنظيم الأمبودسمان السويدي الذي سبق عرضه ارتأينا أن نستعرض تنظيم كل كيان على حدة. ليس الهدف من عرض النماذج مقارنتها، وإنما استعراض أهم ملامحها وفقاً لطبيعتها؛ نظراً لأن منبعها التنظيمي واحد؛ وهو مملكة السويد، التي يمكن الاستفادة من بعض أفكارها للنموذج المقترح؛ لذلك سنخصص للحديث عن تجربة الدولتين والاتحاد ممثلة في (المملكة المتحدة، وفرنسا، والاتحاد الأوروبي) فرعاً مستقلاً من هذا المطلب، وذلك على وفقاً للتقسيم الذي سيلي عرضه.

الفرع الأول: المفوض البرلماني (المملكة المتحدة)

سنستعرض خلال هذا الفرع أهم النقاط التي يتضمنها نظام المفوض البرلماني، وذلك على النحو المبين أدناه.

أولاً: النشأة، وتعيين المفوض البرلماني وضمائمه

عندما بدأت الدول الأوروبية بالاطلاع على محاسن تطبيق النظام بعد أكثر من قرن ونصف تقريباً منذ نشأته في السويد أخذت العديد من الدول¹¹⁰ بالنموذج، ومن بينها المملكة المتحدة، التي أخذت بالنظام عام 1967¹¹¹.

ويعين الملك المفوض البرلماني بعد اقتراح من الحكومة، التي بدورها تتشاور مع زعيم المعارضة ورئيس لجنة التحقيق في مجلس العموم، ويتم اختياره من بين أعضاء البرلمان¹¹².

وبعكس النظام السويدي، فلم يشترط تخصص معين للمفوض البرلماني، وذلك باشتراط أن يكون حاصلاً على شهادة علمية في تخصص القانون، وإنما تُترك للسلطة التنفيذية الحرية الكاملة في التعيين، بل ذهبت الحكومة إلى عدم إدراج هذا الشرط، وأن تكون الأولوية للجانب السياسي للوظيفة؛ نظراً لطبيعة العلاقة بينه وبين البرلمان والحكومة التي تتطلب جانباً سياسياً أكثر من كونه قانونياً¹¹³.

110 تم تبني الأمبودسمان في كل من فنلندا عام 1919، والنرويج عام 1952، والنمرك عام 1953، وألمانيا عام 1956، والمملكة المتحدة عام 1967، ونيوزيلندا عام 1962، وغويان عام 1966، وجزيرة موريس عام 1969، وفيدجي عام 1970، والمكسيك عام 1989، وفنزويلا عام 1969، وإسبانيا عام 1978. انظر: د. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام، مرجع سابق، ص 76-77. انظر أيضاً: د. محمد أنس قاسم جعفر، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1987، ص 37 وما يليها. انظر أيضاً: د. أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 305 - 306.

111 تم إنشاء أول أمبودسمان في المملكة المتحدة عام 1967 بواسطة قانون المفوض البرلماني، الذي أدخل تغييراً جذرياً في الطريقة التي تتعامل بها الحكومة مع المواطنين، ويهدف القانون إلى تمكين المواطنين من تقديم شكاوى إلى مكتب المفوض البرلماني إذا لم يتم التعامل مع شكاوهم بشكل مُرضٍ. انظر أيضاً: المعلومات التاريخية للمفوض البرلماني البريطاني عبر الموقع الرسمي: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/introduction> وتم تعديل قانون المفوض البرلماني في المملكة المتحدة عدة مرات منذ إقراره في عام 1967؛ إذ تم توسيع صلاحيات المكتب وتعزيز دوره في الحفاظ على حقوق المواطنين. ويعد قانون المفوض البرلماني أحد القوانين الرئيسية التي تضمن حماية حقوق المواطنين وتوفير آليات فعالة للتحقيق في شكاوى المواطنين المتعلقة بالعمل الإداري. وفي عام 1993 وبموجب قانون مفوضي الخدمات الصحية تم ضم مفوضي الخدمات الصحية إلى المفوض البرلماني ليصبح عمله بين الخدمات الإدارية والخدمات الصحية في إنجلترا.

انظر: <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/legislation>

112 المادة رقم (1) فقرة رقم (2) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976. انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع:

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/introduction>

انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 11. انظر أيضاً: لمزيد من التوضيح عن مجلس العموم الإنجليزي عبر الموقع الرسمي لمجلس عموم المملكة المتحدة:

<https://www.parliament.uk/business/commons>

انظر أيضاً:

Magdi Shouaib, La résistance à l'oppression de la puissance publique, op. cit., pp.335 et s.,

113 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 23 - 24. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 21.

وللمفوض البرلماني معاونون -تختلف أعدادهم من دولة إلى أخرى وفقاً للقوانين- يمكن من خلالها تغطية أكبر نطاق جغرافي¹¹⁴.

أما أهم الضمانات الممنوحة للقائم على النظام فهي توليه المنصب خلال مدة معينة، لا يمكن عزله خلالها إلا لأسباب من شأنها التأثير في حسن أداء المهمة، أو لسوء سلوكه، أو وجود أسباب طبية تمنعه من أداء مهامه؛ لذلك اتفقت جميع الدول على وجود فترة معينة للقائم على النظام، ولا يجوز عزله إلا بعد انتهاء فترة تعيينه¹¹⁵.

ففي النظام البريطاني تبدأ المدة من تاريخ توليه ولا تنتهي إلا إذا بلغ سن المفوض البرلماني 65 سنة¹¹⁶، بحيث يضمن معها أنه لا يمكن أن يُعزل إلا بعد سن يحال معه للتقاعد من الأساس، ومن ثم فإن هذه المدة تمنح المفوض البرلماني قدرًا من الاستقلالية والحرية بشكل لا يمكن معه لأي سلطة التأثير فيه¹¹⁷.

ومن بين الضمانات الأخرى ذات الارتباط بما سبق ألا يكون لهذا المفوض البرلماني أي أعمال إدارية أخرى؛ إذ إن من ضروريات الاستقلالية عن جهة الإدارة ألا يكون له أعمال يرتبط بها، خاصة أن مهامه لا ترتبط فقط بحل المنازعات الإدارية بين الإدارة والمتعاملين، وإنما تمتد إلى الرقابة على تصرفات الإدارة من خلال الزيارات التفتيشية التي تهدف إلى البحث عن أي تجاوز للقانون أو أحكام تتطلب التعديل. وهو الحال في النظام الإنجليزي¹¹⁸.

رغم أن الضمانات السابق ذكرها من شأنها إتاحة قدر من الاستقلالية المباشرة للقائم على النظام فقد احتاط المشرعون بضرورة وضع الضمانات غير المباشرة أثناء ممارسة المفوض البرلماني مهامه، وأهمها عدم المساءلة المدنية أو الجنائية عن الأعمال التي يمارسها أثناء مباشرة اختصاصاته، أو حتى الأقوال أو الأفعال التي تصدر عنه بسبب وظيفته وفقاً لمقتضياتها، حتى بعد انتهاء مدة تعيينه؛ لذلك أحيط المفوض البرلماني بحصانات قضائية؛ لضمان عدم تعرضه لأي ضغوط غير مباشرة عند ممارسته المهام¹¹⁹، ولعل هذه الضمانة من الأساسيات التي لا غنى عنها في أي نظام رقابي سواءً كان إدارياً أو قضائياً.

وكذلك الحال بالنسبة للنظام البريطاني؛ إذ يتمتع هو الآخر بصلاحيات واسعة، لا تقتصر على معالجة الخلل، أو فض المنازعة، أو إصلاح الضرر مع المتعامل فحسب، وإنما تشمل كذلك أنه إذا ما تبين له أن ذلك الخلل كان نتيجة تطبيق سليم لقواعد مطبقة، فحينئذ يقترح تغيير القاعدة المطبقة بهدف معالجة الإشكالية لعدم

114 المادة رقم (3) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976. انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

انظر أيضاً: د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 308.

115 المادة رقم (1) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976. انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 24.

116 انظر: الجدول رقم (1) والمعنون بـ(المعاشات التقاعدية والمزايا الأخرى) ضمن قانون المفوض البرلماني لعام 1976 عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

117 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 18 - 19. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 19.

118 انظر: قسم الملاحظات (القسم العام) في قانون المفوض البرلماني لعام 1976. انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

119 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 32. انظر أيضاً: المستشار أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي (دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية)، مرجع سابق، ص 428.

تكرارها، وهنا تأتي سلطته الكبيرة في موازنة تصرفات جهة الإدارة لدعم حقوق المتعامل وزيادة ثقته بالإدارة¹²⁰.

ثانياً: اختصاصاته وسلطاته

يتمتع المفوض البرلماني بالعديد من الاختصاصات والسلطات المناسبة لممارسة مهامه، حيث يتمتع اختصاص المفوض البرلماني إلى العديد من الجهات والإدارات الحكومية والهيئات؛ فقد تم إدراج قائمة كبيرة بالجهات والمجالس واللجان الخاضعة والمدرجة ضمن الجدول رقم (2) المرفق بالقانون، ومن بينها الخدمات الصحية مع الشكاوى المتعلقة بالإدارات الحكومية والوكالات والخدمة الوطنية للصحة في إنجلترا. كما يوجد لدى المملكة المتحدة مفوضين برلمانيين منفصلين لإسكتلندا وويلز وشمال أيرلندا، إضافة إلى أمبودسمان متخصص لقطاع بعينه، مثل خدمة المفوض البرلماني المالية، ومفوض برلماني للحكومة المحلية ورعاية المجتمع¹²¹، ورغم اتساع الاختصاصات التي يتمتع بها المفوض البرلماني في العديد من الدول التي تطبق النظام فإن هناك بعض التصرفات التي تخرج عن اختصاصه؛ حيث تخرج عن صلاحياته الرقابة على القضاة، كما لا يختص بتصرفات السلطة التشريعية حتى وإن كانت القوانين الصادرة غير عادلة، إضافة إلى رقابة عمل الحكومة من حيث سياساتها أو إجراءاتها، وكذلك الشرطة والتعليم¹²².

وتخرج كذلك المنازعات التي تنشأ بين إدارات الدولة فيما بينها أو بين الإدارة والعمالين بها. إضافة إلى المنازعات التي ترفع من رعايا دول أخرى ما لم يكونوا مقيمين في إنجلترا أثناء النزاع مع الإدارة. رغم تعدد هذه الاستثناءات من اختصاصات المفوض البرلماني إلا أنها تتقلص وستقلص تدريجياً؛ فهناك مجالات كانت تخرج عن اختصاصه، وأصبحت اليوم تدخل ضمن اختصاصه كبعض منازعات مرافق الصحة مثلاً التي يتم تمويلها من الحكومة¹²³.

أما السلطات التي منحها إياها التنظيم فتتمثل في عدد من النقاط، منها:

120 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 77، وباختلاف بسيط في آلية رفع المقترحات مع النظام الفرنسي، وهذا الاختلاف لا يؤثر في صلب الفكرة الأساسية وهي الصلاحية في إصلاح الأخطاء أو تعديلها بما يتواءم مع مصلحة المتعامل. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 63.

121 انظر الجدول رقم (2) والمعنون بـ(المعاشات التقاعدية والمزايا الأخرى) ضمن قانون المفوض البرلماني لعام 1976 عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

122 المادة رقم (5) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976. انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

انظر أيضاً: الاختصاصات التي يمكن للمفوض البرلماني الإنجليزي أن يتحقق من أعمالها: <https://www.ombudsman.org.uk/making-complaint/what-we-can-and-cant-help/government-organisations-we-can-investigate> علماً أنه بموجب المادة رقم (4) من قانون المفوض البرلماني المذكور أنفاً يجوز للملك بأمر من المجلس تعديل جدول الجهات الخاضعة لنطاق عمل المفوض البرلماني وفق المعايير التي سمحت بها هذه المادة.

123 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 81 - 83. انظر أيضاً: الجدول رقم (3) والمعنون بـ(المسائل التي لا تخضع للتحقيق) ضمن قانون المفوض البرلماني لعام 1976 انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

1. الاطلاع على الوثائق والمستندات، والحصول على المعلومات اللازمة والمتعلقة بالنزاع أو الطلب؛ فرغم أحقيته في الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات فهو مقيد فقط بالوثائق النهائية التي تصرح بها الإدارة دون الحق في الاطلاع على المستندات الأولية أو الداخلية لعمل تلك الجهات أو التي قد تضرر بسلامة الدولة¹²⁴.
2. إجراء زيارات تفتيش وفحص العمليات؛ للتحقق من تصرفات الإدارة ومدى اتفاق تلك التصرفات مع الحدود القانونية المرسومة لها، إضافة إلى إمكانية التحقق من أن تلك القواعد تتفق مع القوانين أو أنها لا تخالف قواعد العدالة التي يسعى إلى تحقيقها¹²⁵.
3. رفع التقارير والتوصيات؛ إذ يرفع المفوض البرلماني تقريراً إلى البرلمان، ويمكنه أيضاً رفع تقارير خاصة إلى البرلمان تتعلق بموضوعات ذات أهمية تتطلب تقريراً خاصاً؛ إذ يتم فحصها من قبل البرلمان من خلال لجان خاصة في مجلس العموم؛ لبحث ما تضمنه هذا التقرير من آراء ومقترحات وتوصيات يتم دراستها؛ لتمكين البرلمان من مساءلة الإدارة ومسؤوليها على أدائها وتصرفاتهم أو عدم تعاونهم، وهذه التقارير تشكل تهديداً أدبياً للإدارات والموظفين، من شأنها تحذيرهم وإنذارهم بضرورة التعاون ومحاولة معالجة الإشكاليات والنزاعات بما يتفق والتشريعات¹²⁶.
4. الطلب من أي جهة إدارية إجراء تصحيح الأمور بالنسبة للمتعامل، وهو ما يساعد في مراجعة جهة الإدارة نفسها أو اعتذارها للمتعامل في حال الخطأ، أو تعويضه عن أي خسائر نتجت عن قرار جهة الإدارة. وله كذلك أن يطلب -دون إلزام- من جهة الإدارة مراجعة سياساتها أو إجراءاتها أو معاييرها المقدمة للمتعامل، التي تحدها الخزانة العامة. ويخرج عن عمل المفوض البرلماني الإنجليزي إلزام جهة الإدارة بدفع التعويض بذات الطريقة التي تقوم بها السلطات القضائية¹²⁷.

ثالثاً: آلية عمل المفوض البرلماني

نظراً للطبيعة القانونية لإنشاء المفوض البرلماني الذي يعد وسيلة للرقابة على أعمال الإدارة، فقد أخذ المشرع البريطاني بطريقة الاتصال غير المباشر بين المتعامل والمفوض البرلماني من خلال عضو البرلمان

124 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 112، وص 115. انظر أيضاً: د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، مرجع سابق، ص 158. انظر أيضاً: المادة رقم (11) والمعونة ب (سرية المعلومات) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976 انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

125 المادة (7) والمعونة ب(الإجراءات المتعلقة بالتحقيقات) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976 انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

126 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 116-117. انظر أيضاً: المادة رقم (10) والمعونة ب(تقرير من قبل المفوض) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976 انظر القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

127 انظر الفقرة رقم (3) من المادة رقم (7) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976 عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

الذي يُعد وسيطاً فيما بينهم، وبالتالي يخضع إيصال الطلب إلى المفوض البرلماني من خلال عضو البرلمان لسلطته التقديرية¹²⁸.

ومتى تلقى المفوض البرلماني الطلب من عضو البرلمان (الذي يجب أن يستوفي البيانات اللازمة كاسم مقدمه، وعنوانه، والجهة المشكو ضدها، وموضوعها) فإن على المفوض البرلماني الرجوع إلى عضو البرلمان الذي قدم إليه الطلب في حال وجود أي نقص في تلك المعلومات أو المستندات، وبذلك يتضح أن عضو البرلمان يعد حلقة الوصل مع صاحب الحق في تحريك طلب بحث الشكوى من عدمه، ولعضو البرلمان أن يتواصل مع جهة الإدارة بنفسه لحل المنازعة، وله إحالتها إلى المفوض البرلماني لاتخاذ إجراءاته¹²⁹.

وقد نصت المادة رقم (5) من قانون المفوض البرلماني والمتعلقة بالمسائل التي تخضع للتحقيق على أنه لا يجوز للمفوض البرلماني أن يجري أي تحقيق في بعض الحالات، منها الحالات المعروضة أمام المحاكم، أو الحالات التي يقوم بها وزير الخارجية في نطاق ممارسته سلطته لأغراض حماية أمن الدولة، بما في ذلك الإجراءات المرتبطة بجوازات السفر وغيرها.

ويختلف الاختصاص والشروط المنصوص عليها لقبول الشكاوى أو الطلبات في حالة تعامل المفوض الذي يعمل بصفة عامة في المملكة المتحدة مع السلطات المركزية والسلطات اللامركزية؛ ففي النظام البريطاني يوجد مفوض الشكاوى العامة للسلطات اللامركزية الذي يتعامل مع الشكاوى المتعلقة بالسلطات المحلية والمجالس المحلية، ويوجد أيضاً مفوض الشكاوى العامة للسلطات المركزية الذي يتعامل مع الشكاوى المتعلقة بالسلطات المركزية، مثل الإدارات الحكومية والجهات العامة الأخرى.

ويختلف الاختصاص والشروط المنصوص عليها لقبول الشكاوى أو الطلبات بين المفوض الذي يعمل مع السلطات المركزية وتلك التي تختص بالسلطات اللامركزية، وذلك بسبب الاختلاف في القوانين واللوائح المنظمة لكل نوع من السلطات. ومن أجل ضمان استقلالية المفوض وتمكينه من أداء مهامه بشكل فعال، فإن القانون يحدد بشكل واضح اختصاصاته وشروط قبول الشكاوى والطلبات المقدمة إليه¹³⁰.

لذلك من المهم جداً التحقق من أن الشكوى أو الطلب يتعلق بتصرف صادر عن إحدى السلطات التي يختص برقابتها وغير المستبعدة من نطاق اختصاصه؛ إذ إن هناك شكاوى قد لا يختص بها المفوض الذي يعمل بصفة عامة في المملكة المتحدة؛ لأن هناك جهات أخرى مختصة بالتعامل مع هذه الشكاوى. وعلى سبيل المثال،

128 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 41. انظر أيضاً: الفقرة رقم (1) من المادة رقم (5) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976 عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

129 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 100 - 102. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 40.

130 انظر المادة رقم (6) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976 عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

يوجد في المملكة المتحدة جهات مختصة بالتحقيق في الشكاوى المتعلقة بمنازعات الصحة والسلامة العامة، مثل هيئة الرعاية الصحية، والجهات المختصة بالحوادث والإصابات المهنية، وغيرها¹³¹.

كما لا يمكن للمفوض البرلماني أن ينظر في طلبات نشأت عن أحداث تجاوزت (12) شهرًا من اليوم الذي علم به الشخص المتضرر، ومع ذلك يجوز له نظرها استثناءً إذا رأى أن هناك ظروفًا خاصة تستدعي ذلك، كما لا يمكن قبول شكوى حدثت خارج المملكة إلا في الحالات التي تعد جزءًا من المملكة المتحدة وفقًا للقانون الدولي مثل السفارات، أو غيرها¹³².

الفرع الثاني: المدافع عن الحقوق (فرنسا)

سنستعرض خلال هذا الفرع أهم النقاط التي يتضمنها نظام المدافع عن الحقوق الفرنسي، وذلك وفقًا للنقاط الآتية:

أولاً: النشأة وتعيين المدافع عن الحقوق وضمائمه

اعتُمد نظام المدافع عن الحقوق في فرنسا عام 1973 تحت مسمى وسيط الجمهورية، وتم تعديله لاحقاً ليكون المدافع عن الحقوق¹³³، ويهدف إلى تحقيق أهم مهمتين حددهما له الدستور الفرنسي وهما الدفاع عن الأشخاص لحماية حقوقهم، والعمل على تحقيق المساواة والعدالة للجميع¹³⁴.

131 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 41.
132 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 103. انظر: الفقرة رقم (3) و(4) من إلى المادة رقم (6) من قانون المفوض البرلماني لعام 1976 عبر الموقع الرسمي للتشريع، مرجع سابق.

133 د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثاني المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 16 - 17. انظر: أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 85؛ إذ تعلق الأستاذة أماني على النموذج الفرنسي بأنه أقوى النماذج اللاتينية والتي يكون فيها للسلطة التنفيذية اليد الطولى والدور الأهم في إدارة شؤون الحكم (النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي)؛ إذ تعد فرنسا الأهم في هذا الصدد.

انظر أيضًا: معلومات إضافية وفقًا للموقع الرسمي للمدافع عن الحقوق الفرنسي في دفاعه عن الحقوق: <https://www.defenseurdesdroits.fr/decouvrir-le-defenseur-des-droits-197>

ملاحظة: كان المدافع عن الحقوق الفرنسي قبل ذلك يحمل اسم وسيط الجمهورية، وفي ضوء التعديلات والتوسع في الاختصاص تحول اسمه إلى المدافع عن الحقوق، ويهدف إلى حماية حقوق المواطنين في التعامل مع الإدارة وتحسين نوعية الخدمات التي تقدمها، تم إدخال العديد من التعديلات على هذا القانون على مر السنين، ومن أبرز التعديلات التشريعية التي أجريت على هذا القانون في فرنسا تعديل أعوام (1983، 2011، 2016، 2019، 2021)، وآخرها في عام 2022، وتهدف جميع هذه التعديلات إلى تعزيز دور المدافع عن الحقوق بشكل عام، وبشكل خاص حماية حقوق المواطنين وتحسين جودة الخدمات الحكومية المقدمة لهم، وتسهيل التواصل بينهم وبين الإدارة العامة.
134 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 13 - 15. انظر أيضًا: المستشار أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي (دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية)، مرجع سابق، ص 428.

انظر: نص المادة رقم (71) من الدستور الفرنسي والمعونة بـ(المدافع عن الحقوق) والتي ترجمتها على النحو الآتي: "يكفل المدافع عن الحقوق الاحترام الواجب للحقوق والحريات عبر إدارات الدولة والمجتمعات المحلية والمؤسسات العامة وكذا عبر كل هيئة تضطلع بمهمة المرفق العام أو يخولها قانون أساسي هذا اختصاص".
يمكن الاتصال به -وفقًا للشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي- من قبل أي شخص يرى نفسه متضررًا من تشغيل خدمة عمومية أو منظمة مشار إليها في الفقرة الأولى. يمكنه اتخاذ الإجراءات بحكم منصبه.

يحدد القانون الأساسي مسؤوليات وطرق تدخل المدافع عن الحقوق. ويحدد الشروط التي يمكن بموجبها أن يستعين بإحدى الكليات لممارسة بعض صلاحياته.

يتم تعيين المدافع عن الحقوق¹³⁵ بطريقة مختلفة عن النماذج السابق ذكرها، ورغم أنه كان محل جدل في البرلمان الفرنسي؛ نظرًا لعدم وجود صلاحيات للبرلمان بشأنها، إلا أن الطريقة المتبعة تتمثل في تعيينه من خلال رئيس الجمهورية وفقًا لسلطته التقديرية، ويتم التعيين لمدة 6 سنوات غير قابلة للتجديد¹³⁶.

لم يشترط القانون الفرنسي أن يكون المدافع عن الحقوق من حملة القانون كالنظام السويدي، بل أخذ بذات التنظيم البريطاني بأن ترك للسلطة التنفيذية الحرية الكاملة في التعيين، بل ذهبت الحكومة إلى عدم إدراج هذا الشرط وأن تكون الأولوية للجانب السياسي للوظيفة؛ نظرًا لطبيعة العلاقة بينه وبين البرلمان والحكومة التي تتطلب جانبًا سياسيًا أكثر من كونه قانونيًا¹³⁷.

وإن كان أستاذي الدكتور مجدي شعيب ينتقد التوجهين الإنجليزي والفرنسي بعكس نظيرهما السويدي في عدم اشتراط أن يكون الأمبودسمان حائزًا على إجازة في القانون، وذلك على اعتبار أن الهدف الأساسي لهذا النظام هو رقابة السلطة التنفيذية والكشف عن التصرفات التي تخرج عن الأحكام القانونية، وحل المنازعات التي تثار بين المتعاملين والإدارة¹³⁸، إلا أن الباحث يرى أن هذا الخروج ما هو إلا تطور طبيعي للنظام؛ فعندما بدأ النظام في السويد لا شك بأنهم ساروا على جانب موضوعي في ضوء حجم العلاقة بين الإدارة والمتعاملين، إلا أن الواقع العملي اليوم ومع التطور الكبير في حجم الخدمات التي تقدمها الدولة للمتعاملين سيطلب جهازًا إداريًا متكاملًا يضطلع بالمهام القانونية والفنية، ويجب أن يشترط فيمن يعمل بهذا الجهاز عدد من الوظائف، أهمها الوظائف القانونية المتمكنة والمتخصصة التي تستطيع تقديم الحلول المناسبة لحل تلك المنازعات، وترك شرط تعيين المدافع عن الحقوق (باعتباره رأس الهرم الإداري لهذا الجهاز) لتقدير الحكومة، ليكون المدافع عن الحقوق قادرًا على المواءمة في تقدير الأوضاع القانونية والحلول المناسبة، ومن ثم يمكن تحقيق ذلك الهدف من خلال

يتم تعيين المدافع عن الحقوق من قبل رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، بعد تطبيق الإجراء المنصوص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة 13. وتتعارض مهامه مع مهام عضو الحكومة وعضو البرلمان. يتم إصلاح حالات عدم التوافق الأخرى بموجب القانون العضوي.

يقدم المدافع عن الحقوق تقارير عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان". انظر: الموقع الرسمي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur#titre11bis>

135 وفقًا للمادة رقم (37) من القانون الأساسي للمدافع عن الحقوق يجوز للمدافع تعيين مندوبين في جميع أنحاء الجمهورية الفرنسية، ويشمل كذلك بموجب هذه المادة أنه يمكن للمحتجزين في المؤسسات العقابية الاستفادة من خدماته؛ إذ إنه يعين مندوبًا أو أكثر لكل مؤسسة إصلاحية.

وفقًا للتوضيح المكتوب من مؤسسة المدافع عن الحقوق الفرنسية، يعمل تقريبًا ما يقرب من 250 شخصًا في المقر الرئيسي في باريس، ويحرب ما يقرب من 570 مندوبًا بالناس في جميع أنحاء فرنسا وخارجها. تفرع فرق من المحامين والمتخصصين في مجالهم (العمل، والسكن، والصحة... إلخ) على مختلف أقسام المؤسسة في باريس، وتقوم بدراسة الشكاوى التي ترسل إلى المؤسسة. وفي الوقت نفسه، يقوم فريق متعدد التخصصات (علماء الاجتماع، والمحامون، وعلماء السياسة، وعلماء السكان، وما إلى ذلك) بتصميم إجراءات المؤسسة وتنفيذها؛ لتعزيز المساواة والحصول على الحقوق. انظر صفحة الأمين العام وفرق المؤسسة على الصفحة الرسمية:

<https://www.defenseurdesdroits.fr/la-secretaire-generale-et-les-equipes-de-linstitution-214>

136 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 16 - 17. انظر أيضًا الفقرة الرابعة من المادة رقم (71) من الدستور الفرنسي السالفة الذكر.

في النظام النيوزيلاندي وإن كان يتم التعيين من السلطة التنفيذية إلا أنه يتم اختياره من بين أشخاص ترشحهم السلطة التشريعية، وفي النظام الكندي يتم التصديق عليه من قبل البرلمان. انظر: د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 19 - 20. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 17.

137 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 23 - 24. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 21

138 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 23 - 24.

تعيين أفراد يتبعون المدافع عن الحقوق (كالمستشارين القانونيين) بكفاءة عالية تعالج هذا التنظيم وتحقق ذات الهدف.

كما سمح التنظيم بأن يكون للمدافع عن الحقوق معاونون يختلف عددهم باختلاف القوانين من دولة إلى أخرى، يمكن من خلالهم تغطية أكبر نطاق جغرافي¹³⁹.

إن من أهم الضمانات الممنوحة للمدافع عن الحقوق توليه المنصب خلال مدة معينة لا يمكن عزله خلالها إلا لأسباب من شأنها التأثير على حسن أداء المهمة، أو في حالات استثنائية منها عدم قدرته على القيام بمهام عمله؛ لذلك اتفقت جميع الدول على وجود فترة معينة (باختلاف مدتها) لا يجوز خلالها عزل المدافع عن الحقوق إلا بعد انتهائها، وكذلك الحال في النظام الفرنسي الذي حدد مدة تولي المهام بـ 6 سنوات غير قابلة للتجديد. ومن الملاحظ أن جميع المدد السابق ذكرها لا يمكن تجديدها، بحيث يضمن النظام ألا يحابي الأبودسمان جهة الإدارة عند ممارسته مهامه، أو أن يطمع في ولاية أخرى بعد انتهاء تلك المدة في جميع الأحوال¹⁴⁰.

بالإضافة إلى حظر التجربة السويدية والإنجليزية عمل الأبودسمان بأي وظيفة إدارية بخلاف الفرنسي الذي لم يتضمن نص صريح بالحظر، ومع ذلك يمكن تفاذي هذه الإشكالية من خلال ضوابط حوكمة موضوعية داخلية لدى الجهاز الإداري الذي يرأسه الأبودسمان، بحيث تضمن أن أي خروج (أو شبه عدم الاستقلالية) سيظهر للجميع، خاصة إذا كان هناك إفصاحات دورية من شأنها ضمان عدم محاباة جهة الإدارة¹⁴¹.

رغم أن الضمانات أنفة الذكر من شأنها وضع قدر من الاستقلالية المباشرة للمدافع عن الحقوق فقد احتاط المشرعون بضرورة وضع الضمانات غير المباشرة أثناء ممارسة المدافع عن الحقوق مهامه، وأهمها عدم المساءلة المدنية أو الجنائية عن الأعمال التي يمارسها أثناء مباشرة اختصاصاته، أو حتى الأقوال أو الأفعال التي

139 د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 308. انظر أيضًا: المادة رقم (11) من القانون الأساسي عدد 333 لسنة 2011 المؤرخ في

29 مارس 2011 المتعلق بالمدافع عن الحقوق، والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية:

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023781167>

140 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 27 - 29. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 23 - 24.

انظر أيضًا: المادة رقم (1)، و(16) من القانون الأساسي، عدد 333 لسنة 2011 المؤرخ في 29 مارس 2011 المتعلق بالمدافع عن الحقوق، مرجع سابق.

141 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 30 - 32. وفيما يلي ترجمة المادة رقم (3) من القانون الأساسي للمدافع عن الحقوق والتي تتعامل مع قوانين الاختلاف في الوظائف والتوظيف لدى مكتب المدافع عن الحقوق ومساعدية:

"مهام مكتب المدافع عن الحقوق ومهام مساعديه غير متوافقة مع عضويته في الحكومة، أو المجلس الدستوري، أو المجلس الأعلى للقضاء، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إضافة إلى أي منصب انتخابي.

إذا تم تعيين عضو في الحكومة، أو المجلس الدستوري، أو المجلس الأعلى للقضاء، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أو شخص حائز على منصب انتخابي مدافعًا عن الحقوق أو نائبًا له يعتبر أنه اختار تلك المهام الأخيرة إذا لم يعبر عن انتقاله لهذه المهام خلال ثمانية أيام من نشر تعيينه في الجريدة الرسمية.

إضافة إلى ذلك، مهام مكتب المدافع عن الحقوق ومهام مساعديه غير متوافقة مع أي وظيفة أو توظيف عام، أو نشاط مهني، ولا تتوافق مع منصب رئيس أو عضو في مجلس الإدارة، أو رئيس أو عضو في مجلس الإدارة التنفيذي، أو رئيس أو عضو في مجلس الرصد، ومع المدير التنفيذي في أي شركة، أو مؤسسة، أو منشأة.

خلال شهر واحد من تعيينهم مدافعين عن الحقوق أو مساعدين، يجب على الأشخاص المعنيين التوقف عن أي نشاط غير متوافق مع مهامهم الجديدة. إذا كانوا موظفين حكوميين أو قضاة فسيتم نقلهم تلقائيًا إلى وضع انقصالي لمدة مهامهم، ولن يكون لديهم أي ترقية اختيارية خلال هذه الفترة".

صدرت عنه بسبب وظيفته وفقاً لمقتضياتها، حتى بعد انتهاء مدة تعيينه؛ لذلك أكد النظام الفرنسي على توفر الحصانة القضائية للمدافع عن الحقوق؛ لضمان عدم تعرضه لأي ضغوط غير مباشرة عند ممارسته المهام¹⁴².

ثانياً: الطبيعة القانونية للمدافع عن الحقوق وبيان اختصاصاته وسلطاته

أثارت الطبيعة القانونية للمدافع عن الحقوق (وسيط الجمهورية سابقاً) جدلاً فقهيًا قانونيًا؛ إذ لم يُنرَ الجدل الفقهي في الدول التي قامت بتعيين المدافع عن الحقوق من خلال البرلمان أو السلطة التشريعية، على أساس أن المفوض لا يتم تعيينه بأي شكل من الأشكال بقرار من السلطة التنفيذية بصفته رقيباً عليها بعكس الدول التي أخذت بمنحى آخر، وهو أن تقوم السلطة التنفيذية بتعيين المفوض البرلماني كما حصل في فرنسا¹⁴³.

إن الجدل الفقهي في فرنسا لطبيعة نظامها القانوني كان ثرياً؛ لمحاولة فهم فلسفة النظام، فقد طُرح العديد من التساؤلات التي من شأنها فهم نظام المدافع عن الحقوق بشكل أعمق، وأهمها تحديد العلاقة بين القاضي الإداري والمدافع عن الحقوق، هل هي تنافسية أم تكاملية؟ ونظراً لأن نظام الأمبودسمان السويدي نشأ في توقيت لم يكن لديه الرقابة القضائية، فقد كان ذلك أحد أسباب انتقاد إنشائه في فرنسا، فإذا كان ذلك مبرراً لتبنيه في السويد فإنه ليس مبرراً في فرنسا¹⁴⁴.

ويتمثل الجدل الحقيقي في مدى استقلالية هذا الكيان عن السلطة التنفيذية وقدرته على تحقيق أهدافه، وإن كنت أرى أن الأهم هو قدرة هذا الكيان على تحقيق أهدافه بأي طبيعة وكيفية، وهذا هو ما يجب التعويل عليه¹⁴⁵.

ومع ذلك، وبعد إجراء التعديلات على النظام في فرنسا عام 2011 وإنشاء نظام المدافع عن الحقوق، فقد تم تأكيد طبيعة النظام بأنه سلطة إدارية دستورية مستقلة¹⁴⁶، وبهذا التحديد حُسم الأمر باستقلاليتها عن الجهاز الحكومي وتمتعه بصلاحيات واسعة للتأكد من تطبيق القانون والدستور، ومراقبة أداء الحكومة ومؤسساتها،

142 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 32. انظر أيضاً: المستشار أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي (دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية)، مرجع سابق، ص 428. انظر أيضاً: المادة رقم (2) من القانون الأساسي، عدد 333 لسنة 2011 المؤرخ في 29 مارس 2011 المتعلق بالمدافع عن الحقوق، مرجع سابق.

143 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 37 - 39.

144 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 34. انظر أيضاً: أ. سعيد نكاري، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 74 - 77.

145 فصل أستاذنا الدكتور مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 48 - 62 الموقف القضائي بشأن الطبيعة القانونية في فرنسا (التي أثارت الجدل الفقهي)، وقد فصل أستاذنا في بيان الآراء الخاصة بعلاقة الأمبودسمان أو مدى تبعيته للسلطة التشريعية، أو تبعيته للسلطة التنفيذية، أو استقلاليتها عنهما، وبين حجج وآراء الاتجاهات، إلا أنه ختم خلاصته ورأيه -فيما أتفق معه بشدة- بأن الهدف من إنشاء الأمبودسمان هو الدفاع عن حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة في التصرفات التي لا تقع ضمن اختصاص الرقابة القضائية، أما ما يقع ضمن اختصاص القضاء (رقابة المشروعية متى صدرت قرارات من هذه السلطة) فلا شك أن القضاء سيبسط اختصاصه، ومن ثم فإن الجانب التكاملي بين الجانبين هو ما يهتما فعلياً. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 42 - 55.

146 د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 55. انظر أيضاً: د. أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 310. تعد مؤسسة المدافع عن الحقوق الفرنسي وفقاً لنص المادة رقم (2) من القانون الأساسي للتنظيم هيئة إدارية مستقلة، لا تتلقى أي توجيه من أي جهة، وتمارس مسؤولياتها وفقاً للقانون والتعليمات الصادرة بمقتضاه.

وتصحیح أي تجاوزات قانونية في إطار العمل الحكومي، وهو بذلك لا يتبع أي جهة سياسية أو محلية أو إقليمية؛ لضمان تحقيقه أعلى معايير الشفافية والاستقلالية والعدالة¹⁴⁷.

لا شك أن الاختلافات القانونية بين البلدان المختلفة بشأن الطبيعة القانونية للأبودسيمان ستختلف حسب اختلاف قوانين وأطر تنظيم الأبودسيمان من بلد إلى آخر؛ مما يؤدي إلى تباين في تفسيرات الطبيعة القانونية لنظام الأبودسيمان. ويُعدّ الجدل الفقهي القانوني حول الطبيعة القانونية لنظام الأبودسيمان تحديًا يتطلب إيجاد توازن بين الاستقلالية والحياد والشفافية والمساءلة، إضافة إلى مراعاة الخصوصيات القانونية والثقافية لكل بلد، والسياق الوطني والتشريعي فيه.

كذلك الحال بالنسبة للنظام الفرنسي؛ إذ يتمتع هو الآخر بصلاحيات واسعة، لا تقتصر على معالجة الخلل، أو فض المنازعة، أو إصلاح الضرر مع المتعامل فحسب، وإنما تشمل كذلك أنه إذا ما تبين له أن ذلك الخلل كان نتيجة تطبيق سليم لقواعد مطبقة، فحينئذ يقترح تغيير القاعدة المطبقة بهدف معالجة الإشكالية لعدم تكرارها، وهنا تأتي سلطته الكبير في موازنة تصرفات جهة الإدارة لدعم حقوق المتعامل وزيادة ثقته بالإدارة¹⁴⁸.

ونصت المادة رقم (4) من القانون الأساسي للمدافع عن الحقوق وفق آخر تعديلاته على مهام المدافع عن الحقوق على النحو الآتي¹⁴⁹:

1. الدفاع عن الحقوق والحريات ضمن نطاق العلاقات مع إدارات الدولة، والجهات المحلية، والمؤسسات العامة، والهيئات المكلفة بالخدمة العامة.
2. الدفاع عن مصلحة الطفل وحقوقه المكرسة بموجب القانون أو أي التزام دولي تم تصديقه أو الموافقة عليه ومستمر بالعمل بموجبه.
3. مكافحة التمييز، سواء كان مباشرًا أو غير مباشر، وأي عمل في هذا الشأن محظور بموجب قانون أو التزام دولي تم تصديقه أو الموافقة عليه ومستمر العمل به في فرنسا، بالإضافة إلى تعزيز المساواة.
4. رصد ومراقبة السلوك الأخلاقي لأي شخص مكلف بأنشطة أمنية في فرنسا مثل رجال الشرطة وغيرهم.
5. تقديم التوجيه والإرشاد والرأي لأي شخص مبلغ وفقًا للشروط المحددة بموجب القانون، والدفاع عن حقوق وحريات المبلغين والأشخاص المحميين في إطار إجراءات الإبلاغ.

148 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 77، باختلاف بسيط في آلية رفع المقترحات مع النظام الفرنسي، راجع صفحة 78، وهذا الاختلاف لا يؤثر في صلب الفكرة الأساسية وهي الصلاحية في إصلاح الأخطاء أو تعديلها بما يتواءم مع مصلحة المتعامل. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 63.

149 انظر آخر تعديل على المادة رقم (4) والمادة رقم (11) من القانون الأساسي للمدافع عن الحقوق، والذي تم بموجب القانون رقم (400) لسنة 2022 والمؤرخ في 21 مارس 2022 على الموقع الرسمي للجريدة الرسمية الفرنسية: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000045391145

ورغم اتساع الاختصاصات التي يتمتع بها المدافع عن الحقوق فهناك بعض التصرفات التي تخرج عن اختصاصه؛ ففي فرنسا -التي سارت على نفس النظام البريطاني- يخرج عن اختصاصه جميع المنازعات التي تكون بين الإدارة والعاملين بها، أو تلك التي تكون بين الإدارات، وذلك تأسيساً على هدف إنشاء النظام الذي يقوم على تحسين الثقة وزيادتها بين الإدارة والمتعاملين معها، لا مع العاملين أو الإدارات الأخرى. كما استبعد النظام الفرنسي المنازعات التي تثار بين المتعاملين والقضاء؛ إذ حظر المشرع الفرنسي التدخل في أي نزاع معروض أمام المحاكم أو السند الذي أسست عليه الأحكام¹⁵⁰.

كما تطور المدافع عن الحقوق الفرنسي وضم عدداً من القطاعات من بينها تلك المرتبطة بحقوق الطفل - المرتبطة بالفرنسيين والأجانب الذي يعيشون في فرنسا، أو الفرنسيون الذي يعيشون خارج فرنسا- الأساسية المرتبطة بالرعاية الصحية، والتعليم، والعدالة الجنائية، والحماية الاجتماعية، وقد دخلت في نطاق اختصاصه منذ عام 2011¹⁵¹.

أما سلطات التي يتمتع بها المدافع عن الحقوق الفرنسي فهي كثيرة، منها:

1. القيام بجولات وزيارات تفتيشية ميدانية للتحقق من تصرفات الإدارة ومدى اتفاق تلك التصرفات مع الحدود القانونية المرسومة لها، إضافة إلى إمكانية التحقق من أن تلك القواعد تتفق مع الحدود القانونية أو تخالف قواعد العدالة التي يسعى إلى تحقيقها¹⁵². وطلب أي إيضاحات من أي شخص، وتكليف بعض الجهات الرقابية بإجراء أي عملية تحقيق واقعة ضمن نطاق اختصاصه¹⁵³.
2. إمكانية حل أي منازعة يتم عرضها عليه بشكل ودي عن طريق الوساطة بين المتعامل والجهة، ومحاولة تذليل الصعوبات¹⁵⁴.
3. إحالة الطلبات إلى جهات أخرى مستقلة متى رأى اختصاصها مع إمكانية كتابة ملاحظاته وآرائه وإرسالها مع الطلب¹⁵⁵.

150 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 83 - 86. أشار أستاذنا إلى أن هناك تفسيراً صادراً لمفهوم نص القانون الذي يقضي بإمكانية اللجوء إلى الوسيط (الأمبودسمان) وهو أن تتعلق منازعته بشكوى متعلقة بسير مرفق عام بمناسبة تصرف متعلق بالشاكي ذاته (أي رقابة على القرارات ذات الطابع الفردي لا اللانحي)، وإن كان دكتورنا يرى أنه لا يوجد ما يمنع تطبيقها بشأن القرارات اللانحوية إذا كانت لا تنطبق إلا على أشخاص معينين، انظر المرجع السابق، ص 87. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 65 - 66.

151 انظر الجدول الزمني والتاريخي لتطور نطاق حماية الحقوق إلى أن تولى اختصاصها المدافع عن الحقوق الفرنسي:

<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/a-la-une/2018/11/droits-de-lenfant-les-grandes-dates>

152 انظر المادة رقم (22) من القانون الأساسي، عدد لسنة 2011 المؤرخ في 29 مارس 2011، المتعلق بالمدافع عن الحقوق، مرجع سابق.

153 انظر المادة رقم (18) من القانون الأساسي، عدد لسنة 2011، مرجع سابق.

154 انظر المادة رقم (26) من القانون الأساسي، عدد لسنة 2011، مرجع سابق.

155 انظر المادة رقم (9) من القانون الأساسي، عدد لسنة 2011، مرجع سابق.

4. الاطلاع على الوثائق والمستندات، والحصول على المعلومات اللازمة والمتعلقة بالنزاع، باستثناء بعض المنازعات المرتبطة بالدفاع الوطني أو العلاقات الخارجية¹⁵⁶.

كما يمكن للمدافع عن الحقوق¹⁵⁷ أثناء بحث النزاع إذا اتضح له أن أحد الموظفين تصرف بطريقة مخالفة للقواعد أن يتخذ الإجراءات المحددة لإحالة إلى السلطة التأديبية، وذلك بعكس المفوض البرلماني الإنجليزي الذي لا يملك هذه السلطة؛ وذلك للحفاظ على استقلالية جهة الإدارة وسلطتها الرئاسية¹⁵⁸.

ومن أهم الصلاحيات التي يتمتع بها المدافع عن الحقوق بجوار صلاحياته الأخرى قدرته على تبني تعديلات تشريعية ناتجة عن دراسة للحالات والشكاوى المعروضة على المؤسسة، والعمل على وضع المقترحات الإصلاحية التي من شأنها التوصية بأن تقوم السلطات العامة بإجراء التغييرات التشريعية أو التنظيمية التي تراها مناسبة لمعالجة العديد من الحالات¹⁵⁹.

ثالثاً: آلية عمل المدافع عن الحقوق

يمكن للمتعامل أن يتقدم بشكوى مباشرة ضد أي اعتداء على حقه من قبل جهة الإدارة أو أحد موظفيها، ويتم ذلك من خلال إيداع الشكوى بالآلية المحددة بعد توقيعه، أو من خلال الاتصال بين المتعامل والمدافع عن الحقوق عن طريق أحد أعضاء البرلمان وفي ضوء سلطته التقديرية الشخصية لعضو البرلمان. ويمكن لعضو البرلمان أن يرفع الطلب إلى المدافع عن الحقوق دون الحاجة إلى شكوى من أي متعامل؛ إذ يتفق ذلك مع أحقية عضو البرلمان في إعمال سلطته الرقابية على السلطة التنفيذية¹⁶⁰.

كما يتولى المدافع عن الحقوق العديد من المهام، من بينها تلك المرتبطة بحقوق الطفل، ومكافحة التمييز؛ لذلك نود أن نستعرض ملخصاً مبسطاً عنها.

156 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 120.

انظر المادة رقم (20) من القانون الأساسي، عدد 333 لسنة 2011، مرجع سابق.

157 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 112 - 113، وص 120.

انظر المادة رقم (29) من القانون الأساسي، عدد 333 لسنة 2011، مرجع سابق.

158 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 115، وص 121. انظر أيضاً: د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، مرجع سابق، ص 159.

159 المادة رقم (32) من القانون الأساسي للمدافع عن الحقوق المذكور آنفاً، وبموجب الإصلاح في القانون الأساسي، الصادر بتاريخ 2011/3/29 تم إضافة صلاحية التوصية بالتعديلات التشريعية إلى صلاحيات المدافع عن الحقوق، وحسب الإحصائيات فإن المدافع عن الحقوق الفرنسي يقدم توصيات كل عام تقدر بـ 300 توصية، وأراء مرسله إلى البرلمان بشأن مشاريع القوانين أو الدراسات. انظر النماذج المعروضة على الموقع الرسمي للمدافع عن الحقوق:

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=6&id_rubrique=208&opac_view=38

160 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 104 - 106 انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 72 - 75.

انظر أيضاً: المادة رقم (5)، والمادة رقم (7) من القانون الأساسي، عدد 333 لسنة 2011، مرجع سابق.

إذ تنظم المادة رقم (5) السالفة الذكر جواز الاتصال بالمدافع عن الحقوق من أي شخص، أما المادة رقم (7) فتطرقت إلى الجهات التي يمكن أن تحيل إلى المدافع عن الحقوق.

إذ يسمح للأطفال الذي يعتقدون انتهاك حقوقهم الاتصال المباشر بالمدافع عن الحقوق بأنفسهم أو من خلال ذويهم. كما يقدم المدافع عن الحقوق برنامجًا يستهدف الأطفال لتوعيتهم بالقانون وبحقوقهم، ويقدم لهم الدورات التفاعلية، ومقاطع الفيديو، والموارد التعليمية لتطويع وعيهم بالقانون، وتعد هذه من البرامج المتقدمة التي يمكن الاطلاع على تجربتها¹⁶¹.

ويخرج من ذلك العلاقات ذات الطابع التجاري؛ إذ تخضع هذه المنازعات لأنظمة أخرى مرتبطة بحماية المستهلك ولها تنظيم ضمن وزارة الاقتصاد في أغلب الدول¹⁶².

ويمكن لأي شخص التواصل مع المدافع عن الحقوق (كالزوج وأي من الأباء والأبناء) متى شكلت الوقائع خرقًا، أو استخدامًا غير متناسب، أو سلوكًا غير لائق، أو انتهاكًا للحريات بشكل مفرط أو غير طبيعي شريطة الآتي:

1. أن يتم تقديم الشكوى أو الطلب خلال الميعاد المحددة: فقد اشترطت المادة رقم (5) من القانون الأساسي للمدافع عن الحقوق ألا تزيد على خمس سنوات من تاريخ الانتهاك أو الحدث¹⁶³.
2. استنفاد طرق التظلم الإداري: إذ يشترط القانون قبل لجوء المتعامل إلى المدافع عن الحقوق أن يلجأ المتعامل إلى جهة الإدارة ذاتها؛ لإعادة النظر في قرارها والتظلم من القرار؛ إذ لن يتم قبول الطلب في حال عدم استنفاد طرق التظلم الإداري، وهنا نتكلم عن التظلم الإداري لا القضائي، ومن ثمّ يمكن للمدافع عن الحقوق أن يقبل الطلبات التي لم يُلجأ بشأنها إلى القضاء على أساس أن هدفه كذلك التخفيف عن كاهل القضاء¹⁶⁴.
3. أن يكون النزاع بين الإدارة ومتعامل لا مع موظف بذات الجهة: نظرًا لأن اختصاص المدافع عن الحقوق هو تلك التصرفات التي تصدر عن الإدارة تجاه المتعاملين معها أثناء قيامهما بمهام المرفق العام، ومن ثمّ لا يُنظر إلى الطلبات التي ترد من العاملين لدى الإدارة. ومع ذلك لا مانع من قيام المدافع عن الحقوق بالنظر في منازعة مع جهة الإدارة متى انتهت العلاقة الوظيفية¹⁶⁵.

161 انظر الموقع الرسمي لحقوق الأطفال ضمن منظومة المدافع عن الحقوق: <https://educadroit.fr/>

162 انظر تنظيم حماية المستهلك في فرنسا: <https://www.economie.gouv.fr/mediation-conso/saisir-mediateur>

163 المادة رقم (5)، والمادة رقم (7) من القانون الأساسي، عدد 333 لسنة 2011 المؤرخ في 29 مارس 2011، مرجع سابق.

164 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 107. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 75 - 76. كذلك عند تقديم الطلب تُلزمك استمارة تقديم الشكوى إلى آلية الرجوع إلى الجهة التي أصدرت القرار للطعن لديها، وغير ذلك من البيانات والتفاصيل. انظر: https://formulaire.defenseurdesdroits.fr/formulaire_saisine

165 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 107 - 108. انظر أيضًا: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء، مرجع سابق، ص 78.

4. أن يكون لدى المتعامل مصلحة شخصية ومباشرة: نظرًا لاختلاف طرق التواصل مع المدافع عن الحقوق وصلاحياته عن القانون السويدي؛ فالقانون الفرنسي لا ينظر أي طلب إلا إذا تحقق أن المتعامل لديه مصلحة شخصية ومباشرة، مثل نظيره الإنجليزي¹⁶⁶.

الفرع الثالث: الأمبودسمان الأوروبي¹⁶⁷

بموجب المادة رقم (228) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، وفي عام 1992 بموجب معاهدة ماستريخت¹⁶⁸، يقوم البرلمان الأوروبي بانتخاب الأمبودسمان، وقد حددت المادة رقم (228) من معاهدة الاتحاد الأوروبي كيفية انتخاب الأمبودسمان الأوروبي، ونوابه والمؤهلات المطلوبة¹⁶⁹.

وأكدت المادة رقم (1) من وثيقة النظام الأساسي للأمبودسمان الأوروبي¹⁷⁰ ضرورة أن يتمتع الأمبودسمان بالاستقلالية التامة في أداء مهامه، مع منح الأمبودسمان الأوروبي سلطات في تلقي الشكاوى من مواطني دول الاتحاد أو أي شخص -سواء كان طبيعيًا أو اعتباريًا- مقيم أو مسجل في أي دولة من الدول الأعضاء، المتعلقة بحالات سوء الإدارة في أنشطة الاتحاد من خلال مؤسساته، أو هيئاته، أو مكاتبه، أو وكالاته، باستثناء محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي.

وقد أكدت هذه المادة على عددٍ من الواجبات والمهام التي يجب على الأمبودسمان القيام بها في ضوء التحقق من الإجراءات التي تقوم بها جهة الإدارة؛ وذلك بهدف تعزيز العلاقة بين الإدارة الأوروبية والمتعامل والتي كان سببها الرئيسي من وجهة نظر البعض¹⁷¹ تعود إلى سببين رئيسيين، يتمثل أولهما في توسع نطاق الإدارة العامة وتعقيدها، والحاجة إلى طريقة إضافية أقل رسمية لحل النزاعات تتسم بمزايا عدم تحميل الشاكي أي تكاليف أو إجراءات معقدة مقارنة بالمحاكم.

166 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 108.

167 لمزيد من التفصيل يرجى الاطلاع على رسالة الماجستير المرتبط بالأمبودسمان الأوروبي؛ إذ توضح الرسالة بدء الأمبودسمان الخاص بالاتحاد الأوروبي، ونشأته، وتاريخه، وهيكله المؤسسي، وبيان استقلاليته، والحياد الذي يتمتع به في ضوء انتخابه، وامتيازه، والحصانات التي يتمتع بها، والاختصاصات التي يتمتع بها من حيث المكان، والموضوع، والزمان، وتفصيل للشكاوى من حيث الأشخاص المخول لهم، وكيفية تقديمها، وبيان النموذج والإجراءات والقرارات التي تتخذ، وعلاقته بالأمبودسمانات الأوروبية، وغيرها من المعلومات:

Pop, V. G. (1997). The Ombudsman of the European Union (Doctoral dissertation, University of Aberdeen) Accessed on 15-07-

2023 from https://www.academia.edu/1107952/THE_OMBUDSMAN_OF_THE_EUROPEAN_UNION

168 يتميز نموذج الاتحاد الأوروبي بأنه ليس نموذجًا على المستوى الداخلي أو الوطني فحسب، وإنما كما نقل أستاذنا الدكتور مجدي عن الأستاذ Marten Oosling قوله بأن الأمبودسمان لم يقف كتطبيق على المستوى الوطني، وإنما تعدى ذلك ليشمل المستوى "فوق الوطني"، في إشارة إلى أن النموذج أصبح يطبق على تكتلات الدول ويسود عليها ضمن النطاق الاتحادي، وهي إشارة إلى زحف هذا النظام عالميًا. انظر د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 5.

169 معاهد الاتحاد الأوروبي:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

انظر أيضًا: المعلومات التاريخية عن الاتحاد الأوروبي عبر الموقع الرسمي:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/history>

170 المادة رقم (1) من وثيقة النظام الأساسي للأمبودسمان الأوروبي الصادر عام 2021: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/statute/en>; 171 Pino, A. M. M. (2011). The European Ombudsman in the Framework of the European Union. Previous reference, (pp 426-427).

وأكدت هذه المادة استقلاليته وامتلاكه صلاحية رفع التوصيات؛ لإجراء التعديلات التشريعية التي تنتفق مع دوره ومهامه، إضافة إلى أخذ الآراء.

وقد صدرت الوثيقة التي تنظم الشروط العامة التي تحكم أداء الأمبودسمان ومهامه (النظام الأساسي للأمبودسمان الأوروبي)، والتي تبين الدور المنوط بالأمبودسمان بصفته هيئة مستقلة غير متحيزة لأي مؤسسة أو كالة من جهات الاتحاد الأوروبي، ودوره في مساعدة الأشخاص والشركات والمنظمات التي تواجه أي إشكاليات مع جهة الإدارة¹⁷².

كما يعكف على تعزيز الإدارة الجيدة من خلال التحقيق في الشكاوى المتعلقة بسوء الإدارة من قبل المؤسسات، إضافة إلى دوره الاستباقي في معالجة المنازعات بشكل منهجي.

وحددت هذه الوثيقة إستراتيجية الأمبودسمان، التي تركز على العمل على إنشاء إدارة أكثر شفافية وأخلاقية وفاعلية؛ إذ حددت الوثيقة أربعة أهداف إستراتيجية تتمثل في تأثير إيجابي دائم بين إدارات الاتحاد الأوروبي وتعزيز التعاون والحوارات مع المؤسسات في الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى زيادة وعي المتعاملين بعمل الأمبودسمان وزيادة كفاءة عمل مكتبه.

وحددت المادة رقم (11) من الوثيقة كيفية انتخاب الأمبودسمان؛ إذ يتم انتخابه بعد التحقق من مؤهلات التعيين المحددة بشكل شفاف في النظام، ويتم تقديم الترشيحات في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي بعد استيفاء شروط الترشح، ومن بينها أن يستوفي الشروط المطلوبة لممارسة أعلى منصب قضائي¹⁷³ في بلده، أو امتلاك الكفاءة والمؤهلات المعترف بها للاضطلاع بواجبات الأمبودسمان، وغير ذلك من الشروط، على أن يعمل الأمبودسمان بشكل وثيق مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي وهيئاته والأمبودسمانات في جميع أنحاء الاتحاد، والتي يهدفون بموجبها لضمان تقديم خدمات مثلى للمواطنين¹⁷⁴.

وأكد الاتحاد الأوروبي هو الآخر استقلالية الأمبودسمان؛ إذ كفل له العديد من الضمانات القانونية التي تجعله مستقلاً تماماً في أداء مهامه، دون الحاجة إلى إذن مسبق، بحيث لا يجوز لأي سلطة في الاتحاد الأوروبي أن تتخذ أي إجراء في طلب موضوعه شكوى ضد موظفي الأمبودسمان، ولضمان استقلاليته كذلك يتم انتخابه وفقاً لأحكام حددتها المادة رقم (11) من الوثيقة السالفة الذكر.

وقد حددت المادة رقم (2) من الوثيقة الشروط الأساسية لتقديم الشكاوى من حيث شخصية مقدمها، وتوقيت تقديمها، وحالات الاختصاص، وقد أكدت هذه المادة عدم قبول الشكاوى المتعلقة بعلاقات العمل بين

172 وثيقة النظام الأساسي للأمبودسمان الأوروبي الصادر عام 2021، مرجع سابق.

173 نصت المادة رقم (15) من النظام الأساسي للأمبودسمان الأوروبي على المكافأة والامتيازات والحصانات للأمبودسمان، وأكدت أنه يكون له -الأمبودسمان- نفس رتبة قاضي في محكمة العدل الأوروبية من حيث الأجر، والبدلات، والمعاشات. انظر أيضاً: المستشار/ علاء قطب، ومراجعة د. معتز بالله عبد الفتاح، دراسة مقارنة لنظام "المفوض الرئاسي أو البرلماني" ووالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية، مع مشروع قانون مقدم إلى السيد رئيس الجمهورية لإنشاء ديوان المظالم في مصر، (House of Wisdom)، ص 14.

174 Pino, A. M. M. (2011). The European Ombudsman in the Framework of the European Union. Previous reference, pp. 425-426

مؤسسات الاتحاد، أو الهيئات، أو المكاتب، أو الوكالات وموظفيها إلا إذا كان الشخص المعني قد استنفذ جميع الإجراءات الإدارية الداخلية¹⁷⁵.

وقد تم تنظيم إجراءات التعامل مع الشكاوى بشكل تفصيلي من قبل قرار للأبودسمان الأوروبي؛ فقد نص على العديد من الإجراءات بدءًا من تسلم الشكاوى، التي حددتها المادة (الثانية) خطيًا أو إلكترونيًا أسوة بغيره من الأنظمة، مع تقديم معلومات كافية، وبيان كيفية رفع التقارير إلى البرلمان؛ إذ حددها بشكل سنوي على أن تتضمن تقييمًا للامتثال لتوصيات الأبودسمان، ومقترحات الحلول، واقتراحات التحسين. ويجب أن يتضمن التقرير أيضًا نتائج تحقيقات الأبودسمان، وقد أجاز للأبودسمان تقديم تقرير خاص إلى البرلمان الأوروبي، بعد إبلاغ المؤسسة المعنية بأنه سيتم إعداد هذا التقرير. يمكن أن تغطي التقارير الخاصة أي تحقيق يجد فيه الأبودسمان سوء إدارة ويراها ذا أهمية خاصة¹⁷⁶.

وحددت المادة رقم (3) من الوثيقة كيفية المعالجة الأولية للشكاوى؛ وذلك بالتحقق من الاختصاص، ومدى قبولها أو وجود أسباب لرفضها. ونصت المادة رقم (4) على إجراءات جمع المعلومات أثناء الاستفسارات الموجهة إلى الإدارة المعنية (التي أصدرت القرار)؛ إذ يتم الرد من الإدارة المعنية خلال إطار زمني محدد من قبل الأبودسمان شريطة ألا يتجاوز (3) أشهر.

وقد يقدم الأبودسمان مقترحات للحلول أثناء بحث الشكاوى شريطة أن يكون ذلك ضمن إطار زمني محدد، وبعد ذلك يقدم الأبودسمان اقتراحات تحسينية في المسائل المتعلقة بموضوع التحقيق أو توصيات، ويقدمها إلى جهة الإدارة التي يجب أن ترد خلال فترة زمنية لا تتجاوز (3) أشهر، على أن تعرض كذلك النتائج على الأبودسمان للنظر فيها خلال مدة لا تزيد عن شهر¹⁷⁷.

كما أجاز النظام أن يقوم الأبودسمان بإجراء تحقيقات بمبادرة خاصة من قبله متى رأى أن هناك أسبابًا تستدعي ذلك¹⁷⁸.

ويحق للمتعامل متى كان غير راضٍ عن النتيجة النهائية للتحقيق أن يطلب إعادة مراجعتها، على أن يقوم الأبودسمان بإجراء تقييم جديد، على أن يتم الرد خلال 15 يوم عمل، وحال رفض القرار يحق لمقدم الطلب الطعن على القرار أمام محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي¹⁷⁹.

175 انظر أيضًا: المستشار/ علاء قطب، دراسة مقارنة لنظام "المفوض الرئاسي أو البرلماني" ووالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية، مرجع سابق ص 10. انظر:

المادة رقم (2) والمعنونة بـ(الشكاوى) من وثيقة النظام الأساسي للأبودسمان الأوروبي الصادر عام 2021، مرجع سابق.

176 انظر قرار الأبودسمان الأوروبي باعتماد أحكام التنفيذ:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/implementing-provisions/en>

177 المادة رقم (5) من قرار الأبودسمان الأوروبي للأحكام التنفيذية، مرجع سابق.

178 المادة رقم (7) من قرار الأبودسمان الأوروبي للأحكام التنفيذية، مرجع سابق.

179 للمزيد عن محكمة العدل الأوروبية، انظر: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E263>

ولضمان شفافية عمل الأبودسيمان، فإنه يحق للمواطنين والأشخاص المقيمين في الاتحاد الأوروبي - وفقاً للمادة رقم (15) من معاهدة الاتحاد الأوروبي- الوصول إلى وثائق الأبودسيمان، والمستندات الخطية (المادية أو الإلكترونية)، والتسجيلات الصوتية والسمعية والبصرية، ولا يجوز للمؤسسات منعها إلا في ظروف استثنائية من شأن الكشف عنها أن يؤثر على مصالح الاتحاد¹⁸⁰.

أما عن النتائج والتوصيات المتوقعة¹⁸¹ من قبل الأبودسيمان الأوروبي لإغلاق التحقيقات فتتمثل في الآتي:

1. تقديم اقتراحات تحسينية أثناء التحقيق.
2. في حال عدم وجود أي تقصير من جهة الإدارة، أو عدم العثور على حل، أو عدم وجود ما يبرر إجراء مزيد من التحقيقات يجب إغلاق التحقيق بقرار يحدد النتائج، على أن ترسل تلك النتائج إلى جهة المعنية والمشتكي.
3. أما إذا وجد تقصير لدى الجهة المعنية فيجب عليه تقديم أي توصية مناسبة إليها، ويطلب منها تقديم رأي بشأن التوصية (التوصيات) في غضون ثلاثة أشهر. ويجب أن يوضح الرأي ما إذا كانت الجهة قد نفذت التوصية، أو ترغب في تنفيذها، والآلية التي سيتم إتباعها لتنفيذها، على أن يرسل الأبودسيمان الرأي إلى المشتكي، الذي يجوز له تقديم تعليقات عليه خلال شهر واحد.
4. عندما يعلم الأبودسيمان أن المسألة قيد التحقيق أصبحت موضوع له منحى آخر ضمن إجراءات قانونية مختلفة، يجب عليه إغلاق التحقيق وإبلاغ المشتكي والجهة.

إن تنظيم الأبودسيمان الأوروبي يتضمن الكثير من التفاصيل؛ نظراً لطبيعة تكوين الاتحاد؛ فهو يتعامل مع جهات تابعة لدول في الإتحاد، لا يسع المجال لذكر تفاصيلها الكاملة، وإنما تم استعراضها ضمن هذا النموذج للفت الانتباه إلى وجود هذه الكيانات في عالم الأبودسيمان وإمكانية تبني أبودسيمان بين مجموعة من الدول مثل دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. وبعد أن انتهينا من استعراض النماذج الأوروبية سننتقل في المطلب الثاني إلى النماذج التي تبنتها بعض الدول على المستوى العربي.

المطلب الثاني: نماذج على المستوى العربي

على خطى عرض النماذج الأوروبية السابقة سنستعرض في هذا المطلب أهم ملامح النماذج العربية، وسنخصص الفرع الأول لجمهورية الجزائر، أما الفرع الثاني فسيكون للمملكة المغربية، أما الفرع الأخير من هذا المطلب فسيكون للنموذج التونسي.

180 انظر: اللانحة الصادرة عن البرلمان الأوروبي بشأن وصول الجمهور إلى وثائق البرلمان الأوروبية والمجلس ومفوضيه على الصفحة الرسمية: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001R1049)

[lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001R1049](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001R1049)

انظر كذلك: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/81213>

181 المادة رقم (6) من قرار الأبودسيمان الأوروبي للأحكام التنفيذية، مرجع سابق.

حرصت الجزائر كغيرها من الدول على تحسين العلاقة بين الإدارة والمتعامل؛ إذ تم استحداث وسيط الجمهورية في النظام الجزائري عام 1996 بصفته هيئة تختص بمراقبة تصرفات الإدارة وتلقي الشكاوى والتظلمات من المتعاملين ضد الإدارة، ويتضمن اختصاصه المنازعات الاجتماعية، والاقتصادية، والمالية، والعدالة، والتربوية، والصحة، وغيرها من المنازعات، باستثناء الدفاع الوطني، وأمن الدولة، والسياسة الخارجية¹⁸³.

بعد ثلاثة سنوات؛ أي في عام (1999) تم إلغاء وسيط الجمهورية، وحل محله اللجنة الفرعية للوساطة، التي تم استحداثها على مستوى اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان، والتي كانت قد نشأت عام 2001، لتتبعها الجزائر مرة أخرى في ضوء التعديل الدستوري عام 2016 من خلال تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان وإلغاء اللجنة السابقة، ثم بموجب المرسوم الرئاسي الجديد رقم (20-45) والمؤرخ في 2020/02/15 تضمن تأسيس وسيط الجمهورية الجديد عددًا من الإصلاحات لإعادة إنشاء وسيط الجمهورية¹⁸⁴.

وقد كشفت رئاسة الجمهورية عن أبرز تلك المهام، التي تتمثل في الحق في إجراء التحقيقات حول المنازعات التي تصل إليه، مع حقه في الوصول إلى المعلومات والمستندات اللازمة للقيام بمهامه، عدا ملفي قطاعي الدفاع والخارجية، وتقديم التوصيات للرئيس بشأن تسيير المرافق الحكومية والشكاوى المعروضة ضدها. وعدّ المرسوم الجمهوري وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المتعاملين وحياتهم، ومراقبة حسن إدارة المرافق في مواجهة المتعاملين، إضافة إلى تقديم التقارير التي تتضمن -كغيرها من النماذج- التوصيات والإجراءات التي ينبغي اتخاذها ضد الجهات أو الإدارات أو الموظفين المقصرين، إضافة إلى بيان الصعوبات التي تواجههم¹⁸⁵.

182 للاطلاع على الموقع الرسمي لوسيط الجمهورية الجزائري والذي يتضمن نبذة عن مهامه، ودور الوسيط، والمرسوم الرئاسي الجديد لإنشائه، وكيفية تقديم الشكاوى إلكترونياً، والعديد من المعلومات المهمة في هذا الشأن انظر: <https://mediateur.el-mouradia.dz>

183 صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون مرجع سابق، ص 175. انظر أيضاً: د. جلطي منصور، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن، مجلة البحوث القانونية والسياسة، مجلد 2، العدد 14، سنة 2020، ص 160.

184 د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 412 - 432. انظر أيضاً: أ. عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر (دراسة قانونية للمرسوم 131/88 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان)، كلية الحقوق بجامعة الجزائر، ص 7.

185 د. جلطي منصور، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن، مرجع سابق، ص 183 - 186. انظر أيضاً: د. شلالى رضا، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مجلة القانون والتنمية، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد 2، العدد 2، بتاريخ 2 ديسمبر 2020، ص 18 - 19. انظر أيضاً: أ. عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر مرجع سابق، ص 5. انظر: المواد من رقم (2) إلى رقم (5) من المرسوم الرئاسي رقم (20-45) المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 بشأن تأسيس وسيط الجمهورية، انظر المرسوم عبر الصفحة الرسمية لوسيط الجمهورية: <https://mediateur.el-mouradia.dz/organisation>

ولعل الملاحظ من التنظيم في الجزائر في دمج عمل الوسيط للمنازعات الإدارية مع تلك المرتبطة بحقوق الإنسان، يتشابه مع التوجه الذي رأيناه لدى المدافع عن الحقوق الفرنسي، الذي ضم حقوق الإنسان إلى اختصاصاته؛ نظرًا لترابط موضوعه وهو حماية الحقوق والحريات بشكل عام والرقابة على أعمال الإدارة¹⁸⁶.

ويرتكز عمله على تلقي الشكاوى من المتعاملين ضد الإدارة، ثم يبدأ بإجراءات التحقق، ويُفهم من ذلك أن الوسيط الجزائري ليس له صلاحية تلقائية، وإنما يجب أن تكون بناءً على شكوى، وتُقدم الشكاوى بعد استنفاد المتعامل إجراءات التظلم الإداري؛ إذ يُشترط لتدخل وسيط الجمهورية أن يكون الشاكي شخصًا طبيعيًا، وأن يكون قد استنفذ جميع طرق التظلم، وأن يكون قد أصابه ظلم بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي¹⁸⁷.

ثم يقوم بعد التحري والتحقق بتقديم توصياته ومقترحاته إلى الإدارة المعنية متى تأكد من وجود التجاوزات أو المخالفات؛ وذلك لمعالجتها وتصحيح الوضع، وعلى الإدارة أن تقدم إفادتها خلال مدة محددة قانونًا، وفي حال امتناعها أو عدم الرد يرفع الوسيط تقريرًا إلى رئاسة الجمهورية، إضافة إلى إمكانية نشر التقرير وحصوله أعماله للرأي العام¹⁸⁸.

ويجب لتقديم الشكاوى إلى الوسيط توفر عدد من الشروط، أهمها استنفاد طرق التظلم العادية التي تتيحها القوانين والتنظيمات السارية، إضافة إلى عدم تضمّن طلب تدخل وسيط الجمهورية في أي إجراء قضائي أو إعادة نظر في مقرر قضائي¹⁸⁹.

إلا أن هناك من يرى أن الوسيط الجزائري يفقد أبرز عوامل نجاح الأمبودسمان، التي تتمثل في كيفية تأسيسه، والضمانات التي يملكها، وغيرها؛ إذ تأسس وسيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي (من رئيس الجمهورية)، فهو بذلك يختلف عن أغلب الدول التي يستمد فيها استقلاليتها من خلال تأسيسه بموجب الدستور أو القانون. ومن ثم يرى البعض أن ارتباطه برئيس الجمهورية وتبعيته له من الناحية الموضوعية يجرد الوسيط من استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية¹⁹⁰.

186 انظر أيضًا: د. جلطي منصور، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن، مرجع سابق، ص 181، والذي يستعرض خلاله الطبيعة القانونية للأمبودسمان في الجزائر، والتي يمكن من خلالها فهم العلاقة بين الوسيط ورئيس الجمهورية. انظر أيضًا في شأن بيان الطبيعة القانونية للنظام الجزائري القديم لعام 1996: د. عمار عوادي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري، ص 5. انظر أيضًا: د. شلالى رضا، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مرجع سابق، ص 21.

187 د. شلالى رضا، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مرجع سابق، ص 24 - 26. انظر: المادة رقم (3) من المرسوم الرئاسي رقم (20-45) المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 بشأن تأسيس وسيط الجمهورية، انظر المرسوم عبر الصفحة الرسمية، مرجع سابق.

188 صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون مرجع سابق، ص 176 - 177. انظر: المادة رقم (5) من المرسوم الرئاسي رقم (20-45) المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 بشأن تأسيس وسيط الجمهورية، انظر المرسوم عبر الصفحة الرسمية، مرجع سابق.

189 توضيح وارد في الصفحة الرسمية لوسيط الجمهورية للإجابة عن الاستفسار (كيف يمكن إخطار وسيط الجمهورية بانشغالك): <https://mediateur.el-mouradia.dz/guide-mediateur>

190 د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 382 - 382. انظر أيضًا: د. ضريفي نادية، د. حاج جاب الله أمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 01، مارس 2019، ص 90 - 91.

حيث يقوم رئيس الجمهورية بترشيحه وتعيينهن كما لا يشترط أن يكون وسيط الجمهورية من ذوي الاختصاص القانوني¹⁹¹.

ومما لا شك فيه أن عدم تحديد مدة لمهته -كغيره من الدول- يضعف الوسيط ويجعله غير عالم بتوقيت انتهاء خدمته، بل الأمر متروك لرئيس الجمهورية، وهو ما يؤثر على استقلاليته. إضافة إلى عدم النص على وجود الحصانات من الملاحقات القضائية، ومن ثم سيؤثر عدم وجود تلك الضمانات في حسن متابعته ومواجهته للإدارة. إضافة إلى سرية التقرير الذي يصدره والذي يشكل أداة القوة لأي أمبودسمان¹⁹².

كما تم تحديد اختصاص وسيط الجمهورية الجزائري في حدود ضيقة؛ كاختصاصها على الأشخاص الطبيعيين واستبعاد الأشخاص المعنويين، بالإضافة إلى استبعاد النزاعات بين الإدارة وموظفيها، دون استثناء الموظفين المنتهية علاقتهم بالإدارة¹⁹³، وقصرها على القرارات الفردية التي تمس المتعامل بشكل مباشر، واستبعاد القرارات اللائحية¹⁹⁴.

ويرى البعض أن السلطة ذات الأثر الأدبي -مثل نشر التقارير- قد اتسمت بالضعف، حيث وإن كانت أقوى سلطة يتمتع بها الأمبودسمان للضغط على الإدارات، إلا أنه في الجزائر تم الحكم عليها بالسرية، ولا يطلع عليها إلا رئيس الجمهورية؛ فوفقاً للمادة رقم (7) من المرسوم بقانون المشار إليه آنفاً يُعد الوسيط حصيلة عمله السنوي مرفقاً به تقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية، واقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها¹⁹⁵.

من جانبنا نرى أن التنظيم الجزائري لا يتضمن العديد من التفاصيل لبيان الاختصاصات والسلطات التي شاهدناها في النماذج سابقة الذكر؛ مما يوحي بأن وسيط الجمهورية الجزائري كأنه جهة استشارية لرئيس الجمهورية.

191 د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 384. انظر أيضاً: د. شلالى رضا، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مرجع سابق، ص 31 - 32. تنكر د. قزلان هنا أن هناك دول كثيرة تأخذ بطريقة تعيين الأمبودسمان من خلال رئيس الجمهورية ولكن هناك دول وإن كان التعيين من قبل رئيس الجمهورية إلا أن ترشيحه يتم من خلال السلطة التشريعية مثل نيوزيلاندا.

192 د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 380 - 390. انظر أيضاً: د. شلالى رضا، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مرجع سابق، ص 31 - 32.

193 انظر: المادة رقم (4) من المرسوم الرئاسي رقم (20-45) المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 بشأن تأسيس وسيط الجمهورية، انظر المرسوم عبر الصفحة الرسمية، مرجع سابق.

194 د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 399 - 404. انظر أيضاً: د. شلالى رضا، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مرجع سابق، ص 31 - 32.

195 د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 405 - 407. انظر أيضاً: د. أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة) مرجع سابق، ص 304.

الفرع الثاني: وسيط المملكة (المغرب)

بموجب التعديلات الدستورية في المملكة المغربية¹⁹⁶ تضمن الباب الثاني عشر من الدستور المغربي تنظيمًا لعدد من المؤسسات والهيئات المتعلقة بحماية الحقوق والحريات، وحسن الإدارة، والتنمية البشرية، ومن بينها نص المادة رقم (162) من الدستور المغربي الذي تطرق إلى أن يتولى الوسيط بصفته مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة مهمة الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمتعاملين¹⁹⁷، والإسهام في سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل، وقيم الأخلاق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية، والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العامة¹⁹⁸.

ويرى البعض أن الطبيعة القانونية لمؤسسة وسيط المملكة لا هي سلطة ذات طبيعة تنفيذية، ولا هي سلطة إدارية عليا لجهة الإدارة، ولا كذلك سلطة قضائية، وإنما هي هيئة استشارية متخصصة مهمتها فحص الشكاوى والتحقيق فيها دون أن يكون لها حق اتخاذ القرارات، أو إلزام الجهات بها، وإنما دورها الرئيسي يتمثل في حث جهة الإدارة للتعامل الإيجابي مع التوصيات والمقترحات التي تنتهي إليها، وذلك من خلال إجبار الجهات على التنفيذ بوسائل متحضرة كإبذارها برفع تقرير سلبي عن دورها، أو نشر نتائج التحريات لكشف التجاوزات من قبل جهة الإدارة، وهي الممارسة المتبعة لدى النماذج السابقة¹⁹⁹.

كما نصت المادة رقم (171) من ذات الدستور على أن يحدد بقانون كيفية تشكيل صلاحية وتنظيم وقواعد سير المؤسسات والهيئات المنصوص عليها ومنها وسيط المملكة؛ إذ صدر مرسوم ملكي في عام 2011 بهذا التنظيم، وتم تعديله حديثاً في عام 2019، والمتعلق بمؤسسة الوسيط.

وقد تضمن هذا القانون²⁰⁰ عدداً من الأبواب المنظمة لمؤسسة وسيط المملكة؛ فقد تضمن الباب الثاني من القانون كيفية تشكيل هذه المؤسسة؛ إذ نصت المادة رقم (4) منه على أن الوسيط يعين لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويتم اختيار الوسيط من بين الشخصيات المعروفة بأهمية تجربتها والمشهود لها بالكفاءة، والتجريد، والنزاهة، والتشبت بسيادة القانون ومبادئ العدل²⁰¹.

196 تاريخياً، بصفة المغرب من الدول الإسلامية، فقد عرف وظيفة صاحب المظالم، وعرف وزير الشكايات، الذي كان يتلقى الشكاوى المقدمة إلى الملك، ثم تطورت هذه الوسائل بإنشاء قسم الشكايات في مكتب الأبحاث والإرشادات لدى الملك، وبعد أن حل هذا الأخير مكان ديوان المظالم جاء في عام 2011 مؤسسة الوسيط، ثم تطور أخيراً إلى وسيط المملكة. انظر: د. عبدالقادر باينة، الهيئات المتخصصة في مجال الرقابة الإدارية، الجزء الأول (الهيئات المتخصصة المشاركة في مراقبة التدابير الإدارية)، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط، سنة 2012، ص 208 وما بعدها، الذي يستعرض أحداث إنشاء مؤسسة الوسيط قبل وسيط المملكة.

197 في المغرب يطلق على المتعامل مصطلح المرتفق، ويقصد المرتفق كل متعامل يتعامل مع المرفق الحكومي.

198 المملكة المغربية - دستور رقم 91 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 2011/7/29، نشر بتاريخ 2011/7/30 بشأن تنفيذ نص الدستور.

199 أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 176 - 177. انظر أيضاً: كانت هناك أسباب مهمة لتبني هذه المؤسسة، ولخصت بأنها جاءت من أجل: 1. تكريس سيادة القانون، وصيانة الحريات، وتقوية مبادئ العدل في التعامل مع الإدارة والمواطنين. 2. يتيح الوسيط والذي منح له كامل الاستقلال والالتزام باحترام مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة. 3. الارتقاء إلى مثيلاتها في الدول الديمقراطية والمنظمات الدولية، والانسجام مع المعايير الدولية. انظر: د. عبدالقادر باينة، الهيئات المتخصصة في مجال الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 222 - 223.

200 القانون رقم 14-16 المنظم لمؤسسة وسيط المملكة، وظهر شريف رقم 1.19.43. صادر في رجب 1440 (11 مارس 2019) بتنفيذ القانون رقم 14-16 المتعلق بمؤسسة

الوسيط. انظر: <https://www.mediateur.ma/ar/documents/30?Textes%20r%C3%A9glementaires>

201 أ ندوقي سمية، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، مرجع سابق، ص 357.

وأكدت المادة رقم (6) من ذات القانون على أن مهمة الوسيط تتنافى مع عضوية الحكومة أو البرلمان، أو أي وظيفة أخرى سياسية أو غيرها؛ وذلك لضمان استقلاليته التامة.

وقد حددت المادة (7) منه كيفية انتهاء مهامه، والتي تتشابه مع غيره من المؤسسات كالوفاة، أو الاستقالة، أو العجز الصحي الدائم المانع من أداء مهامه، أو الإدانة بجريمة، أو انتهاء مدته القانونية، وكل هذه الحالات تؤكد كذلك على ضمان استقلاله، وتعد ضماناً لأداء مهامه.

كما نص القانون على أن هناك أمناء أو مندوبين يساعدون الوسيط في أداء المهام، على أن يكونوا من المتخصصين في مجال القانون ولديهم الخبرة والكفاءة التي تزيد على 10 سنوات، وهنا يتبين لنا أن القانون حريص على أن يعاون الوسيط متخصصون في مجال القانون²⁰².

وأكدت النصوص اللاحقة في القانون الضمانات الإضافية التي تمنع أي شخص من الضغط عليه أو التحقيق معه أو غير ذلك، هو ومندوبيه.

ثم جاء الباب الثالث من القانون بتحديد مهام المؤسسة وصلاحياتها، وذلك في (17) مادة مقسمة على (4) فروع، يتطرق الفرع الأول إلى تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المناهضة لمبادئ العدل، وحدد خلال هذا الفرع التصرفات التي لا يجوز للمؤسسة النظر فيها مثل التظلمات المعروضة على القضاء أو التي تتطلب مراجعة الأحكام القضائية²⁰³.

ثم حدد الفرع الثاني من هذا الباب كيفية تلقي التظلمات ومعالجتها، وإجراء الأبحاث والتحريات في شأن تلك الطلبات، وهي تتشابه مع الطرق السابقة من حيث كونها خطية وموقعة من صاحب الطلب شخصياً، ومرفقاً بها الأدلة إن كانت متوفرة.

كما أجازت المادة رقم (18) من القانون لأعضاء مجلس البرلمان ورؤساء الإدارات والمؤسسات والهيئات التي حددها الدستور والمعنية بالحريات والحقوق أن تُحيل إلى المؤسسة بعض التظلمات التي لا تدخل في اختصاصهم، وتكون ضمن اختصاص وسيط المملكة، وهذا يدل على إمكانية الإحالة فيما بين الجهات المعنية بالحقوق والحريات.

ولعل المادتين رقم (20) ورقم (23) من القانون كفيلتان بتحقيق جزء رئيسي من عمل الوسيط المرتبط بالعدالة، حتى وإن كانت تصرفات الإدارة ضمن النطاق المشروع؛ إذ نصت على أنه متى اتضح للوسيط أن التظلم

202 مرجع سابق، ص 359.

203 مرجع سابق، ص 361. انظر أيضاً: كانت هناك أسباب مهمة لتبني هذه المؤسسة، ولخصت بأنها جاءت من أجل: 1. تكريس سيادة القانون، وصيانة الحريات، وتقوية مبادئ العدل في التعامل مع الإدارة والمواطنين. 2. يتيح الوسيط والذي منح له كامل الاستقلال والالتزام باحترام مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة. 3. الارتقاء إلى مثيلاتها في الدول الديمقراطية والمنظمات الدولية، والانسجام مع المعايير الدولية. انظر: د. عبدالقادر باينة، الهيئات المتخصصة في مجال الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 226 وما يليها؛ إذ تطرق الكاتب إلى بعض الاختصاصات، (والتي كانت وفق القانون السابق بإنشاء مؤسسة الوسيط، إلا أننا أوردناها هنا لتتشابه المبادئ القائمة عليها) مؤسسة الوسيط، ووسيط المملكة، والتي تتطرق إلى النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المناهضة لمبادئ العدل، إضافة إلى بعض الموضوعات التي يجوز له النظرها، إضافة إلى حقه في تلقي الشكايات والتظلمات، ومعالجتها، وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها.

المعروض قائم على أسس قانونية سليمة، ويهدف إلى الدفاع عن مصلحة مشروعة أو يرمي إلى رفع الضرر جزأً تصرف مخالف للقانون، قام بكل ما من شأنه حث الإدارة للاستجابة لموضوع التظلم في إطار الاحترام التام لضوابط سيادة القانون ومبادئ العدل.

حيث أكدت المادة رقم (23) على أنه متى اقتنع الوسيط، بناءً على الأبحاث والتحريات التي قام بها، بأن التطبيق الصارم لقاعدة قانونية من شأنه خلق أوضاع غير عادلة أو ضارة بالمعاملين، فعليه أن يقترح على رئيس الحكومة اتخاذ الإجراءات والمساعي لإيجاد حل عادل ومنصف، واقتراح مشروع تعديل القاعدة القانونية المعنية، على أن يبلغ رئيس مجلس البرلمان بمقترح التعديل.

كما أن لوسيط المملكة وفق المادة رقم (24) طلب إحالة أي موظف متى صدر عنه خطأ أو سلوك شخصي إلى لجنة المخالفات التأديبية، أو التوصية بالإحالة إلى النيابة العامة حسب الأحوال.

لا يقف دور وسيط المملكة على تلقي التظلمات ومعالجتها، ويملك بموجب المادتين رقم (25) ورقم (26)، وبمبادرة منه أو بناءً على طلب تسوية تقدمه الإدارة أو المتظلم للوساطة أو التوفيق بين الإدارة والمتعامل؛ وذلك لبحث الحلول المنصفة والمتوازنة لموضوع النزاع القائم استناداً إلى ضوابط سيادة القانون ومبادئ العدل.

ونظم القانون ضمن الفصل الثاني في (3) مواد قانونية مهام المندوبين المعاونين لوسيط المملكة، وكيفية عملهم، وصلاحياتهم.

ثم تطرق القانون في الباب الرابع إلى العلاقة بين مؤسسة وسيط المملكة (الأمبودسمان) والإدارة، وبدأها في المادة رقم (31) بضرورة أن تعين الإدارة منسقاً بينها وبين الوسيط يتولى التنسيق والتواصل بين الجهتين؛ وذلك لضمان متابعة الطلبات، ودراستها، والنظر في طلبات التسوية، والنظر في المقترحات، وغير ذلك من الإجراءات التنسيقية التي تسهل العمل بين الوسيط والإدارة، وإحاطة الأخيرة بجميع المعلومات التي يقوم بها الوسيط²⁰⁴.

وكذلك إمكانية إنشاء لجان دائمة بموجب المادتين رقم (34)، ورقم (35) بين الإدارة والوسيط؛ لإيجاد الحلول الكفيلة بتذليل الصعوبات التي يمكن أن تواجهه.

وقد تضمن القانون ضمن المادة رقم (42) وما يليها صلاحية الوسيط في رفع تقارير خاصة إلى رئيس الحكومة تتضمن توصياته ومقترحاته التي تهدف إلى ترسيخ الشفافية والحوكمة، وكيفية تسيير المرفق العام، بقيم حقوق الإنسان ومبادئ العدل، والالتزام بمراعاتها، وتصحيح الاختلالات، وغير ذلك مما نصت عليه المادة رقم (42) السالفة الذكر.

كما أن لوسيط المملكة وفقاً للمادة رقم (43) أن يبدي رأيه في مشروعات القوانين والنصوص التنظيمية المحالة من رئيس الحكومة خلال مدة محددة.

204 أ. دندوقي سمية، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، مرجع سابق، ص 363.

ويمكن للوسيط بموجب المادة رقم (44) متى رأى إخلالاً من إحدى الجهات الإدارية التي خرجت عن مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص أن يتحرك من تلقاء نفسه، وذلك من خلال توجيه مذكرة تلفت انتباه جهة الإدارة إلى الإخلال الحاصل مع المتعاملين، ومطالبتهم بتعجيل اتخاذ ما يلزم لتصحيح الوضع.

وتطرق الباب الخامس من القانون إلى أهم أداة يملكها الوسيط، وهي التقارير؛ إذ أكدت المادة رقم (47) أن الوسيط يرفع تقاريره إلى الملك مباشرة، وتتضمن على وجه الخصوص جرداً للتظلمات وطلبات التسوية، وبيئاً لما تم البت فيه أو ما تم بحثه أو تحسينه، وبيان أوجه القصور والثغرات، وغيرها.

كما نصت المادة رقم (50) من القانون على تولى وسيط المملكة إعداد مشروع نظام داخلي للمؤسسة يحدد هيكلها التنظيمي، وكيفية عمل اللجان الدائمة، وغير ذلك²⁰⁵.

الفرع الثالث: الموفق الإداري (تونس)

في عام 1992 أعلن رئيس جمهورية تونس ضمن برنامج ديمقراطي يهدف إلى النهوض بحقوق الإنسان والإصلاح الإداري الشامل تأسيس مؤسسة الموفق الإداري. وبتاريخ 1993/5/3 صدر قانون (عدد 51 لسنة 1993) المتعلق بالموفق الإداري، والذي نص في الفصل الأول منه على إنشاء مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يطلق عليها (الموفق الإداري)²⁰⁶.

وتم إلحاق المؤسسة مباشرة برئيس الجمهورية، ومدّها بالصلاحيات الواسعة لتقديم الخدمات للمتعاملين والنظر في الشكاوى الواردة من قبلهم على الجهاز الإداري، وإلزام الوزراء وكافة السلطة الإدارية تسهيل مهمته والرد على أسئلته، وعدم عرقلة دورة الرقابي والتحقيقات التي يجريها في حدود مهامه²⁰⁷.

وفي عام 2002 صدر قانون يعزز من حياد الموفق الإداري واستقلاليتّه، وذلك بأن تكون مدة مهمته خمس سنوات قابله للتجديد، وتأكيد عدم تلقيه أي تعليمات من أي جهة عمومية أخرى²⁰⁸.

205 بتاريخ 2012/3/26 تم إصدار النظام الداخلي لمؤسسة الوسيط، يتضمن الهيكل التنظيمية المؤسسة، وكيفية تعيين اللجان الدائمة للتنسيق والتتبع، ونظام عمل المندوبين بأنواعهم، وصلاحياتهم لتغطية المساحة الجغرافية للمملكة المغربية.

206 انظر القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 مايو 1993 والمتعلق بمصالح الموفق الإداري:

<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%82%d9%88%d8%a7%d9%86%d9%8a%d9%86-%d9%88-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d9%88%d8%a7%d9%85%d8%b1/>

207 الموقع الرسمي للموفق الإداري: <https://www.mediateur.tn/>

انظر أيضاً: المستشار/ علاء قطب، دراسة مقارنة لنظام "المفوض الرئاسي أو البرلماني" ووالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية، مرجع سابق ص 23.

208 انظر إلى قانون (عدد 21 لسنة 2002) مؤرخ في 14 فيفري 2002 بتعلق بإتمام القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 والمتعلق بمصالح الموفق الإداري:

<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%82%d9%88%d8%a7%d9%86%d9%8a%d9%86-%d9%88-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d9%88%d8%a7%d9%85%d8%b1/>

انظر أيضاً: <https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%88%d9%81%d9%82-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%88%d8%a7%d8%b7%d9%86>

ويتم التواصل مع الموفق الإداري بشكل مباشر سواءً من خلال الحضور إلى المقر، أو بمراسلته إلكترونياً، ويتعين أن يكون لمقدم الطلب صفة شخصية، وأن يوضح أطراف النزاع، وأن يؤيد نزاعه بالوثائق التي تدعم موقفه.

ويكون اختصاصه في جميع مجالات حماية المتعامل مع الإدارة، وذلك من خلال المساهمة في معالجة الآثار المترتبة على الإخلال. ويخرج عن نطاق اختصاصه -كأغلب النماذج السابقة- النزاعات الخاصة بين الأفراد، أو النزاعات المتعلقة بين الموظف وجهة عمله، أو النزاعات المعروضة أمام المحاكم²⁰⁹.

كما يقوم الموفق الإداري -مثلته مثل غيره من أنظمة الأمدوسمان- برفع تقرير سنوي يتضمن نشاطه خلال هذه الفترة، وأي إسهامات يراها مناسبة ومن شأنها أن تساهم في تحسين دور الإدارة، والمقترحات التشريعية من جانبه²¹⁰.

وتتضمن التقارير العديد من النقاط، منها تكريم المؤسسات العامة التي تتعامل بإيجابية مع الموفق الإداري؛ إذ يظهر نسبة الاستجابة مع الموفق الإداري من قبل المؤسسات، وهي إشارة تعطي انطباًغاً بضرورة حرص الجهات على استمرار الدعم مع الموفق الإداري؛ إذ إن الجهات التي لا تُظهر الاهتمام لن تكون من بين الجهات التي تستحق التكريم أو الإشادة²¹¹.

وقد تضمن عمل الموفق العديد من التوصيات التي من شأنها معالجة إشكاليات المتعاملين، منها ما يرتبط بالحق في التنقل أو الحق في الصحة، ويغلب عليها الحقوق وحماية الحريات²¹².

209 انظر أيضاً: المستشار/ علاء قطب، دراسة مقارنة لنظام "المفوض الرئاسي أو البرلماني" والوالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية، مرجع سابق ص 25.

210 الموقع الرسمي للموفق الإداري:

<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%88%d9%81%d9%82->

</%d8%a7%d9%84%d8%a5%d8%af%d8%a7%d8%b1%d9%8a/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%b9%d8%b1%d9%8a%d9%81>

211 انظر تقرير عام 2020 المقدم إلى رئيس الجمهورية التونسية:

<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b1->

</%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a>

تضمن هذا التقرير بيان أوجه الضعف لدى الموفق الإداري، ولفت انتباهي تأكيد ضرورة أن تكون ذو صبغة دستورية لا إدارية، إضافة إلى أن التسمية (الموفق الإداري) أثارت اللبس (إذ يطالبون بتعديلها لتصبح الموفق الجمهوري)، إذ يرى المواطنون أنها تابعة للإدارة وعملها غير محايد، إضافة إلى مسألة في غاية الأهمية وهي الافتقار إلى مكتب إعلامي، وغير ذلك من مجالات الضعف التي من شأنها أن تجعل الموفق الإداري يرى نفسه عاجزاً عن أداء دوره الكامل وفقاً للنماذج العالمية، اطلع على ذات التقرير السابق، ص 21 - 27.

212 انظر: صفحة التوصيات التي يصدرها الموفق الإداري:

[/https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%91%d8%aa%d9%88%d8%b5%d9%8a%d8%a7%d8%aa](https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%91%d8%aa%d9%88%d8%b5%d9%8a%d8%a7%d8%aa)

انظر أيضاً: نماذج الملفات المعالجة حسب أهمية القطاعات، والواردة في التقرير المذكور أعلاه عن عام 2020 (مرجع رقم 160).

ومن أمثلتها الحقوق المدنية والسياسية؛ إذ استعرض عدداً من الملفات. انظر: ص 75 - 112، إضافة إلى ملفات أخرى مرتبطة بالحقوق التربوية والثقافية، وغير ذلك، انظر: ص 113 وما يليها.

المبحث الثاني: تطبيقات عملية لتوصيات الأمبودسمان، وتقييم عام للنظام في ضوء أهم المبادئ

بعد أن اطلعنا على النظام السويدي والنماذج العالمية، سواءً على المستوى الأوروبي أو العربي، واستعرضنا آلية عملها، حان الوقت للاطلاع على أهم تطبيقاته المتنوعة وكيفية التعامل معها. هناك العديد من الحالات والموضوعات التي يتطرق إليها الأمبودسمان؛ لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نستعرض في المطلب الأول تطبيقات مختارة لبعض الحالات العملية، ونخصص المطلب الثاني لتقييم عام للنظم وفق أهم المبادئ التي يجب أن يتبناها أي أمبودسمان في العالم، وذلك كما سيلي بيانه.

المطلب الأول: تطبيقات لبعض المنازعات العملية

تحدثنا في المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا الباب عن التوصيات ومخرجات عمل الأمبودسمان؛ لذلك في هذا المطلب وبعد استعراض النماذج المقترحة سنستعرض تطبيقات عملية لهذه المخرجات على مستوى الشكاوى وكيفية اتخاذ القرارات، وذلك من خلال النماذج محل الدراسة، إضافة إلى التوصيات العامة التي تطرّق إليها الأمبودسمان أثناء أداء مهامه أو حتى المبادرات العامة في مجال عمله. وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنستعرض في الفرع الأول نماذج من بعض التوصيات المتخذة بموجب الطلبات المقدمة له، وسنخصص الفرع الثاني للتوصيات العامة والمبادرات العملية التي يقوم بها؛ وذلك لمحاولة فهم الآلية أو العمق الذي يتدخل به الأمبودسمان لحل المنازعات بشكل عام، وذلك على النحو التالي.

الفرع الأول: منازعات عملية مختارة للتعامل مع الشكاوى لدى الأمبودسمان

نظرًا لاستعراضنا النموذج الأساسي للأمبودسمان محل البحث في السويد، إضافة إلى عدد من النماذج الأخرى، فنقسم تلك المنازعات من حيث مضمون الشكاوى، والإجراءات المتخذة، والقرار الصادر منهم على حسب الدول محل الدراسة وبشكل متنوع بهدف توضيح أنه يتطرق لعدد من الموضوعات، وإن كان مضمون مخرجاته متشابه رغم اختلاف النماذج، وذلك وفقاً للبيان التالي.

أولاً: منازعات تعامل معها الأمبودسمان السويدي

سنستعرض في هذا الباب عددًا من ملخصات المنازعات التي تناولها الأمبودسمان ضمن تقاريره السنوية أو على الصفحة الإلكترونية الرسمية للأمبودسمان، والتي تتضمن ملخصًا للمنازعة دون تفصيلها²¹³، ومن بينها ما يأتي:

213 الهدف من عرض الملخصات ضمن التقرير السنوي هو بيان كيفية عرض الأمبودسمان الشكاوى التي عُرضت عليه في التقرير السنوي وذلك دون التفصيل الكامل، وستستعرض في حالات أخرى الطريقة المتكاملة في معالجة المنازعات لدى الدولة الأخرى، وعليه سنستعرض هنا الملخصات فقط.

1. قضية²¹⁴ تم عرضها على الأمبودسمان السويدي تدور أحداثها حول قانون الوصايا: تظهر أحداث المنازعة أن هناك انتقادات لمجلس الأوصياء الرئيسي في إستوكهولم بسبب معالجة قضية تتعلق بإدارة بعض الممتلكات وفقاً لقانون الأطفال والآباء، وتتلخص وقائع الشكوى في أنه في يونيو 2012 تم تشكيل مجلس الأوصياء الرئيسي في إستوكهولم، الذي تم إبلاغه بأن طفلين قاصرين لديهما ممتلكات في شكل أصول في حسابات مصرفية تتجاوز مبلغ معين، ونتيجة لذلك تم تطبيق القواعد المتعلقة بما يسمى بالإدارة الخاضعة للرقابة وفقاً لقانون الأطفال والآباء، ومع ذلك لم يتخذ المجلس أي إجراء باستثناء إرسال خطاب إلى ولي أمر الطفلين. وبعد ثلاث سنوات، علم مجلس الأوصياء الرئيسي بوفاة والد الطفلين. لم يطلب مجلس الإدارة معلومات من البنك إلا في مايو 2016، وتم إبلاغه بأن الحسابات المصرفية للطفلين قد تم إغلاقها في عام 2012.

وفي نوفمبر 2016، عين المجلس وصياً وفقاً لقانون الأطفال وقانون الآباء من أجل الإشراف على حقوق القاصرين؛ وذلك للتحقيق في الأموال المفقودة. تلقى مجلس الأوصياء الرئيسي انتقادات شديدة، من بين أمور أخرى، ومن أهمها فشله في مراقبة كيفية إدارة أصول الطفلين وتجاهله معالجة الأحداث من عام 2012 إلى عام 2016، وتجاوزه صلاحياته في تعيين الأوصياء، وانتهاكه مبدأ الشرعية الذي يُنص عليه في قانون الإجراءات الإدارية، إضافة إلى فشله في مراقبة الوصي الأول، بالإضافة إلى انتقاده للاستغراق أكثر من عام في اتخاذ القرارات اللازمة.

هذه المنازعة لا تُظهر مدى تدخل الأمبودسمان في مشروعية الأفعال المتخذة فحسب، وإنما تظهر تدخله أيضاً في الإشراف على عمليات التأخير والإهمال التي يمكن أن تظهر.

2. وفي شكوى²¹⁵ أخرى مرتبطة بالتعليم والبحث العلمي تدور مجرياتها بعد قيام الأمبودسمان بتوجيه انتقاداته إلى لجنة التعليم البلدية في إحدى البلديات بشأن كيفية قيام مدرسة ثانوية بإجراء اختبار المخدرات بسبب الاشتباه في تعاطي طالب في المدرسة الثانوية المخدرات، تم جمعهم في الفصل الدراسي، وسُئل عما إذا كان بإمكانه ترك عينة بول. وكان سبب الإجراء هو القلق المتزايد من جانب المدرسة بشأن غياب الطالب المتكرر عن المدرسة. تم الانتهاء من تحليل المخدرات، وكانت نتيجة الاختبار سلبية.

ويرى الأمبودسمان أن الطالب لم يُمنح فرصة كافية ليقرر بحرية ما إذا كان يريد إجراء اختبار المخدرات أم لا، ومن ثم فإنه يرى أن الاختبار لم يكن طوعياً، الأمر الذي وجه معه الأمبودسمان انتقادات للجهة المعنية على طريقة إجرائها للاختبار. علاوة على ذلك، علّق الأمبودسمان بشدة على عدم قيام المدرسة بتقديم شكوى

214 المنازعة رقم (2019-2648)، والمنشورة ضمن التقرير السنوي عن الفترة من 1 يوليو إلى 30 يونيو 2022، اطلع على التقرير من الصفحة الرسمية للأمبودسمان:

[/https://www.jo.se/en/about-jo/annual-reports](https://www.jo.se/en/about-jo/annual-reports)

215 المنازعة رقم (2020-413)، والمنشورة ضمن التقرير السنوي عن الفترة من 1 يوليو إلى 30 يونيو 2022، اطلع على التقرير من الصفحة الرسمية للأمبودسمان، مرجع سابق.

إلى مجلس الرعاية الاجتماعية عملاً بقانون الخدمة الاجتماعية الذي ينظم ذلك، بدلاً من التحقيق في الأمر بمفردها.

ويُلاحظ هنا كيفية تعاطي الأمبودسمان للحالات التي تعرض عليه؛ إذ راعى مسألة المشروعية من خلال إجراء الاختبار بالقوة دون القيام بالإجراء الواجب عليهم، وهو الأمر الذي يتعارض مع قانون الخدمة الاجتماعية لديهم، وراعى كذلك ملاءمة الفعل من خلال توجيه الانتقاد على طريقة إجراء الاختبار وجمعهم في الفصل الدراسي.

3. وفي قضية أخرى²¹⁶ لدى الأمبودسمان السويدي تم انتقاد إدارة إحدى المدارس في إحدى البلديات لإجراء عمليات تفتيش جسدي للطلاب في بداية العام الدراسي في انتهاك لأحكام الدستور؛ إذ قامت إدارة المدرسة وموظفوها في إحدى المدارس الثانوية بتفتيش جسدي لطلاب الصف الثالث، والتحقق من حقائبهم وبعض الحالات في جيوبهم.

تم تنفيذ هذه الإجراءات؛ لأن المدرسة كانت تعاني اضطرابات فيما يتعلق ببداية العام الدراسي لعدد من السنوات.

ورغم أن الأمبودسمان يرى أنه يجوز لمدير المدرسة أو المعلم تنفيذ تدابير فورية ومؤقتة حسب المبررات لضمان سلامة الطلاب ومنحهم السلام والهدوء للدراسة، أو للتعامل مع سلوك الطالب غير المنضبط، لكن لا توجد نصوص صريحة تسمح لمدير المدرسة أو المعلم بإخضاع الطلاب للتفتيش الجسدي. وحقيقة أنه طلب من الطلاب إظهار محتويات حقائبهم أو جيوبهم بأنفسهم لا تنتقص من طبيعة الإجراءات كالتفتيش الجسدي.

ويذكر الأمبودسمان أن الحماية من التفتيش الجسدي أمر دستوري، وأن تقييد ذلك يتطلب نصوص قانونية تسمح بذلك، وأن الشخص المعني لا يمكنه رفض الحماية عن طريق إعطاء الموافقة على هذا الإجراء. ويذكر كذلك أن المدرسة لديها واجب بعيد المدى للإشراف، وفي بعض الحالات واجب يقتضي منها التدخل، لكن التدابير التي اتخذتها المدرسة في هذه الحالة في شكل عمليات تفتيش جسدي كانت غير قانونية، وأن إدارة المدرسة محل نقد.

4. قضية أخرى²¹⁷ مرتبطة بقانون الخدمات الاجتماعية؛ إذ وجه الأمبودسمان انتقادات إلى مجلس الرعاية الاجتماعية، وذلك بشأن قيام اثنين من الموظفين الإداريين بزيارة غير معلنة للتحقق من حالة الأطفال؛ إذ تلقت الخدمات الاجتماعية تقريراً بسبب قلق من معاملة الزوجين للأطفال. وبعد ذلك قام اثنان من المسؤولين الإداريين بزيارة غير معلنة للزوجين.

216 منازعة رقم (2020-6649)، والمنشورة ضمن التقرير السنوي عن الفترة من 1 يوليو إلى 30 يونيو 2022، اطلع على التقرير من الصفحة الرسمية للأمبودسمان، مرجع سابق.

217 منازعة رقم (2020-1188)، والمنشورة ضمن التقرير السنوي عن الفترة من 1 يوليو إلى 30 يونيو 2022، اطلع على التقرير من الصفحة الرسمية للأمبودسمان، مرجع سابق.

ويتمتع الأشخاص في الدستور بحق الحماية من التفتيش أو دخول المنازل، ومن بين ذلك التفتيش من قبل القطاع العام؛ إذ لا يوجد أي نص يمنح الخدمات الاجتماعية (بوصفها من القطاع العام) الحق في دخول منزل الفرد، بغض النظر عن الغرض من ذلك.

ولكي تتمكن الخدمات الاجتماعية من إجراء زيارة إلى المنزل في إطار ما يسمى "تحقيق الطفل" يتعين على الفرد أن يعطي موافقة مسبقة على الزيارة بشكل محدد، وبشرط ألا تتم الموافقة بطريقة تجبر الشخص على القبول من خلال إشعاره بأنه مجبر على ذلك؛ إذ إن نطاق إجراء الزيارة المنزلية غير المعلنة محدود للغاية، ويجب أن تتم في حالات استثنائية من بينها وجود حالة طارئة.

ونظرًا لأن الأمبودسمان لم يكن يرى وجود حالة طارئة تستدعي التفتيش غير المعلن، فإنه يرى أنه كان ينبغي للموظفين الإداريين استشارة الزوجين مقدمًا قبل إجراء الزيارة المنزلية. وفي رد الإحالة الذي قدمه المجلس إلى الأمبودسمان، أكد المجلس أنه لا يريد منح الزوجين فرصة للإعداد للزيارة.

وانتهى الأمبودسمان إلى أن أنشطة الخدمات الاجتماعية يجب أن تقوم على احترام سلامة الأفراد، وأن مبادئ الاستقلالية والنزاهة أساسية لأنشطة الخدمات الاجتماعية. ومن ثم رأى الأمبودسمان أن هناك خطرًا من احتمال الإضرار بثقة عامة الناس إذا قامت السلطة بزيارات منزلية غير معلنة، الأمر الذي وجه معه الأمبودسمان انتقادات إلى مجلس الإدارة لقيامه بتلك الزيارة غير المعلنة.

5. وفي قضية أخرى²¹⁸ يظهر مدى تدخل الأمبودسمان وصلاحياته الواسعة؛ إذ وجه انتقادات للمجلس التنفيذي لإحدى البلديات السويدية ولجنة التعليم في تلك البلدية بسبب مقاطعتهم مقابلة صحفية كان يقوم بها أحد الصحفيين باستجواب مديرة مدرسة بشكل طوعي، ويرى الأمبودسمان بعد عرض المنازعة عليه أن المسؤولين في المجلس التنفيذي ولجنة التعليم بمقاطعتهم مديرة المدرسة ومنعها من الكلام قد أثروا على ممارسة لحريتها التي كفلها لها الدستور بشأن توصيل المعلومات، وعلى إثر ذلك تم توجيه انتقادات إلى المجلس التنفيذي.

ثانيًا: منازعة تعامل معها المفوض البرلماني البريطاني²¹⁹

سنستعرض في البند منازعة واحدة، والهدف من ذلك بيان أن الأصل في أي شكوى أن يتم دراستها بشكل تفصيلي؛ إذ يسعى الأمبودسمان بشكل عام في توصياته التفصيلية إلى محاولة إقناع جميع الأطراف بما يتوصل إليه في محاولة لحل الإشكالية²²⁰؛ لذلك سنستعرض مثالاً لملف متكامل يتضمن عددًا من النقاط مثل

218 منازعة رقم (654-2022)، والصادر قرار بشأنها بتاريخ 2022/6/21، اطلع على ملخص المنازعة من الصفحة الرسمية للقرارات الصادرة على الرابط التالي:

<https://www.jo.se/en/decision/criticism-of-the-municipal-executive-board-and-the-education-committee-in-the-municipality-of- uppsala-for-interrupting-a-questioning-with-a-headteacher-by-a-journalist>

219 يمكن الاطلاع على جميع القرارات المتعلقة بالمفوض البرلماني البريطاني وفق قاعدة بيانات مفصلة على الصفحة الرسمية التالية:

<https://www.lgo.org.uk/decisions>

220 انظر الفرع الثاني من المطلب الأول من هذا البحث، والمعنون بـ"مخرجات عمل الأمبودسمان عند نظر الشكاوى"، ص 34.

موضوع الشكوى، ودور المفوض البرلماني وصلحياته في هذه المنازعة، ومن ثم كيف تم نظر هذه المنازعة، إضافة إلى الإجراءات التصحيحية التي تم الاتفاق عليها، وأخيراً توصياته النهائية، وقد تم اختيار حالة مرتبطة بالتعليم وذلك على النحو التالي²²¹:

1. تحديد مضمون الشكوى المقدمة

والتي تتلخص في أن سيدة (حدد لها الرمز C) تقدمت بشكوى ضد مجلس مدينة مانشستر بأنها فشلت في تقديم التعليم البديل لابنتها (بسبب وضعها الصحي) مما أدى لعدم التحاقها بالمدرسة اعتباراً من أكتوبر 2022، وتقول السيدة بأنها عانت من هذا الخطأ وأضر بالصحة العقلية لابنتها.

2. دور المفوض البرلماني في هذه الشكوى وتحديد نطاقه المبدئي

بعد تلقي المفوض البرلماني الطلب جاء دور في تحديد نطاق التحقيق والذي يدور حول "سوء الإدارة" و"فشل الخدمة"؛ وبدأ تحديد النطاق المفوض في الشكوى والإجراءات المقترحة للاستمرار.

3. كيف نظر المفوض البرلماني في هذه الشكوى؟

بدأت من خلال اطلاعه على الأوراق وقام المفوض البرلماني بمناقشة الشكوى مع مقدمة الشكوى، وعرض ردود مجلس مدينة مانشستر على استفساراتها، وأطلع على تعليقات السيدة عليها قبل عرضه للتوصية النهائية.

4. ماذا وجد المفوض البرلماني من خلال الوقائع والتشريعات؟

في هذا البند من التقرير تضمنت تحديد مفصل عن الإجراءات والترتيبات التي يجب أن يقوم بها مجلس التعليم للأطفال الذين يحتاجون خطة للتعليم والصحة والرعاية (التعليم البديل)، واستعرض في هذا البند السوابق القضائية التي تحدد دور المجلس في توفير التعليم البديل في حال لم يكن هناك تعليم مناسب لاحتياجاتهم، كما استعرض العديد من النصوص القانونية المرتبطة بقوانين التعليم العام والتعليم البديل التي توجب على المجلس الالتزام بها.

5. الوقائع الرئيسية للمنازعة

وفي هذا البند تم تحديد الأحداث والوقائع الرئيسية وتسلسل الأحداث، بدأ من قيام السيدة (C) بطلب التعليم البديل لابنتها، وكيفية الاتصال بالمدرسة وتواصلها مع مجلس التعليم، وبيان القصور وسوء الإدارة التي حدثت بسبب عدم مراعاة ظروف البنت الصحية التي أثرت على استمرار تعليمها.

6. ما يعتقد المفوض البرلماني في المنازعة

221 المنازعة رقم (22016926)، والتي صدر القرار بتاريخ 03 سبتمبر 2023، والمعروضة على الموقع الرسمي على الرابط التالي:

<https://www.lgo.org.uk/decisions/education/alternative-provision/22-016-926#point1>

في ضوء المعلومات المقدمة، استعرض المفوض البرلماني ما يعتقد في هذه الحالة في ضوء الوقائع ومن خلال النصوص القانونية والدور الذي يجب على المجلس والمدرسة القيام به بسبب حالة الطالبة والاختبار والتقييم الصحي والجدول الزمني المقترح، حيث يعرض الوقائع ويقيم كل إجراء على حده، وذلك بنفي الخطأ عن المجلس ضمن إجراء، وينتقده في إجراء آخر.

7. الإجراء المتفق عليه بعد دراسة المنازعة

بعد ذلك عرض المفوض البرلماني في هذا البند الإجراءات التي اتفق عليها مع المجلس لتقديمها لمقدمة الشكوى والتي تمثل ملخصها في توفير العلاج المناسب خلال شهر واحد من قرار المفوض البرلماني النهائي، وتقديم اعتذار إلى السيدة (C) عن تأثير التعليم الضائع خلال محل النزاع، بالإضافة إلى تقديم دفعة رمزية قدرها 600 جنيه إسترليني إلى السيدة (C)، مع تقديم المجلس ما يثبت بالأدلة امتثاله للإجراءات المتفق عليها.

8. التوصية النهائي الذي اتخذه المفوض البرلماني في المنازعة

وانتهى المفوض البرلماني في نهاية تقريره لتحديد التوصية النهائية التي توصل إليها وذلك بوجود خطأ من قبل المجلس، إلا أنه رأى الإجراء المتفق عليه مع المجلس في البند السابق كافي لمعالجة الشكوى.

ثالثاً: منازعات تعامل معها المدافع عن الحقوق الفرنسي²²²

المدافع عن الحقوق الفرنسي -كغيره من النماذج- يعرض المنازعات والقرارات المتخذة في بعض الشكاوى؛ إذ يقدم ملخصاً للشكوى، إضافة إلى النسخة الإلكترونية الكاملة للشكوى والقرار المتخذ بشأنها، ومن بين تلك المنازعات ما يأتي:

1. في قضية حديثة واجهها المدافع عن الحقوق بشأن المعاملة الإنسانية²²³، تم إخطار المدافع عن الحقوق، في 11 أكتوبر 2023، من قبل إحدى الجمعيات بوجود 56 شكوى تتعلق بحظر توزيع المواد الغذائية في باريس في قطاع محدد من الثلاثاء 10 أكتوبر 2023 إلى الجمعة 10 نوفمبر 2023.

استناداً إلى القانون العام للجماعات المحلية، والمرسوم المتعلق بصلاحيات الولاية وتنظيم عمل مصالح الدولة في المناطق والإدارات، أصدر مدير شرطة باريس أمراً يُحظر معه توزيع المواد الغذائية في باريس في القطاع المحدد من الثلاثاء 10 أكتوبر 2023 إلى الجمعة 10 نوفمبر 2023.

222 للاطلاع على نظام البيانات الرئيسي للقرارات التي صدرت عن المدافع عن الحقوق انظر:

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=12&id_rubrique=36&opac_view=9

223 المنازعة رقم (2023-218)، والتي تم نشر ملخصها عبر الموقع الرسمي للقرارات الصادرة عن المدافع عن الحقوق الفرنسي، انظر:

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=48603

وتتضمن ذات الصفحة النسخة الإلكترونية الكاملة للشكوى والقرار المتخذ.

وفي 11 أكتوبر 2023، تقدمت الجمعية المشتكية بإيقاف مؤقت ضد هذا المرسوم. وُحدت جلسة 16 أكتوبر 2023 أمام قاضي المحكمة الإدارية بباريس للنظر في الأمر المستعجل، وقدم المدافع عن الحقوق ملاحظاته بشأنها.

يؤكد المدافع عن الحقوق أن مخاطر انتهاك الحق في عدم التعرض للمعاملة اللاإنسانية أو المهينة الناتجة عن هذا الأمر من المرجح أن تثير شكوكًا جدية حول شرعيته، نظرًا لعدم كفاية وعدم ملاءمة الإمدادات الغذائية التي تقدمها السلطات العامة في هذا القطاع لتغطية الاحتياجات الأساسية للأشخاص الذين يعيشون في أوضاع غير مستقرة، مثل تبرير الضرورة الملحة، فإن حظر توزيع الأغذية يمكن أن يشكل انتهاكًا خطيرًا للحق في عدم التعرض للمعاملة اللاإنسانية أو المهينة.

2. وفي قضية أخرى تتعلق بالتأخير غير المبرر لدى إحدى الوكالات الحكومية²²⁴، تم إخطار المدافع عن الحقوق بشكوى تتعلق بالوقت الذي استغرقته وكالة التوظيف في إرسال استمارة (U2) إلى وكالة العمل في ميونيخ؛ مما أدى إلى حرمان صاحب الشكوى من جزء من إعانات البطالة في فرنسا لمدة 3 أشهر، ومن ناحية أخرى، تم تمديد حقوقه من قبل المنظمة الألمانية.

وأشار المدافع عن الحقوق إلى أن تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي داخل الاتحاد الأوروبي يشكل جانبًا أساسيًا من حرية تنقل العمال المنصوص عليها في المادة رقم (21) من معاهدة الاتحاد الأوروبي.

يهدف نموذج الاتصال (U2) -ويشكل عام نماذج المجتمع التي تهدف إلى ضمان التنسيق بين هيئات الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي- إلى تسهيل حصول العمال الذين استفادوا من حرية الحركة على حقوقهم الاجتماعية.

ومن ثمَّ يتعين على الوكالات المعنية إبلاغ مستخدميها وتقديم المشورة لهم، ولكن أيضًا التحقيق بجد في طلبات الخدمات المقدمة لهم، من أجل تزويدهم بالرد في غضون فترة زمنية معقولة.

وإزاء هذه العناصر، يرى المدافع عن الحقوق أن عدم العناية في تدبير هذا الملف، والذي كان من شأنه حرمان المدعي من حق طلب تمديد التعويض، يُعد انتهاكًا لحقوقه بصفته مستخدمًا لعموم خدمة التأمين ضد البطالة والإضرار به بشكل مباشر.

يوصي المدافع عن الحقوق بأن تقوم الشركة بتعويض المدعي عن الضرر الذي لحق به بسبب عدم العناية في معالجة طلبه.

224 المنازعة رقم (2023-059)، والتي تم نشر ملخصها عبر الموقع الرسمي للقرارات الصادرة عن المدافع عن الحقوق الفرنسي، انظر:

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=48483

رابعاً: منازعات تعامل معها الأئبوءءسمان الأوروبى

لا يتم التعامل مع كل المنازعات بإقرار وجود "سوء إدارة" كما نعلم؛ لذلك سننبرن فى هذا البنء من المنازعات رءوء الأئبوءءسمان فى حال رؤىءه ءم وجود أى خطأ أو أمر يستءعى ءقءم ءوصىاءه إلى ءهة الإدارة، ومن أمءءها ما يلى:

1. شكوى²²⁵ تم ءقءمها للأئبوءءسمان فى الأءءاء الأوروبى ضد قرار اءءءه المفوضىة الأوروبىة على ءلءبات ءءءءل فى قضىة فرءىة ضد الشرءة الإسبانىة وبعء السلءاء العامة؛ فبعء ءراسة الأئبوءءسمان الحالة أصءر قراره الذى انءهى إلى أنه بعء ءءللل ءقءق لءمىع المءلوماء ءى ءمها المشءكى فى شكواه ءبىن أنه لم يكن هناك سوء إدارة من قبل المفوضىة الأوروبىة؛ إذ يرى أن الرساءل ءى ءءمء للشاكى ءلال الفءرة المءءءة ءضمنء رءاً معقولاً ومناسباً، وموضء فىها سبب ءءءلها فى القضاىا المءروضة على المءاكم الوطنىة والسلءاء الأءرى، أو مراءءة قرارءها، أو ءءبىرها. وءقء هءه السلءاء ءصرأ على عاءق أنءمة العءالة الوطنىة، وعلىه تم إءلاق الحالة.

2. وفى قضىة أءرى²²⁶ ءءلق بءلب وصول ءمهور إلى المسءءءاء المءعلقة بءلاءة ءءقءاء مءكورة فى ءقءرر السنوى لعام 2022 للمءءب الأوروبى لمكافءة الأءءبال (OLAF) بشأن سوء السلوك الأءبىر للأفراد العاملىن فى مؤسساء الأءءاء الأوروبى. ورفض المءءب الأوروبى لمكافءة العءش الوصول إلى ملاء القضىة بءءة أن الكءشف عنها من شأنه أن يفؤض ءماىة عرض ءءقءاء بالنظر إلى أن الأنشطة لا ءزال مسءمرة.

وقام فرىق ءءقءق بفءص الوءائى المعنىة، بما فى ذلك المرأساء مع ءهءاء المءءصة المسؤولة عن أنشطة المءابءة، ووجد الأئبوءءسمان أن المءءب الأوروبى لمكافءة العءش ءء طبَّق بشكل صءىء ءشرىعاء الأءءاء الأوروبى بشأن وصول ءمهور إلى الوءائى. وعلى وءه الءصوص، أكد ءءقءش أنه رغم قىام المءءب الأوروبى لمكافءة العءش بإءلاق ءءقءاء ءءلاءة فى عام 2022، ءقء أءال نءائءه وءوصىاءه إلى السلءاء المءءصة، ءى لا ءزال ءءولى المءابءة.

ولذلك أءلق الأئبوءءسمان ءءقءق بءءىءة مفاءها أنه لم يكن هناك سوء إدارة من قبل المءءب الأوروبى لمكافءة العءش.

225 منازعة رقم (RVK/1673/2023)، والصادر بشأنها قرار بءارىء 2023/9/29 (ملاءة: ءارىء ءقءم الشكوى 2023/9/3، وءارىء صدور قرار الشكوى 2023/9/29)؛ أى ءلءب ءقرباً 26 يوماً للاءءهاء من ءراسءها، يمكن الإءلاع على الرابء الرسمى للمنازعة على الموقع الرسمى للأئبوءءسمان:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/175864>

226 منازعة رقم (NH/1628/2023)، والصادر قرار بشأنها بءارىء 2023/9/4 (ملاءة: اسءغرق وقت البء فى الشكوى قرابة 10 أيام فقط)، انظر صفءة المنازعة على الموقع الرسمى للأئبوءءسمان: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/176567>

خامساً: منازعات تعامل معها الموفق الإداري التونسي

تضمنت التقارير السنوية للموفق الإداري عدداً من الشكاوى، وما توصل إليه الموفق الإداري، ونود أن نستعرض بعض المنازعات:

1. قضية²²⁷ تم تلقيها من مواطن تونسي متعلقة بالحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية، وذلك بشأن (الحق في العمل)، والذي يعتقد أن هناك تجاوزاً لحقه في فرصة العمل، وقد ظهر للموفق الإداري في ضوء استنتاجاته المبينة على الوقائع والتحقيق أن المبادئ التي ضمنها الدستور كالحق في العمل، وتكافؤ الفرص، والتمييز الإيجابي في هذه المنازعة جميعها شعارات لم يتم تفعيلها على أرض الواقع؛ إذ يجب على الدولة أن تلتزم باتخاذ التدابير اللازمة لضمان أسس الكفاءة والعدالة للحق الدستوري، وأشار في ملخصه أن الدولة لم تقم باتخاذ تدابير لضمان العمل وفق أساس الكفاءة؛ وبالتالي أغرقت العديد من الإدارات بأعداد مهولة من العمال والموظفين على أساس الولاءات؛ لذلك انتهى إلى عدد من التوصيات تتمثل في الآتي:

- العمل على تفعيل أحكام الدستور فيما يتعلق بالحق في العمل، وشفافية المقابلات، وتكافؤ الفرص في الانتدابات للحد من تفاقم البطالة.
- فتح تحقيق في كل الانتدابات التي حصلت في الإدارة والمؤسسات التي تدير مرافق عمومية منذ سنة 2011 وحتى قبل ذلك؛ لتحقيق العدل؛ نظراً لوجود شبهات في عملية الانتداب.
- دعم الاستثمار لخلق فرص عمل، إضافة إلى عدد من التوصيات الأخرى.

2. قضية أخرى تتعلق بحرية التنقل²²⁸؛ إذ تلقى الموفق الإداري من مواطن تونسي ملفاً مفاده أنه حدث خطأ مادي عند كتابة لقبه باللغة الفرنسية في جواز سفره، ورغم تقديم شكوى إلى الجهة المعنية بقصد تفادي الخطأ إلا أنه لم يتم الاستجابة لطلبه؛ مما دفعه إلى تقديم طلب إلى الموفق الإداري؛ للتدخل بغرض إصلاح الخطأ الموجود في جواز سفره.

وبعد تدخل الموفق الإداري من خلال التواصل مع وزارة الداخلية للفت نظرها إلى المسألة جاء ردها بأن المصلحة المعنية قامت بتصحيح الخطأ الوارد فيه، كما ورد للموفق العديد من الملفات بشأن ذات الموضوع، وبفضل الموفق الإداري تم التواصل مع الجهات المعنية وإصلاح الأخطاء، إلا أن الجهة المعنية بالإجراءات

227 ملف منازعة رقم (732)، والتي وردت ضمن التقرير السنوي السابع والعشرين لسنة 2020، ص 77، والمعروض على الموقع الرسمي للموفق الإداري. انظر:

<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a>

228 ملف منازعة رقم (43)، والتي وردت ضمن التقرير السنوي السابع والعشرين لسنة 2020، ص 81، والمعروض على الموقع الرسمي للموفق الإداري. انظر: ذات الموقع الإلكتروني السابق.

الحدودية -وفقاً لسلطانها التقديرية- رفضت تعسفاً منها لسبب غير مبرر؛ لذلك انتهى الموفق الإداري في توصياته إلى الآتي:

- تنقية القوانين المنظمة لجوازات السفر وجعلها متطابقة مع الفصلين 24 و49 من الدستور.

- جعل مسألة المنع من السفر سواءً بالإجراء الحدودي أو غيره من اختصاص القضاء.

الفرع الثاني: نماذج مختارة لبعض توصيات الأمبودسمان ومبادراته العملية

يؤدي الأمبودسمان في جميع الدول العديد من المهام (غير معالجة الشكاوى الفردية)، والتي تختلف باختلاف صلاحيات الدول، ولعل أهم السلطات الأخرى التي يملكها تتمثل في التوصيات التي ينتهي إليها في ضوء دراسته لحالات محددة أو جماعية، إضافة إلى المبادرات التنقيفية والتعليمية، والدراسات، وغيرها؛ لذلك سنستعرض بعضها على النحو الآتي:

أولاً: التوصيات

وهي من الأدوار الرئيسية التي يقوم بها الأمبودسمان بشكل عام؛ إذ يقوم برفع مقترحاته وتوصياته بهدف إجراء تغييرات تشريعية أو تنظيمية لعمل الجهات الحكومية، وذلك في ضوء الدروس المستفادة والشكاوى الفردية التي يحقق فيها الأمبودسمان، ويقوم بمتابعتها بشكل متكرر لحين النظر فيها وتنفيذها باعتبارها توصية من شأنها إصلاح الأوضاع وسد الثغرات.

1. ففي فرنسا مثلاً هناك صفحة مخصصة على الموقع الرسمي للمدافع عن الحقوق تتضمن المقترحات الإصلاحية (التوصيات)، ومن أمثلتها ما تم في ضوء الشكاوى المستمرة التي يتلقاها المدافع عن الحقوق بشأن إجازة الأمومة؛ إذ يرى المدافع عن الحقوق وجود رفض لمنح هذه الإجازات، وهو ما يشكل انتهاكاً لمبدأ عدم التمييز، وأوصى بأن يشرع صندوق التأمين الصحي للعاملين في اتخاذ إجراءات تصحيحية تحدد البدلات اليومية لإجازة الأمومة ورعاية الأطفال، وبعد 5 سنوات تقريباً استجاب الصندوق لتوصية المدافع عن الحقوق بأن قام بتنفيذ توصياته²²⁹.

2. وفي تونس هناك العديد من التوصيات للموفق الإداري، من بينها توصيته الخاصة بالحوكمة الإدارية ضمن تقرير (2020)²³⁰، والتي جاء نصها على النحو الآتي:

- تعميم الإدارة الإلكترونية في تونس.

229 انظر التوصية الرسمية للمدافع عن الحقوق في هذا الشأن على الموقع الرسمي: https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/fiche_27.pdf

230 توصية الموفق الإداري بتاريخ 13 يناير 2022 بشأن الحوكمة الإدارية، انظر الصفحة الرسمية للتوصية:

<https://www.mediateur.tn/%d8%aa%d9%88%d8%b5%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d8%ae%d8%a7%d8%b5%d8%a9-%d8%a8%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%88%d9%83%d9%85%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%a5%d8%af%d8%a7%d8%b1%d9%8a%d8%a9-%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b12020>

- التحفيز على العمل الإداري عن بُعد بالاعتماد على التقنيات الحديثة، مما يساهم في التوفير على الموارد المالية، ويقلص من الدفعات واستهلاك الطاقة، ويوفر على المتعامل مصاريف التنقل ومعاناته.

- تحفيز المتعاملين باعتماد الدفع الإلكتروني من خلال إقرار نسبة تخفيض على فواتيرهم.

- الحرص على تخفيض تكلفة الوظيفة العمومية من خلال تعميم الإدارة الإلكترونية.

- وضع معايير موضوعية ودقيقة لتقييم أداء الموظف، واعتمادها عند الترقية؛ حتى تكون مبنية على الكفاءات لا على الولاءات والانتماءات الجزئية أو غيرها.

- تحسين الأعمال الرقابية لمختلف أجهزة الرقابة، والسعي إلى ضبط التنسيق بينها.

- تعزيز قيم العمل، والنزاهة، والحياد، والانضباط، والاستجابة بما يساهم في ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة والمحاسبة، وهو ما يمنع المحسوبية، والرشوة، وعقلية التراخي، وإهدار المال العام.

- الرفع من كفاءة الموظفين، والتحسين المستمر للقدرات البشرية، وضبط آليات الترقية بما تتفق مع الكفاءة.

- تحسين الاستثمار في العنصر البشري، وذلك بتخليص الإدارات من الأعوان والأطر الزائدة عن حاجياتها في إطار إعادة التوظيف عملاً بالقاعدة: "من لا يساعد يعطل"، وإجراء تحقيق في الانتدابات في المؤسسات العمومية التي تمت بناءً على الولاءات التي تحد من الكفاءات ومبدأ تكافؤ الفرص.

- نشر التحقيقات التي تقوم بها هيكل الرقابة وكذلك تقارير الهيئات المستقلة، بما في ذلك الموفق الإداري بالرائد الرسمي على غرار ما هو معمول به في العديد من البلدان

ولعلنا أوردنا بعض من تفاصيل تلك التوصيات بهدف توضيح أن الأمدوسمان يلعب دورًا كبيرًا في تنمية العمل الإداري بجانب الجهات الحكومية الأخرى، ويعمل بشكل جوهري مع جميع الجهات بهدف تحسين العمل الإداري وتجربته، وذلك لتحقيق الغايات في العدالة والمساواة، إضافة إلى تعزيز ثقة المتعامل بجهة الإدارة، فلو نظرنا إلى التوصيات أعلاه -بغض النظر عن مدى أخذ الجهات بها من عدمه- فسنجده يقوم بما يجب عليه، مع استمرار المطالبة بهذه التوصيات؛ فقد تكون هناك أسباب تمنع بعض الجهات من تنفيذها؛ لذلك فإن الواجب هو التزامه برفع تلك التوصيات إلى متخذ القرار، وكذلك تأثير تلك التوصيات في المجتمع؛ بأن هناك من السلطات من ينظر بنظرتهم ويدافع لتحقيقها، ولا شك أن المتابعة والحث المستمر يحققان تلك الأهداف حتى ولو بعد حين.

ثانيًا: الدراسات

كما ذكرنا آنفًا، فإن دور الأُمبودسمان لا يتوقف عند حل الشكاوى الفردية والتوصيات، وإنما يمتد إلى ما هو أبعد من ذلك، ومن ذلك على سبيل المثال الدراسات؛ لذلك سنقدم أمثلة عملية لبعض تلك الدراسات على النحو الآتي:

1. يتمتع أُمبودسمان الاتحاد الأوروبي بعدة سلطات من بينها العمل بشكل استباقي في منازعات إستراتيجية أوسع؛ وذلك بهدف إجراء تحقيقات ومبادرة من قبله للفت انتباه المعنيين نحو المسائل التي تشكل أهمية في منازعات قد تؤثر على مؤسسات الاتحاد الأوروبي، ومن أمثلتها التحقيقات التي قام الأُمبودسمان بفتحها بمبادرة خاصة منه لدراسة شفافية المناقشات بشأن التشريعات في الهيئات التحضيرية لمجلس الاتحاد الأوروبي؛ إذ قام الأُمبودسمان في إطار تلك الدراسة بطرح العديد من الأسئلة وأخذ رأي الجمهور من خلال مشورة عامة، إضافة إلى فحص الملفات التشريعية للمجلس، فاتضح له أن ممارسات المجلس تشكل "سوء إدارة". وانتقد على وجه الخصوص إخفاق المجلس في التسجيل بشكل منهجي لهوية الدول الأعضاء التي تتخذ مواقف بشأن مشاريع التشريعات في الهيئات التحضيرية. كما انتقد الممارسة الواسعة النطاق المتمثلة في تقييد الوصول إلى الوثائق التشريعية (من خلال وضع علامة (محدود/ مقيد) عليها)، أثناء استمرار عملية صنع القرار.

في توصيته في 9 فبراير 2018، قدم الأُمبودسمان ثلاث توصيات محددة، وعدة اقتراحات إلى المجلس حول كيفية تحسين شفافية عملياته التشريعية.

ولم يرد المجلس على توصيات الأُمبودسمان خلال المهلة القانونية المحددة بثلاثة أشهر؛ ولذلك أغلق الأُمبودسمان المنازعة مؤكدًا النتائج التي توصل إليها، وتوصياته، واقتراحاته للتحسين. وبعد ذلك قدم "تقريرًا خاصًا" إلى البرلمان الأوروبي الذي أيد النتائج التي توصل إليها²³¹.

2. ويقوم الأُمبودسمان بإعداد دراسات عن حالات محددة بسبب الشكاوى، فقد قام بدراسة حديثة حول كيفية معالجة الخدمات الاجتماعية للحالات المتعلقة بالوصول المقيد بموجب قانون رعاية الشباب؛ إذ يتلقى الأُمبودسمان كل عام شكاوى تتعلق بالاتصال بين الأطفال الخاضعين للرعاية بموجب قانون رعاية الشباب وأولياء أمورهم. وفي ضوء ذلك قرر الأُمبودسمان إجراء تحقيق في كيفية معالجة الخدمات الاجتماعية للمنازعات المتعلقة بتقييد الوصول بموجب قانون رعاية الشباب. وكجزء من التحقيق، قام الأُمبودسمان بتفتيش ستة مجالس للرعاية الاجتماعية وفحص حالات تقييد الوصول إليها. وقد تعلق السؤال الرئيسي في التحقيق الذي أجراه بكيفية مراعاة المجالس مبدأ المصالح الفضلى للطفل.

231 منازعة رقم (OI/2/2017/TE)، والتي صدر القرار بشأنها بتاريخ 15 مايو 2018، والمتعلقة بشفافية اتخاذ القرارات التشريعية في مجلس الاتحاد الأوروبي، للاطلاع على الحالة عبر الموقع الرسمي للأُمبودسمان الأوروبي: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> كما يمكن الاطلاع على جميع حالات الدراسات والتحقيقات الخاصة التي يقوم بها الأُمبودسمان على الصفحة الرسمية التالية: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/strategic-issues/strategic-inquiries/all-strategic-inquiries>

ويشير الأمبودسمان إلى أن جميع المجالس ذكرت أنها عملت بنشاط مع مبدأ المصالح الفضلى للطفل، وأن هذا يدعم جميع القرارات المتعلقة بتقييد الوصول. ومع ذلك، تكشف مراجعة الأمبودسمان عن وجود تناقض واضح بين ما ذكرته المجالس نفسها بشأن مراعاة المصالح الفضلى للطفل في المعالجة وما تم توثيقه والإبلاغ عنه في الحالات التي تم استعراضها. ويشير الأمبودسمان إلى أنه لم يتم تسليط الضوء على الأطفال الأفراد على الإطلاق في الحالات التي لم يتم فيها التعبير عن تقييم المصالح الفضلى للطفل في القرار أو في وثيقة توجيه القرار، وهو ما يأخذ معه الأمبودسمان هذا الأمر على محمل الجد.

يتكون حق الطفل في المشاركة من عناصر مختلفة: الحق في الحصول على المعلومات، والحق في التحدث والاستماع إليه، والحق في التأثير حسب عمره ونضجه. يُعد حق الطفل في الحصول على المعلومات شرطاً أساسياً للسماح للطفل بالتعبير عن آرائه بشأن مسألة الاتصال، على سبيل المثال: يُعد التحدث والاستماع إليه أيضاً شرطاً أساسياً مهماً إذا كان الطفل يشعر بأنه قد تم منحه التأثير الذي يحق له الحصول عليه في قضية ما. وفيما يتعلق بالحق في المشاركة، فإن مراجعة الأمبودسمان تُظهر أوجه القصور في جميع المجالات.

وفي القرار، يوضح الأمبودسمان أيضاً رأيه بشأن بعض المنازعات الرسمية في التعامل مع الحالات المتعلقة بتقييد الوصول، ويقدم آراء حول كيفية التعامل مع هذه المنازعات من قبل المجالس²³².

ثالثاً: دعوات إلى مشاريع بحثية ضمن اختصاصات الأمبودسمان

يقوم الأمبودسمان بإعداد الدراسات والبحوث القانونية، إضافة إلى دعوة الجمهور لإعداد مشاريع بحثية تخص موضوعات معينة لدراسة المجتمع من كُتب، ومن أمثلتها:

1. جائزة أطروحة المدافع عن الحقوق، التي تم إطلاقها منذ عام 2015، والتي تكافئ كل عام الأطروحات العلمية التي تتعلق بالمجالات القانونية، والعلوم الإنسانية والاجتماعية، وغيرها من التخصصات التي تتعلق بعدد من المجالات التي تم تحديدها ضمن اختصاصات المدافع عن الحقوق، والتي قدر لها جائزة مالية قيمة، وبمناسبة هذه الجائزة تم إعداد أطروحات تثري أعمال الأمبودسمان أو المدافع عن الحقوق²³³.

2. كما أن هناك دعوات بحثية أقل من المستوى السابق، منها دعوة بحثية تم طلبها في يونيو 2023 بشأن موضوع (تأثير الحجز في المسارات الاجتماعية والتعليمية أو المهنية للفُصَّر المسجونين)؛ إذ تتم هذه الدعوة بالتعاون مع أحد المعاهد والمنظمات المتعلقة بالمدافع عن الحقوق بدعم من الجهات الحكومية (الحماية القضائية للشباب)، وتهدف هذه الدراسة إلى توثيق رحلات الشباب الذين يغادرون السجن، وتحليل تأثير

232 منازعة رقم (822-2022)، والمعروضة على موقع الأمبودسمان السويدي على الصفحة التالية: [https://www.jo.se/en/decision/a-study-of-how-social-](https://www.jo.se/en/decision/a-study-of-how-social-services-process-cases-relating-to-restricted-access-under-the-care-of-young-persons-special-provisions-act)

[services-process-cases-relating-to-restricted-access-under-the-care-of-young-persons-special-provisions-act](https://www.jo.se/en/decision/a-study-of-how-social-services-process-cases-relating-to-restricted-access-under-the-care-of-young-persons-special-provisions-act)

233 انظر تفاصيل الجائزة، وشروط المشاركة، وضوابطها على الموقع الرسمي للمدافع عن الحقوق الفرنسي: <https://www.defenseurdesdroits.fr/le-prix-de->

[these-du-defenseur-des-droits-171](https://www.defenseurdesdroits.fr/le-prix-de-these-du-defenseur-des-droits-171)

سجنهم في مساراتهم الاجتماعية، أو التعليمية، أو المهنية؛ وذلك بتحليل رحلات الأشخاص الذين عانوا فترات السجن وهم قُصّر، وتجاربهم، وتصوراتهم.

إن العمل الناتج عن هذه الدعوة إلى المشاريع سيساهم في فهم أفضل للتحديات، واحتياجات الشباب الذين عانوا السجن؛ من أجل تعزيز إعادة دمجهم الاجتماعي والمهني.

وقد حُددت فترات معينة لاستقبال الأبحاث، كما حُددت شروط لقبولها وكيفية تقييمها، ومن شأن هذه النوعية من المشاريع دعم حماية المتعاملين مع جهة الإدارة وتعزيز دورها الكبير²³⁴.

رابعًا: تقديم حلول ومقترحات ودية

لا يتدخل الأمبودسمان من أجل تحديد المخطئ أو غير المخطئ فحسب، بل يتدخل في بعض الأحيان لتقديم حلول يقترحها لمعالجة الشكاوى، ومن أمثلتها مقترح أمبودسمان الاتحاد الأوروبي لإحدى المنازعات²³⁵، التي تدور وقائعها على النحو الآتي:

1. انتقلت صاحبة الشكاوى، التي كانت تعمل في إحدى وكالات الاتحاد الأوروبي، إلى لوكسمبورغ مع طفلها في عام 2015 من أجل الحصول على عمل في بنك الاستثمار الأوروبي (EIB). وذلك بموجب عقد مدته أربع سنوات يخضع لفترة اختبار مدتها ستة أشهر.

2. ترى صاحبة الشكاوى أنها كانت ضحية للتحرش النفسي والتسلط من قبل رئيسها المباشر، وأن بعض التعليقات الواردة في تقريرها عن "اجتماع المراجعة النصفية" الخاص بها كانت غير عادلة.

3. في 15 يناير 2016، أبلغت صاحبة الشكاوى بأنها لم تكمل فترة الاختبار بنجاح، وأن عقد عملها سينتهي في 15 فبراير 2016. وفي 20 يناير 2016، طلبت من بنك الاستثمار الأوروبي إعادة النظر في قراره. ومع ذلك، أكد بنك الاستثمار الأوروبي قراره بإنهاء عقد صاحب الشكاوى برسالة مسجلة.

4. في فبراير 2016، تلقى بنك الاستثمار الأوروبي رسالة من محامي صاحبة الشكاوى يُبدي فيها اعتراضها على إنهاء عقدها، ويبيد نيتها البدء في "إجراء التوفيق" المنصوص عليه في المادة رقم (41) من النظام الأساسي لموظفي بنك الاستثمار الأوروبي. وتنص المادة رقم (41) على ما يلي: "يتم عرض النزاعات من أي نوع كان بين البنك والموظفين الأفراد أمام محكمة العدل في الاتحاد الأوروبي. يجب رفع أي دعوى

234 انظر الدعوة إلى المشروع من قبل المدافع عن الحقوق الفرنسي على صفحته الرسمية: <https://www.defenseurdesdroits.fr/appels-projets-de-recherche->

179

235 منازعة رقم (MDK/559/2016)، والتي تم التوصل إلى حل بشأنها بتاريخ 31 أكتوبر 2017 (ملاحظة: استغرق التحقيق قرابة سنة ونصف)، يمكن الاطلاع على

تفاصيل الحالة عبر الرابط الرسمي بموقع الأمبودسمان الأوروبي: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/85249>

قضائية يقيمها أحد الموظفين فيما يتعلق بإجراء من جانب البنك من شأنه أن يؤثر فيه سلباً في غضون ثلاثة أشهر.

إضافة إلى الإجراءات المرفوعة أمام محكمة العدل في الاتحاد الأوروبي، يجب السعي إلى تسوية ودية قبل بدء أي إجراءات أمام مجلس التوفيق بالبنك فيما يتعلق بالنزاعات غير الناشئة عن تطبيق الإجراءات التأديبية.

5. رد بنك الاستثمار الأوروبي بأنه "[أ] فيما يتعلق بطلب فتح إجراء التوفيق ذكر البنك بوضوح لـ[صاحبة الشكوى] خلال الاجتماع أن هذا الإجراء كان مخصصاً لموظفي بنك الاستثمار الأوروبي، ومن ثمَّ كان ينبغي طلبه قبل نهاية عقدها، وعلى هذا الأساس يُعد طلب التوفيق غير مقبول. وذكر بنك الاستثمار الأوروبي أيضاً أنه في ضوء الوضع الشخصي لصاحبة الشكوى (وهي أم عزبة)، ومن أجل تجنب تعطيل العام الدراسي لطفليها وافق بنك الاستثمار الأوروبي على سداد الرسوم الدراسية للأطفال حتى نهاية العام الدراسي في لفظة تبين حسن النوايا.

6. رد محامي صاحبة الشكوى على رسالة بنك الاستثمار طالباً تعويضاً إضافياً، وذكر أنه في حال عدم موافقة بنك الاستثمار الأوروبي على هذه الطلبات ستبدأ صاحبة الشكوى في الإجراءات القانونية لتقديم شكواها إلى الأمبودسمان.

تم تقديم الشكوى إلى الأمبودسمان، الذي قام بإجراء التحقيق اللازم، وتقييم الحجج، وإجراء التقييم الأولي الذي توصل إلى كثير من النتائج، إلا أنه انتهى إلى حل ودي يتمثل في الآتي:

اقترح الأمبودسمان أن يقوم بنك الاستثمار الأوروبي بما يلي: (1) بالنظر في طلب التوفيق المقدم من صاحبة الشكوى بموجب المادة رقم (41) من النظام الأساسي لموظفي بنك الاستثمار الأوروبي، بتاريخ 10 مارس 2016، على أنه مقبول. (2) بدء إجراءات التوفيق دون تأخير.

كما اقترح الأمبودسمان أيضاً -كبادرة إضافية على حسن النية- أنه يجب على بنك الاستثمار الأوروبي أن يدفع إلى صاحبة الشكوى راتب شهر إضافي على النحو الذي اقترحه بنك الاستثمار الأوروبي في رسالته المؤرخة 2 مايو 2016. وينبغي أن يتم هذا الدفع في أقرب وقت ممكن دون المساس بالنتيجة النهائية لإجراءات التوفيق بموجب المادة رقم (41) من النظام الأساسي لموظفي بنك الاستثمار الأوروبي.

وهنا يظهر أن الأمبودسمان يسعى أيضاً إلى إيجاد الحلول الودية بين المتعاملين والإدارة من خلال التقريب قدر المستطاع وفي الحدود المسموح بها قانونياً وإدارياً؛ لتقليل الضرر على المتعاملين.

المطلب الثاني: تقييم عملي للنماذج من الناحية القانونية والإدارية

تكلمنا فيما سبق عن الجانب النظري للنموذج السويدي وبعض النماذج الأخرى، ورأينا من خلال بعض الأمثلة العملية مدى قدرة الأمبودسمان على التدخل، ولكن ما التقييم الحقيقي للنظام من الناحية العملية؟ هل فعلياً يقوم بدوره دون عوائق قانونية أو فعلية أو مواجهة لتلك الأعمال من جهات أخرى؟ سنلقي نظرة عامة على هذا الجانب من خلال هذا المطلب؛ إذ سنتطرق في الفرع الأول منه إلى الآراء الفقهية العملية لنظام الأمبودسمان في بلدان مختلفة بغرض معرفة الثغرات في أي بلد؛ إذ العبرة بتقييم النظام كنموذج، ثم نستعرض في الفرع الثاني تقييم للتطبيق العملي، وذلك على النحو الذي سنعرض له بقدر من التفصيل.

الفرع الأول: نظرة تقييم لنظام الأمبودسمان من الناحية القانونية

إن التقدير الذي حظي به الأمبودسمان على جميع الأصعدة، وبين جميع دول العالم ما هو إلا دليل على تأثيره، ويختلف تقييم هذه المؤسسة وفق عدد من الجوانب؛ فمن الناحية النظرية تظهر لنا مزايا هذا النظام ومساهمته جنباً إلى جنب مع الجهات الرقابية الأخرى في تعزيز العدالة والشفافية، إلا أن الجانب العملي قد يختلف من دولة إلى أخرى؛ فهناك بعض النظرات التي ترى وجود ثغرات يجب تفاديها؛ لذا سنستعرض ملخصاً لدراسيتين فقهيتين، إحداهما في السويد والأخرى في المملكة المتحدة، ترتبطان بموضوع هذا الفرع وتتمثلان في الآتي:

أولاً: من بين التقييمات ما استعرضه (والتر جيلهورن)؛ إذ يرى ضرورة تقييم عمل أو مخرجات الأمبودسمان أثناء تنفيذ مهامه ومدى تأثيرها في الفصل في النزاع سواءً على المستوى الإداري أو القضائي، وقد حدد بعض النقاط التي نلخصها فيما يلي²³⁶

1. إن من أهم إنجازات الأمبودسمان من الناحية العملية تحقيق التوحيد، وذلك من خلال التعبير عن رأيه بشكل مقنع إلى درجة تجعل المحاكم والإداريين يتبعون منهجه بشكل طوعي.

ومن المؤكد أن العديد من القضاة والإداريين في الواقع ليس لديهم علم بحدوث الخلافات، ولم يختلفوا عمداً مع السلطات الأخرى، لكنهم كانوا يجهلون وجهات نظرهم، وقد لاحظ الأمبودسمان في مناسبات عديدة أن التطبيقات المختلفة لقاعدة واحدة من قواعد القانون لا تعني بالضرورة عدم المشروعية؛ فقد يكون من الممكن الدفاع عن جميع التفسيرات رغم أن بعضها يجب اعتباره غير صحيح. وعندما يدرك الأمبودسمان أن السلطات المختلفة تطبق القانون بطرق مختلفة يجوز له أولاً أن يطلب من العديد من الوكالات أو المسؤولين الأفراد أن يشرحوا له تفسيرهم للقانون أو القاعدة. ومن ثم إجراء دراسة مستقلة للتاريخ التشريعي ذي الصلة. وأخيراً، فإنه من خلال عرض رأيه في تقريره السنوي، عادة ما يقدم وجهة

236 انظر أيضاً:

Gellhorn, W. (1965). The Swedish Justitieombudsman. Previous reference, page 43-54.

نظره الخاصة حول القانون بصورة مقنعه تتضمن الأفكار المدروسة بعناية من قبل فقيه قانوني يقوم بإجراء مسح وطني للممارسات، وتعتبر آراءه مرحب بها بشكل عام²³⁷.

2. أكد بعض الفقهاء أن الأمبودسمان لا ينبغي أن يعمل بصفته لا يخطئ أبداً، ولكن يعمل مدعيًا عامًا؛ لملاحقة المسؤولين الذين أسأوا الإدارة، وقد تكون توصياته وتصريحاته محل طعن لدى المحاكم أو غير مقبولة.

وعلى الجانب الآخر يرى الأمبودسمان أن تفسير القانون غالبًا ما يكون خطوة أولى ضرورية نحو التأكد مما إذا كان القاضي أو الموظف الحكومي قد تصرف بشكل خاطئ، وبعد تقديم توضيح أو تفسير فإنه يرى أنه يجب الإفصاح عنه لأنه لا يرى سببًا لإبقائه هذا التفسير سرًا عن أولئك الذين قد تساعدهم معرفته؛ لذا فهو ينشر آراءه حتى ولو لم يكن هناك حالة تتطلبها²³⁸.

3. يرى جانب من المسؤولين في السويد أن الأمبودسمان يقدم خدمة مميزة لهم، وذلك من خلال توضيح المنازعات القانونية الصعبة. على سبيل المثال، قال أحد مسؤولي الشرطة المحلية: إن قانون الإجراءات الجنائية الجديد عندما دخل حيز التنفيذ كان أقل وضوحًا إلا أن قدم الأمبودسمان بعض المعايير التي يمكن أن يطبقها فيما يتعلق بالمصادرة والاعتقال. ويحدد القانون حدودًا زمنية لمختلف الإجراءات، ومن ثم فله دور كبير ومساهمة في تحديد معايير التطبيق الصحيح لتلك القوانين²³⁹.

4. يرى البعض أن الأمبودسمان قد يقوم بتفسيرات قانونية خاطئة؛ إذ يرون أن تصريحات الأمبودسمان أو توصياته لا يمكن معاملتها لأنه يقوم بوضع قواعد من طرف واحد، وهو أمر عفا عليه الزمان؛ إذ قد يكون ذلك مناسبًا في بدايات النظام، ولكنه ليس مقبولًا اليوم؛ إذ لا يُتصور أن يكون أمبودسمان واحدًا أكثر حكمة من محكمة تتألف من أكثر من قاضٍ²⁴⁰.

ويرى الباحث إمكانية مواجهة هذا التحدي أو النقد ومعالجته من خلال إنشاء أمبودسمان يتكون من مجلس إدارة يضم عددًا من القانونيين، والإداريين، والسياسيين الذين يستطيعون تقديم آراء وتقييمها، وهو ما يمكن اقتراحه لتطوير النظام أسوة بهيئة توحيد الأحكام القضائية²⁴¹.

5. في ضوء تزايد مهام الحكومة تعقيدًا وتخصصًا عامًا بعد عام، وفي ضوء تعقيدات وتخصصات الشؤون الإنسانية، يرون أنه لا يمكن للأمبودسمان -مهما كان ذكيًا ومجتهدًا- أن يفهم جميع الآثار المترتبة على كل فرع من فروع الإدارة الحكومية²⁴².

237 مرجع سابق، ص 43.

238 مرجع سابق، ص 44.

239 مرجع سابق، ص 44.

240 مرجع سابق، ص 45.

241 تنص المادة رقم (14) من قانون اتحادي رقم (10) لسنة 2019 بتنظيم العلاقات القضائية بين السلطات القضائية الاتحادية والمحلية على أنه "تُشأ هيئة قضائية تسمى "هيئة توحيد المبادئ القضائية الاتحادية والمحلية"، برئاسة رئيس المحكمة الاتحادية العليا أو من ينوب عنه، وعضوية قاضيين من كلٍّ من المحكمة الاتحادية العليا، ومن محاكم التمييز والنقض في الدولة يرشحهم رؤساء تلك المحاكم".

242 مرجع سابق، ص 46.

ويرى الباحث من جانبه، أنه لا يمكن كذلك القول بأن التطور يتم في الحكومة وأدوارها، وأن الأمبودسمان يجب أن يتوقف عن تطوير ذاته ومؤسساته؛ إذ يجب أن يبادر هو الآخر إلى تطوير قدراته بما يتفق مع تطور الحكومة، إضافة إلى إمكانية أن يستعين بأصحاب الخبرة في دراسة المنازعات، ولو قلنا بغير ذلك فإن القضاء هو الآخر يجب أن يتوقف ويعاب عليه؛ لذا فإن هذا النقد لا يمنع استمرار عمل الأمبودسمان.

6. كلما كانت توصياته أكثر تحديداً -أي كلما كانت مرتبطة بوقائع أحداث معينة- زاد احتمال قبولها؛ فعندما يقدم مقترحات عامة بشأن تغيير قانوني أو مراجعة إدارية واسعة النطاق -رغم أن اقتراحاته تحظى باحترام كبير- لا يكون اعتمادها مضموناً على الإطلاق.

في الماضي، كان الأمبودسمان يقدم مقترحاته التشريعية مباشرة إلى البرلمان من خلال تقريره السنوي، وفي الوقت الحاضر يرسلها عادة أولاً إلى مجلس الوزراء أو إلى وزير معين، ثم يخبر البرلمان بعد ذلك بما فعله. ينتقد بعض المتمسكين بدقة التنظيم البرلماني هذا على أساس أن الأمبودسمان وكيل للبرلمان لا للحكومة، ولكن يبدو أن ممارسة الأمبودسمان قدرة على تأمين الاهتمام الأسرع والأكثر تأكيداً لأفكاره مقارنة بما لو قدم للبرلمان بشكل مباشر، وحتى عندما لا يتم القبول الفوري فإن الأمبودسمان قد يعطي توجيهاً لأحداث لاحقة. وفي مجال النشاط الحكومي، يمكن القول بأن مكتب الأمبودسمان يشبه لجنة مراجعة القوانين المكلفة بملاحظة الحاجة إلى تغييرات في القوانين التي لا تثير اهتمام الأحزاب السياسية، أو الصحافة باستمرار²⁴³.

ويرى الباحث أن هذه الإشكالية لن تواجهها في دولة الإمارات؛ إذ -كما سنرى في الباب التالي- إن طبيعة نظام الحكم في دولة الإمارات ستساعد الأمبودسمان في التواصل مع السلطة التنفيذية والتشريعية، وستساهم جميع سلطات الدولة في تحقيق هدفه؛ فهي تعمل تحت مظلة واحدة.

7. دون التقليل من الأعمال الجيدة التي يقوم بها الأمبودسمان بصفتهم مصلحين للقانون، يجب أن نستوعب أن تقاريرهم السنوية لم تكن سوى قوة ثانوية للغاية في تشكيل التشريعات السويدية. حيث أن البرلمان في العادة لا ينتبه عندما يكون لدى الأمبودسمان فكرة عن القوانين، ولا الحكومة كذلك. وتعتقد الوزارات أنها تعرف ما هو الخطأ دون أن يخبرها بذلك، وإن تجاهلت الحكومة أو البرلمان تقاريره فمن المؤكد أن يتلقفها أحد المعارضين، ويستفيد منها للعمل ضمن أجندته²⁴⁴.

8. ولعل أهم نقطة طُرحت في هذا التقييم هي أنه يجب أن يكون هناك توازن بين الأخطاء التي يرتكبها العاملون بحسن نية وبين أعمال الأمبودسمان؛ إذ يجب التفريق بين الخطأ الذي يوجب المساءلة الخارجية والخطأ

243 مرجع سابق، ص 47.

244 مرجع سابق، ص 49.

الذي يوجب مساءلة ضمن تقييم أداء الموظف؛ فقد أظهر التطبيق العملي أن أغلب الموظفين أصبوا يخشون تنفيذ القوانين بسبب خشيتهم أن يحاسبهم الأمبودسمان على سوء الإدارة²⁴⁵.

لذلك يجب الحرص على التوازن الذي يصحح المسارات، ولا يمثل سبباً يمنع الموظفين الحكوميين من ممارسة مهامهم. وهذه نقطة تستحق التفكير والتأمل، وتحتاج إلى نظام داخلي للأمبودسمان يضمن كيفية التعامل مع هذه الفئات التي تعمل بحسن نية، بحيث تصحح الأخطاء لا محاسبتهم على أي خطأ ولو صغر.

ثانياً: وعلى الجانب الآخر -أي علاقة الأمبودسمان بمراقبيه- تطرقت دراسة حديثة لـ(ريتشارد كيركهام) إلى علاقة الأمبودسمان بالمحاكم من حيث المساءلة²⁴⁶، وذكر في تقريره أن دور المحاكم مهم في عملية التدقيق على أعمال الأمبودسمان، وبدون المحاكم سيكون عمله ذاتي التنظيم؛ لذا نحتاج إلى جهة تعيد ضبط المعايير الخاصة للأمبودسمان من خلال جهة أخرى تقوم بعملية المساءلة؛ وذلك بهدف المحافظة على أداء مهامه، وشرعيتها، وزيادة ثقة المتعاملين به.

وقد تطرقت الدراسة التي تشمل سبعة فصول إلى عرض تفاصيل للطرق التي يمكن أن يتأثر بها الأمبودسمان ضمن عمل المحاكم والإطار القانوني والتنظيمي الذي يعمل خلاله، كما استعرضت كيف خدمت المحاكم الأمبودسمان في وظيفته، ودور المحاكم في التحقق من أداء الأمبودسمان لوظيفته؛ لضمان عملية العدالة، إضافة إلى العديد من النقاط بالغة الأهمية.

ونود في هذا الفرع توضيح أن الأمبودسمان ذاته لا يعني أنه لا يخطئ -كما أشارت الدراسة المذكورة آنفاً- بل على العكس، هناك أخطاء الأصل فيها أن تظهر ولكن بحسن نية -وإن كانت قليلة- نظراً لتكوين الأمبودسمان وهيكله الذي صُمم بشكل يجبر الأمبودسمان على أن يتحرى ضبط جميع عملياته، وقد حرصنا على ألا تكون هذه الأداة التي نسعى من خلالها إلى العدالة أن تكون لاحقاً أداة للظلم وعدم المساواة. ومن هنا سنستعرض بعض النقاط التي لفتت انتباهنا، من خلال ما تضمّنه التقرير والتوصيات المهمة.

1. ذكر في دراسته أنه لم يتم الطعن بنجاح على قرارات الأمبودسمان، إلا في عدد قليل جداً أثناء المراجعة القضائية، ويعود السبب إلى أن الأمبودسمان بطبيعة عمله يتوافق مع القانون، وهو مجهز جيداً للالتزام بسيادة القانون، ويقوم بتصحيح أخطائه مباشرة²⁴⁷.

245 مرجع سابق، ص 50 - 51.

246 انظر:

Richard Kirkham, The ombudsman, accountability and the courts, The University Of Sheffield, May 2021: Accessed on 15-07-2023 from <https://www.sheffield.ac.uk/media/23374/download?attachment>

247 مرجع سابق، ص 9.

2. يتمثل دور المحاكم ضمن بيئة أعمال الأمبودسمان في تشغيل معظم آليات الرقابة النشطة؛ مما يعني أن المحاكم تعمل بصفقتها أحد الأوصياء المستقلين الرئيسيين على المعايير التي يطبقها الأمبودسمان²⁴⁸.

3. من الاستنتاجات التي يراها أن الأمبودسمان يلتزم بالتوقعات القانونية؛ إذ لا بد من التفكير بشكل أكبر في أفضل الطرق لتحقيق أقصى قدر من الاستفادة من المحاكم، ولا يقال هنا أنه ينبغي أن يكون من الأسهل الوصول إلى المحاكم من خلال السوابق القضائية للأمبودسمان، بل يمكن من خلال العمل على توصيات تهدف إلى تقليل الحاجة إلى المراجعة القضائي على القرارات الفردية²⁴⁹.

4. هناك مخاوف من أن المحاكم قد تفسر السلطات التقديرية للأمبودسمان في حدود ضيقة، ومن ثم تضييق من القدرة الإبداعية المتوقعة منه، والتأثير في الغرض الأساسي المتمثل في إنشاء عملية منفصلة لتسوية المنازعات؛ لذلك يرى البعض أن الاعتراض على الإشراف القضائي على الأمبودسمان يكمن أكثر في الفهم التفسيري للأمبودسمان؛ إذ إن الأمبودسمان في الأساس مصمم للعمل بأدواته "الناعمة" مع الجهات التي يقوم بالتحقيق معها، ومن ثم ينتقد البعض تدخل القضاء، ويثير التساؤل حول سبب اهتمام السلطة القضائية بعمل الأمبودسمان²⁵⁰.

5. يذكر في الدراسة أن العديد من الهياكل التنظيمية التي تُعد شكلاً من أشكال حوكمة الشركات، والتي تتضمن دمج المجلس الاستشاري في هيكل الحوكمة يرى مناسبة تقليده على أساس غير رسمي من قبل العديد من مخططات الخدمة العامة، ويتم إدراجه بصفته جزءاً رسمياً من الهيكل التنظيمي للأمبودسمان في أحد النماذج الجديدة، ويعد هذا النوع من النماذج ذا قيمة أكثر انتظاماً، ويعمل بصفته هيئة تشريعية، وهو مثال مطبق في عدد من النماذج²⁵¹.

6. تتلخص أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصل إليها (ريتشارد كيركهام) من وجهة نظرنا في الآتي²⁵²:

- تساعد المراجعة القضائية للأمبودسمان في إدارة نزاعاته مع المشتكين المتضررين من خلال وضع حد لتظلمات المشتكين، وتعمل إلى حد كبير على تصفية المطالبات في المحكمة التي تثير نقاطاً قانونية مهمة.
- يعمل نموذج الأمبودسمان بشكل أفضل عندما يكون مزوداً بمجموعة واسعة من الصلاحيات. ويرى أن إصلاح نموذج مكتب أمبودسمان الخدمات العامة في إنجلترا أمر ضروري لمواكبة التطورات في أماكن أخرى.

248 مرجع سابق، ص 12.

249 مرجع سابق، ص 12.

250 مرجع سابق، ص 25.

251 مرجع سابق، ص 86.

252 مرجع سابق، ص 95 - 100.

- يجب أن تعمل مؤسسات الأبودسمان على نشر توصياتها وإجراء عملية مراجعة داخلية يمكن للمشتكين والهيئات الذين يتم التحقيق معهم الوصول إليها. ويجب أن يكون هناك عنصر للرقابة الداخلية والخارجية على عمليات المراجعة الداخلية، ومن أمثلة ذلك وجود جهة رقابة مستقلة.
- يجب أن تخضع التشريعات الخاصة بجميع أنظمة الأبودسمان للمراجعة الحكومية والبرلمانية على أساس دوري منتظم (على سبيل المثال كل سبع سنوات)؛ لتضع في الحسبان التغييرات في مشهد العدالة الإدارية مع مرور الوقت.
- ينبغي أن تكون هناك مطالبة للأبودسمان بنشر مخرجات عملية المراجعة الداخلية، والإبلاغ عنها، وتسييل الضوء على هذه الإجراءات وكذلك على أي مراجعات قضائية تم الاستماع إليها أمام القضاء وذلك في منشورات الأبودسمان، ومواقعها الإلكترونية، وتقريره السنوي.

الفرع الثاني: التقييم العملي للنماذج من الناحية الإدارية

تطرقنا في الفرع الأول لبعض الجوانب القانونية للتطبيق العملي للأبودسمان، أما في هذا الفرع فسننظر للنظرة العملية الإدارية أو الهيكلية، وذلك من خلال استعراض بعض النقاط ذات الارتباط على النحو الآتي:

أولاً: في إحدى حلقات العمل المرتبطة بالأبودسمان ومؤسسات حقوق الإنسان عن دور الأبودسمان وفاعليته قال الأبودسمان السلوفيني: "إذا لم يستطع الأبودسمان تحويل الجحيم إلى جنة فعلى الأقل أن يجعل الحياة في الجحيم أكثر احتمالاً". أي أن النظام لا يخلو من وجود ثغرات وعيوب، ولكنها تختلف باختلاف طريقة نظر الشخص إليها؛ فإما أن ينظر إليها نظرة تشاؤم، ومن ثمَّ فلن يرى فيها أي محاسن وإيجابيات، وإما أن ينظر إليها نظرة متفائل يحاول أن يملأ الجزء الفارغ من الكوب²⁵³.

كما أشار الأبودسمان السلوفيني إلى أن أي مخاوف من صلاحيات واسعة للغاية للأبودسمان ليس لها أساس من الصحة؛ فالأبودسمان لا يصدر أحكاماً ملزمة.

كما فرّق بين دور الأبودسمان في الدول التي لديها نظام ديمقراطي ونظام تقليدي، على عدد من المستويات؛ إذ تلعب الأحزاب المعارضة في هذه الأنظمة دوراً في تلقّف أي عيوب إدارية وعوامل تحسينية، والاستفادة منها في الانتخابات.

253 إيفان بيزجاك، الأبودسمان في سلوفينيا، حلقة العمل الدولية الخامسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الأبودسمان ومؤسسات حقوق الإنسان، ألماني، 15 - 17 تشرين الثاني/ نوفمبر 1999 بعنوان (فاعلية مؤسسة الأبودسمان)، انظر: <https://www.varuh-rs.si/en/news/news/effectiveness-of-an-ombudsman-institution>

ويمكن أن تستفيد دولة الإمارات من ذلك، فإظهار مواطن الضعف من شأنها أن تحرك دور أعضاء المجلس الوطني الاتحادي؛ ليكون من النقاط التي سيسعون إلى رفعها والعمل على تنميتها؛ بهدف تحسين جميع عوامل العمل الإداري بصفتهم شركاء مع الحكومة، ويهدفون جميعاً إلى إصلاح أي عيوب من شأنها أن تؤدي إلى فقدان ثقة المتعاملين.

وعلق الأبودسيمان السلوفيني بأن هناك مؤشرات لفاعلية عمل الأبودسيمان يمكن تحديدها في أي نظام، من بينها نسبة التوصيات المتبعة، ونجاح المقترحات المقدمة في تغيير أنظمة أجهزة الدولة وتنظيم أسلوب عملها، إضافة إلى الاستجابة للتقارير السنوية والخاصة.

إضافة إلى الوجود الإعلامي للأبودسيمان؛ إذ تُعد وسائل الإعلام من أهم حلفائه؛ إذ يمكن من خلاله كسب الدعم الشعبي للجهود؛ لذا فإن وجود وسائل الإعلام تُعد مؤشراً لقوته.

في دولة الإمارات -كما سنرى- دور إيجابي لوسائل الإعلام في معالجة شكاوى المتعاملين مع الجهات الحكومية.

ثانياً: كما رأينا سابقاً، هناك علاقة طردية بين صلاحيات الأبودسيمان وسلطاته وبين تحقيق التأثير المرجو؛ فكلما زادت الصلاحيات والسلطات استطاع الأبودسيمان تحقيق أهدافه بشكل أكثر إيجابية، ونقصد هنا الصلاحيات والسلطات المعقولة لا المطلقة، ومن بينها الاستقلالية عن الحكومة، ووجود التعاون بينه وبين المؤسسات، والثقافة المجتمعية المناسبة لدور الأبودسيمان.

وفي المقابل، كلما ضعفت تلك الصلاحيات والسلطات ضعفت قدرة الأبودسيمان وتعدّر عليه أداء الدور المنوط به؛ فلو افترضنا محدودية الاستقلال فلا شك أنه سيتأثر بالضغوط السياسية، والافتقار إلى الموارد المالية التي يمكن من خلالها تطوير المؤسسة والنهوض بها، إضافة إلى عدم قدرته على مقاومة السلطات العامة، وعدم احترام دوره.

وقد أظهرت دراسة²⁵⁴ تحليلية لمجموع عدد الشكاوى في المغرب مثلاً عند مقارنتها خلال الأعوام من (2011 - 2017) أن مجموع الشكاوى الواردة خلال هذه الفترة بلغ (65323) شكوى وفقاً للتقارير السنوية الصادرة عن وسيط المملكة، تم توضيح أن (47988) شكوى لا تندرج ضمن الاختصاص؛ أي ما نسبته (80%)، في حين تقع (14635) شكوى ضمن اختصاص وسيط المملكة.

إن هذا المؤشرات، تجرّنا إلى إحدى فرضيتين: إما جهل المتعاملين بحدود الاختصاص، ومن ثمّ سيؤثر هذا الضغط في دور هذه المؤسسة، وإما أن صلاحيات مؤسسة وسيط المملكة تعد محدودة الاختصاص، وفي كلتا الحالتين تشكل نقاط ضعف يجب على أي مؤسسة أن تعمل على معالجتها لزيادة ثقة المتعاملين مع الإدارة.

254 أ دندوقي سمية، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، مرجع سابق، ص 367.

لذا يرى الباحث أن أهم تلك العيوب هو ضعف القوة الفعلية المباشرة لتقرير ما ينتهي إليه الأمبودسمان، أو أدوات ووسائل من شأنها حمل الإدارة على التعامل الإيجابي المباشر. نعم، إن التقارير أداة قوية جداً، ولكن ستختلف باختلاف الدول ومدى وعيها لدور الأمبودسمان. كما أن أنظمة الأمبودسمان لا تتضمن صلاحيات فرض التوصيات التي ينتهي إليها، إلا أن هذه الصلاحية من وجهة نظرنا من شأنها إحداث نقلة إيجابية في قبول الجهات لها.

ثالثاً: يلعب الوعي والثقافة المجتمعية الإيجابية دوراً بالغاً في نجاح عمل الأمبودسمان؛ فمقدمو الشكاوى في الدول الناجحة لا يبالغون في رفع الشكاوى دون وجود حاجة؛ مما يساهم في استمرار عمل الأمبودسمان بشكل انسيابي دون ضغط أو تأثير في النتائج المرجوة منه²⁵⁵.

إضافة إلى اهتمام الأمبودسمان بجميع الحالات التي ترد إليه والتعامل معها بجدية مهما اختلفت درجة أهميتها؛ لأن هذه الحالات من شأنها أن تزرع الثقة بين المتعاملين والأمبودسمان في الدفاع عن الحقوق، وذلك من شأنه أن يوجه رسالة غير مباشرة للإدارة بشأن احترام الحقوق بشكل استباقي.

كان للدور الاستباقي الذي يتميز به النظام السويدي -إذ يملك الأمبودسمان السويدي الرقابة الاستباقية من تلقاء نفسه- أثر كبير في إرساء قواعد هذا النظام، بخلاف الدول التي ينحصر اختصاصها القانوني في عدم التحرك إلا من خلال الشكاوى؛ إذ إن تقييد الأمبودسمان في عدم التحرك إلا بعد ورود الشكاوى من شأنه ألا يحقق العدالة لدى بعض المتعاملين الذي يضعفون عند التعامل مع الجهات الإدارية²⁵⁶.

كما يرى البعض أن نجاح هذا النموذج لا يعني بالضرورة إمكانية تطبيقه في بعض الدول العربية؛ إذ يرجع نجاح النموذج في السويد وبعض الدول إلى عدد من العوامل أبرزها طبيعة الشعب السويدي وثقافته ونظامه السياسي؛ فالمعاملون في العادة لا يلجؤون إلى الشكاوى والتظلمات إلا بالقدر اللازم؛ نظراً لامتلاكهم الوعي الكافي؛ ومن ثمّ فإنهم لا يُسيئون استخدام هذا الحق. إن نسبة كبيرة من الشكاوى والتظلمات يتم رفضها بسبب جهل المجتمع بالقوانين والأنظمة المعمول بها؛ مما يعطي مؤشراً على استغلال سهولة الإجراءات وعدم تحمل النفقات لتقديم أكبر عدد من الشكاوى والتظلمات؛ مما يعرقل عمل الإدارة²⁵⁷.

ففي إحصائية أعدتها إحدى الباحثات²⁵⁸ ضمن فترة زمنية اعتماداً على التقارير السنوية للأمبودسمان السويدي خلال الأعوام 2014 - 2019 ظهر أن عدد المنازعات التي عالجتها مؤسسة الأمبودسمان مرتفع جداً بموجب إجمالي الشكاوى، حيث أظهر أن معدل المنازعات التي تم معالجتها في ذات السنة كبير جداً على عدد الشكاوى التي تم استقبالها في ذات السنة، وهذه الملاحظة على مدى سنوات المقارنة، مما يثبت عدم إهمال الشكاوى المقيدة بحجة التحقيقات أو جمع الأدلة.

255 أ. ندوقي سمية، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، مرجع سابق، ص 354.

256 مرجع سابق، ص 370.

257 أ. حمدي سليمان سحيبات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 40 - 41.

258 أ. ندوقي سمية، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية (دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس)، مرجع سابق، ص 365.

كما أظهرت المقارنة أن هناك حالات تم معالجتها كانت مقدمة من ذات المؤسسة بموجب الصلاحيات القانونية للأبودسمان، إضافة إلى حالات دراسة التشريعات الجديدة المرتبطة بتطوير التشريعات.

وقد مثلت المنازعات التي رُفضت لعدم الاختصاص أقل من نصف عدد المنازعات المسجلة تقريباً في أغلب السنوات؛ مما يدل على وعي أكبر لدى المجتمع في تقديم الشكاوى.

رابعاً: إن عدم توفر وسائل التكنولوجيا الحديثة في المجتمع من شأنه أن يؤثر على قدرة المتعاملين في تقديم شكاواهم؛ ففي بعض الدول يصعب على المتعاملين الاتصال أو الدخول إلى البوابة الإلكترونية للوسيط؛ لعدم قدرة المجتمع ككل على امتلاك هذه الخدمة أو الإلمام بها²⁵⁹.

ومن هنا يجب أن نفكر بطرق إبداعية وتكنولوجية حديثة باستخدام أدوات الذكاء الاصطناعي التي من شأنها معالجة هذه الإشكاليات وتوفير الحلول الإلكترونية التفاعلية، ومحاولة الوصول إلى أكبر قدر ممكن من فئات المجتمع بأي وسيلة أخرى، وهو ما سنتحدث عنه في النموذج المقترح²⁶⁰.

خامساً: إضافة إلى أن أهم إيجابية لنجاح هذا النظام هي بساطة إجراءاته ومجانيته مقارنةً بالقضاء؛ إذ يهدف الأبودسمان إلى تحسين العلاقة بين المتعاملين والإدارة، وزيادة ثقة المتعاملين بالإدارة، وحرص الإدارة هي الأخرى على المتعاملين²⁶¹.

كما ينظر البعض من خلال التجارب العملية إلى أن الأبودسمان ساهم في حلول أقل عملية بتكاليف أقل للمنازعات على جميع الأطراف؛ سواء المتعاملين أو ذات جهة الإدارة، إضافة إلى سد الفجوة بين الحكومة والمتعاملين، وأن النظرة بين المتعاملين وجهة الإدارة تأخذ بعداً تعاونياً بدلاً من التقاضي، وذلك من خلال استخدام الأبودسمان التحقيق والوساطة كأدوات لحل المشكلات الأساسية²⁶².

استعرضنا خلال هذا الفصل بعض النماذج العالمية، كالتطبيقات الأوروبية ممثلة في المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد الأوروبي، إضافة إلى تطبيقات عربية ممثلة في الجزائر والمغرب وتونس، ورأينا خلاله أنه رغم اختلاف اختصاصاتها وطريقة تكوينها وآليات عملها، فإن العامل المشترك بينها هو سعيها للاقتداء بنظام الأبودسمان الذي يسعى إلى تحقيق أهداف محددة سبق الحديث عنها.

259 مرجع سابق، 371.

260 يمكن أن نستفيد من خدمات الذكاء الاصطناعي لتوجيه المتعاملين بالإجراءات الصحيحة وإرشادهم بموجب الحالات الكثيرة التي يتعاملون بها؛ فمثلاً لدى المدافع عن الحقوق الفرنسي اختبار بسيط يمكن من خلاله تقديم المساعدة في أقل من 3 دقائق، يستطيع من خلال هذا الاختبار أن يرشدك إلى ما يجب فعله، وهي طرق تسهل على المتعامل.

انظر الموقع الرسمي وآلية الاختبار السريع: <https://orientation.defenseurdesdroits.fr/>

261 أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 177.

262 انظر:

وبعد عرضنا تقييمًا عامًا لتلك التطبيقات ونظرة البعض إليها، سواءً النظرة القانونية وعلاقتها بالمتعاملين، أو الجهات الحكومية، أو المحاكم، أو نقد هذا التنظيم كما سبق بيانه، إلا أنه يسعى في النهاية لهدف واحد ومشترك، وهو السعي نحو تطوير هذه المنظومة لتتكامل وتتوازن مع جميع السلطات في الدولة، من خلال نظام وسطي بين الإدارة والمتعامل والقضاء.

وخلال الباب القادم سنعرض الأساليب الإدارية المتبعة لمعالجة منازعات المتعاملين في دولة الإمارات، مع تقييمها والنظر فيما يجب أن يكون لإنشاء النموذج المقترح لدولة الإمارات العربية المتحدة.

الباب الثاني: الأساليب الإدارية المتبعة في دولة الإمارات العربية المتحدة لمعالجة منازعات المتعاملين والنموذج المقترح

تتعدد الأجهزة الرقابية التي تؤمن بضرورة معالجة الإشكاليات التي قد تُثار بين الإدارة والمتعاملين معها، سواءً بأسلوب مباشر أو غير مباشر بما يحقق تطلعات المتعاملين ويؤدي إلى زيادة الثقة في الإدارة؛ لذلك تقوم جميع السلطات في الدولة بعملية الرقابة التي من شأنها ضمان سير المرافق العامة.

ويمكن تصنيف أنواعها إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية من قبل سلطات أو أجهزة مركزية أو غير مركزية، كما يمكن اعتبار الرقابة التي تتم من قبل ذات جهة الإدارة رقابة تتم من خلال المراجعات الذاتية أو ما يعرف بالرقابة الذاتية، أو من خلال التظلمات التي يقدمها المتعاملون عبر الآليات المتاحة، والتي تهدف إلى التحقق من مدى مشروعية تلك القرارات، وملاءمتها، وحسن أدائها، وجودتها من الناحية الخدمية والفنية²⁶³.

سعت الحكومة²⁶⁴ إلى تحسين العلاقة بين إدارتها المختلفة وبين المتعاملين معها؛ فقد قامت بالعديد من المبادرات والإجراءات التي من شأنها تحسين العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها من خلال العديد من الأساليب الإدارية لمعالجة منازعات المتعاملين، والعمل على تطوير تلك الخدمات وتحسينها.

ولبيان ما تقدم، سنستعرض في الفصل الأول من هذا الباب الأساليب الإدارية المطبقة في دولة الإمارات لحل منازعات المتعاملين، وفي الفصل الثاني سنتطرق إلى التكامل وسد الفجوات لتكوين النظام المقترح في دولة الإمارات.

263 د. محمد الصيرفي، الاحتراف الإداري الحكومي، دار الفجر للنشر والتوزيع، سنة 2014، ص 345. انظر أيضاً: د. جعفر عبدالسادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 202.

264 تضمنت إحدى رسائل الدكتوراه للدكتور محمد بطي ثاني الشامسي، (آليات فحص الشكاوى الإدارية في دولة الإمارات المتحدة) اقتراحات بالتعديل والنظر على وجه الخصوص لنظام الأمبودسمان، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد 10، العدد 1، سنة 2002 على دراسة (لم نستطع الحصول على تفاصيلها)، وإنما عرض عام للرسالة وما تضمنتها، ورغم قدم الرسالة زمنياً فإنها تضمنت تغطية مميزة لأغلب الموضوعات التي تستحق الدراسة عند الحديث عن آليات دراسة الشكاوى في دولة الإمارات؛ فقد تناول البحث دراسة التركيبة السياسية والإدارية لدولة الإمارات وأثرها في العلاقة بين المواطنين والسلطة الإدارية، واستعرض بعض تلك الآليات التي نرى أنها اليوم تطورت بشكل كبير جداً؛ إذ أشار إلى الآليات القديمة بدءاً من (صناديق الشكاوى والمقترحات)، إضافة إلى استعراض الدور الذي يقوم به الإعلام ودواوين الحكام المحلية، إضافة إلى دور أعضاء المجلس الوطني، وقد أشار إلى جهل المواطنين لا بوجود لجان لدى المجلس الوطني فحسب وإنما بأهمية المجلس الوطني بشكل عام، وهنا نؤكد أن استعراضنا دور المجلس الحالي يؤكد تطور تلك الآليات وتفعيلها في السنوات الأخيرة. وانتهى الباحث إلى أن المناخ السائد في أغلب الدول العربية (في تاريخ الدراسة) رأى أن الأحداث السياسية تنبئ بإرجاء الأخذ بفكرة نظام الأمبودسمان في الوقت الحاضر، وإنشاء مكتب لتلقي شكاوى المواطنين في مواجهة الإدارات الحكومية. ومن جانبنا نرى أن الدور الكبير الذي حصل منذ ذلك الحين وحتى اليوم قد غطى رغبة د. محمد الشامسي، وأن نظرة الباحث ترى أهمية أخرى لضرورة إنشاء هيئة مستقلة متخصصة في هذا الشأن؛ وهي نتيجة ما استنتجني إليه هذه الرسالة بإذن الله.

الفصل الأول: الأساليب الإدارية المطبقة في دولة الإمارات العربية المتحدة لحل منازعات المتعاملين

تقوم جهة الإدارة في دولة الإمارات بالعديد من الأساليب لبحث منازعات المتعاملين ومعالجة شكاويهم، منها ما تقوم بها جهة الإدارة ضمن تنظيمها الداخلي لبيان الدور التي تضطلع به لمعالجة منازعات المتعاملين²⁶⁵، وهو ما سننوضحه في المبحث الأول من هذا الفصل، في حين نخصص المبحث الثاني لبيان الدور الذي تضطلع به سلطات الدولة الأخرى²⁶⁶.

المبحث الأول: الدور الذي تضطلع به جهة الإدارة ذاتها

سنتناول في هذا المبحث الطرق التي تتخذها الإدارة لمراجعة قراراتها وإيجاد الوسائل والأساليب الممكنة التي تحقق من خلالها العدالة²⁶⁷، وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنستعرض في المطلب الأول دور جهة الإدارة الذي يتم من خلالها في مراجعة قراراتها وإجراء الرقابة الداخلية والذاتية، ونستعرض في المطلب الثاني أنظمة الشكاوى وتظلمات المتعاملين لدى جهة الإدارة، وذلك وفقاً للبيان التالي.

المطلب الأول: الرقابة الذاتية لجهة الإدارة، ومشاركة المتعامل من خلال المقترحات والبلاغات

تقوم جهة الإدارة بعدد من الأنشطة التي من شأنها معالجة إشكاليات المتعاملين ومنازعاتهم، وتختلف الطرق حسب طبيعة كل نشاط تقوم به جهة الإدارة، وسنخصص هذا المطلب لنوع من الرقابة التي لا تتم بشكل مباشر من المتعامل أو بشكاوى يقدمها، وإنما تقوم بمناسبتها إن صح التعبير؛ فهو تحرك داخلي من قبل الإدارة للتحقق من أن عملياتها التشغيلية والتنفيذية تتوافق مع الأنظمة والقوانين وتتناسب مع تقديم الخدمات العامة التي تخدم المتعاملين، سواءً من خلال إجراءات إدارية داخلية، أو مقترحات يقدمها المتعامل، أو بلاغ يقدمه المتعامل؛

265 د. جعفر عبدالسادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 202.
266 هناك العديد من أنواع الرقابة وتقسيماتها التي تساهم في معالجة منازعات المتعاملين ولو بشكل غير مباشر، ولن نتطرق هنا إلى الأنواع التي أساسها رقابة مالية؛ فهي وإن كانت تختص ببعض الرقابة الإدارية إلا أن هدفها هو مراعاة الإجراءات للتفكير في المخاطر التي قد تخلفها في الجانب المالي. تساهم هذه النوعية من الرقابة بصورة غير مباشرة، ولكن لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتقدم أي متعامل لها لحل منازعته، ومن هذه الجهات جهاز الإمارات للمحاسبة أو أجهزة المحاسبة المالية، أو رقابة هيئة الموارد البشرية الحكومية على الموظفين، فهي رقابة متخصصة لا تُعنى بالمتعامل مع الجهة التي يستفيد من خدماتها، ولها معالجتها وطرقها المختلفة؛ لذلك لن نتطرق إليها في هذا البحث، ولمزيد من الاطلاع في هذا الشأن يمكن الرجوع إلى: د. محمد عبدالعال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الإمارات، العين، سنة 2000، ص 147 - 156.

267 تدور تلك الوسائل على مفهوم الرقابة، التي لها العديد من الأنواع، منها ما هو مرتبط بالرقابة الإدارية لذات الجهة، ومنها ما هو مرتبط بالرقابة الرئاسية داخل السلطة التنفيذية، ومنها ما هو مرتبط بالرقابة التشريعية، ومنها ما هو مرتبط بالرقابة القضائية، وسنستعرض في هذا القسم الرقابة الإدارية، إلا أنني أود أن أوضح مفهوم الرقابة عند البعض (علماً بأن مفهوم الرقابة يختلف حسب كل نوع، وقد عرّف الرقابة كثيرون، منهم من وضع تعريفات اصطلاحية، ومنهم من حددها بأهداف تسعى إليها)، إلا أن أغلبها يدور حول تلك العمليات التي من شأنها أن تكشف أي انحراف عن الإجراءات أو الخطط الموضوعية وغيرها، والعمل على إصلاحها، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة. ويعرّف (هنري فايول) الرقابة بقوله: "تتطوي الرقابة على التحقيق فيما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وغرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تطبق على كل الأشياء، والناس، والأفعال). انظر: د. قمر محمد بخيت ناجي، رقابة السلطة التشريعية على أداء السلطة التنفيذية (دراسة تطبيقية على المجلس الوطني في السودان)، أطروحة دكتوراه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، سنة 2016، ص 18 - 19.

لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنخصص أولهما للرقابة الذاتية من جهة الإدارة، أما الفرع الثاني فنخصصه لمشاركة المتعامل لجهة الإدارة من خلال نظام المقترحات أو البلاغات.

الفرع الأول: الرقابة الذاتية من جهة الإدارة

يعرّف البعض الرقابة الذاتية بأنها "تلك الأنشطة أو العمليات أو الإجراءات التي يتم ممارستها من قبل ذات الجهة بغرض التحقق من أن الأداء يسير في اتجاه تحقيق الأهداف"²⁶⁸.

كما يعرفها البعض بأنها "الرقابة التي تجريها الإدارة من تلقاء نفسها، وهي بصدد بحث أعمالها، ومراجعتها، والتفتيش عليها، وهذه الرقابة إما أن تكون رقابة ولائية، وإما أن تكون رقابة رئاسية"²⁶⁹.

ونظراً لكون جهة الإدارة تبتغي في جميع أنشطتها تحقيق المصلحة العامة، وتحقيق قواعد العدالة، وحماية الحقوق والحريات؛ لذلك تدور هذه الرقابة لتحقيق العديد من الأهداف ومن بينها جودة مخرجاتها بما فيها القرارات الصادرة من خلالها بما يحقق خدمة المتعاملين.

وتساهم الرقابة الذاتية في تلافي أوجه العيوب والقصور التي قد تنتج من خلال ممارستها مهامها، ويقدم هذا النوع من الرقابة الدعم لأجهزة الرقابة الخارجية، ومن بينها البرلمانات، وجهات الرقابة الخارجية كأجهزة المحاسبة وغيرها. وذلك من خلال بحثها في عدد من المجالات، منها ما هو مرتبط برقابة المشروعية، ومنها ما هو مرتبط بالرقابة الفنية للعمليات، وكذلك الرقابة لسلامة الإجراءات التنفيذية²⁷⁰.

يحقق هذا النوع من الرقابة الكثير من الفوائد من بينها تحسين العمليات والإجراءات، وتوفير البدائل والحلول للمشكلات التي يتم مواجهتها من خلال تحليل القرارات التي تم اتخاذها، وضمان سلامة اتخاذ القرارات على مختلف مستوياتها، ومدى تحقيقها المصالح العامة.

ويقوم على تقسيم العمل داخلياً لضمان أن تتم الرقابة من جهة تنظيمية مستقلة داخل الجهة على الإدارات الأخرى الداخلية لضمان استقلاليتها في الرقابة، وعدم انفراد الموظف بعملية اتخاذ القرار والمراقبة²⁷¹.

وقد عرّف دليل ميثاق ومنهجية التدقيق الداخلي الذي تم اعتماده بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2019 الصادر بتاريخ 2019/1/6 "التدقيق الداخلي" بأنه نشاط مستقل وموضوعي يقدم تأكيدات وخدمات استشارية بهدف إضافة قيمة للجهة وتحسين عملياتها؛ إذ يساعد هذا النشاط في تحقيق أهداف الجهة الاتحادية من خلال اتباع أسلوب منهجي منظم لتقييم عمليات الحوكمة وإدارة المخاطر والرقابة وتحسين فاعليتها".

268 د. محمد الصيرفي، الاحتراف الإداري الحكومي، مرجع سابق، ص 345. انظر أيضاً: د. قمر محمد بخيت ناجي، رقابة السلطة التشريعية على أداء السلطة التنفيذية مرجع سابق، ص 40.

269 د. محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 131.

270 د. محمد الصيرفي، الاحتراف الإداري الحكومي، مرجع سابق، ص 345 - 346.

271 مرجع سابق، ص 347 - 348.

ويشمل نطاق التدقيق العديد من خدمات التأكيد والخدمات الاستشارية، ومن بين تلك الخدمات التي ذكرت على سبيل المثال لا الحصر ما نصت عليه ذات الفقرة (1) من المادة الأولى من القرار: "أ- تدقيق الالتزام: يهدف تدقيق الالتزام إلى مراجعة بعض الأنشطة المالية أو التشغيلية للجهة الاتحادية بغرض تحديد مدى توافقها مع شروط وقواعد وأنظمة محددة، ومن مسؤوليات التدقيق الداخلي تحديد ما إذا كانت أنظمة الرقابة الداخلية كافية وفعالة، والتحقق من التزام الإدارات التي يتم التدقيق عليها بالمتطلبات التشريعية والقوانين ذات العلاقة.

ب- التدقيق التشغيلي "تقييم الأداء": يهدف هذا النوع من التدقيق إلى مراجعة منهجية الأنشطة التشغيلية لدى الجهة الاتحادية مقارنة بأهداف محددة، ويمكن أن يعبر عنها كتدقيق القيمة المضافة المحصلة مقارنة بالموارد المستخدمة أو التدقيق الإداري، ويسمح هذا النوع من التدقيق بتقييم الأداء وتحديد الفرص المتاحة بغرض التطوير وإصدار التوصيات بهذا الشأن.

ج- تدقيق نظم تقنية المعلومات: إن تدقيق نظم تقنية المعلومات وأمنها قد تم تصميمه لمراجعة مواطن القوة والضعف في السياسات الحالية لهذه النظم، ووسائل إخراج النتائج، وتحديد أوجه القصور في المهارات والمعرفة بين إستراتيجية الجهة الاتحادية وتلك الخاصة بمديري نظم تقنية المعلومات، وذلك بغرض تقديم الاستشارات والتوصيات الخاصة بأنظمة الرقابة الداخلة لكل مستويات الإدارة، إلا أنه من المهم أيضاً التأكد من توازن المخاطر مع الاستثمار في أنظمة في الرقابة الداخلية في ظل بيئة نظم تقنية المعلومات المليئة بالمفاجآت والتغيرات، ويمكن الاستعانة بمتخصصين في هذا المجال عند الحاجة".

وأكد الدليل على ضرورة استقلالية التدقيق الداخلي؛ إذ وضع العديد من الأحكام التي تضمن تلك الاستقلالية، والتي نصت عليها المادة رقم (1) من الباب الأول؛ إذ تطلبت عدم الخضوع للشروط والظروف التي تهدد قدرة نشاط التدقيق الداخلي للاضطلاع بمسؤوليات التدقيق الداخلي على نحو غير متحيز، بالإضافة إلى إمكانية الوصول المباشر ودون أي قيود إلى الإدارة العليا،

يمثل مفهوم الاستقلالية بشكل عام حجر الزاوية في أي عملية رقابية أو تقييمية؛ إذ يشير مفهوم الاستقلالية إلى البعد عن تضارب العلاقة أو المصالح، وأن يكون بعيداً عن تأثير الجهة التي يتولى مراجعة عملياتها، وأن يكون بعيداً عن تأثير مصالحه الشخصية في الجهة.

ويظهر من تنظيم عمل التدقيق الداخلي حرص المشرع على ضرورة استقلالية مكتب التدقيق الداخلي وتبعيته للإدارة العليا في الجهة الحكومية؛ حتى يتمكن من رفع التقارير التي تصب جميعها في خدمة المتعاملين، ويعزز الثقة لديهم بوجود جهة تراجع عملياتها وأنشطتها التي أثرت على القرارات المتخذة، وهنا تتشابه الأفكار مع تنظيم الأمبودسمان من حيث فكرة ضرورة توفر الاستقلالية. نعم، هنا استقلالية جزئية داخلية، ولكن على الأقل يتطلب أي عمل رقابي الاستقلالية عن متخذ القرار.

لن نتطرق هنا إلى بيان نطاق وحدود التدقيق الداخلي بشكل تفصيلي للنظام؛ إذ يوجد العديد من القرارات التنظيمية، والأدلة الإرشادية، وغيرها الكثير مما لا يسع المجال لذكرها، والتي من خلالها يتم إجراء تقييم صارم

للعمليات ومراجعة للقرارات المتخذة من حيث جودة الخدمات، أو المخاطر التي قد تنتج عنها؛ سواء مخاطر مالية، أو مخاطر تنظيمية، أو مخاطر تشغيلية وتنفيذية، أو مخاطر مرتبطة بسمعة الحكومة الاتحادية وذلك على جميع المستويات، إلا أننا نود فقط أن نوضح اللجنة الأولى في التنظيم الحكومي الذي يقوم بعملية التدقيق على مهام الإدارة وأعمالها، ورفع التوصيات إلى السلطات الرئاسية العليا؛ للعمل على إصلاح أي أخطاء أو مخاطر قد تنتج من تلك العمليات. ليست المخاطر مالية فقط، بل هناك مخاطر ترتبط بسمعة الجهات، وهو ما يدخل في نطاق بحثنا الذي يهدف إلى تعزيز الثقة لدى المتعاملين. والظاهر من التنظيم السابق أن المشرع حريص على توفير الاستقلالية، والتمكين من الحصول على المعلومات والمستندات.

الفرع الثاني: مشاركة المتعامل جهة الإدارة من خلال نظام المقترحات والبلاغات

تقدم الجهات الحكومية جميعها قنوات لتلقي المقترحات والبلاغات؛ مما يساهم في تحسين العمل الحكومي واختصاصات الجهات. ولم تقف دولة الإمارات في إطار خدمتها للمتعاملين على تلقي الشكاوى والتظلمات، بل حرصت على أن يكون للمتعامل دور أساسي في المشاركة؛ للحصول على أفضل الخدمات الحكومية، فقد أطلقت العديد من الخدمات التي من شأنها أن تجمع جهة الإدارة بالمتعامل، مثل الخدمات التي أطلقتها ضمن رؤية مفهومها "الحكومة معك"، وذلك من خلال العديد من القنوات التي من شأنها أن تساهم في تطوير العمل الحكومي؛ إذ قالت عبر موقعها الرسمي (شارك. إمارات): "كلنا أذان مُصغية، فلا تتردد في أن نُسمعنا صوتك"²⁷².

لذلك فتحت عبر موقعها الرسمي (11) قناة لتلقي صوت المتعامل منها:

- قناة (مشورات): وهي صفحة إلكترونية تطرح عليها الجهات الحكومية الموضوعات التي ترغب في مشاوررة الجمهور بشأنها؛ لجمع أكبر عدد من المشورات؛ إذ يتم تقييم تلك الآراء والأفكار؛ للمساهمة في مساعدة الجهة الحكومية (طالبة المشاورة) في اتخاذ القرار المناسب، ويحقق في ذات الوقت رضا المتعاملين وسعادتهم من خلال مشاركة آرائهم²⁷³.
- قناة (مدونات): وهي طريقة للمشاركة الإلكترونية يطرح خلالها أحد المسؤولين أو المختصين لدى الجهات الحكومية فكرة أو مجموعة أفكار تلخص تجربته بشأن موضوع معين، ويشترك المتعاملون مع المسؤول في الأفكار والأسئلة وغيرها؛ وذلك بهدف خلق قناة في الفكر بين المسؤولين والمتعاملين²⁷⁴.
- ومن المشاركات التي تتعلق بموضوعنا ما قدمه أمين صندوق الزكاة في الإمارات عن الحوكمة المؤسسية، التي عرّفها بأنها وضع إطار متكامل وفعال يضمن النزاهة والشفافية والمساءلة والامتثال

272 الموقع الرسمي الإلكتروني للحكومة ضمن صفحة (شارك. إمارات): <https://u.ae/ar-AE/participate>

273 يتم خلال هذا الصفحة عرض المشورات الحالية (التي يتم طلب المشورة بشأنها)، إضافة إلى عرض المشورات السابقة؛ إذ تستعرض كل جهة حكومية (موضوعاً وملخصاً عن المشورة المطلوبة، وتفصيلها، وكيفية المشاركة، وآلية التواصل)، وبعد انتهاء فترة المشورة تعرض الجهة الحكومية نتائج مشاركة الجمهور حسب طبيعة كل جهة، ويتم أحياناً عرض (أعداد المشاركين، وأبرز النتائج والمخرجات، والتحسينات التي تم الأخذ بها مثلاً). انظر مثلاً (مشورة الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية: مستوى الرضا عن نظام إدارة الأداء الإلكتروني): <https://u.ae/ar-AE/participate/consultations/consultation?id=3310>

274 انظر دليل إضافة مدونة جديدة على منصة شارك. إمارات: [Guidelines for adding a blog on Sharik_Ar.pdf](#)

للقوانين والتشريعات، ويعزز الثقة مع الموارد البشرية والمتعاملين والمعنيين والمجتمع ككل، وهو ما يسعى العديد من الجهات إلى تطبيقه²⁷⁵.

- قناة (الاقتراحات والملاحظات): وهي طريقة يتمكن من خلالها المتعامل من تقديم مقترحاته وملاحظاته للجهات الحكومية، إضافة إلى استفساراته وشكر المتعاملين من خلال بوابة الإمارات العربية المتحدة المركزية لملاحظات المتعاملين واقتراحاتهم واستفساراتهم، تحت اسم (منصة تواصل 171)، التي تهدف إلى تحقيق رؤية دولة الإمارات نحو تقديم خدمات فعالة تساهم في رفع مستوى سعادة المتعاملين²⁷⁶.

- إشراك المجتمع في تصميم الخدمات الحكومية وتطويرها: حرصت حكومة الإمارات على وضع خدمات استباقية بتنفيذ منهجية حديثة من شأنها إشراك جميع أطراف المجتمع في ابتكار وتصميم الخدمات العامة وطرق تقديمها؛ إذ تعقد الحكومة العديد من ورش العمل وجلسات العصف الذهني للعملاء؛ لحثهم على المشاركة في إبداء الملاحظات والاقتراحات التي تساهم في تعزيز تجربة الدولة في الخدمات الحكومية، وذلك من خلال (مصنع الخدمات الحكومية) الذي يهدف إلى تدريب الجهات الحكومية على آلية تصميم الخدمات الحكومية من منظور المتعامل، وإشراكه في تحسين رحلته وتجربته. وكان نتاج هذه الطريقة العديد من الباقات الحكومية المميزة، والتي شملت قطاعات مختلفة مثل العمل، والعدالة، والإقامة، والبيئة، ومزاولة الأنشطة، وغيرها الكثير²⁷⁷.

- إضافة إلى العديد من المنصات الأخرى التي تتعلق بذات الفكرة، ومن أهمها وأحدثها ما يتم من خلال وزارة اللامستحيل، التي تعمل على توفير خدمات حكومية قبل طلبها، وتهدف إلى تسهيل حياة الإنسان من خلال توفير خدمات استباقية تدرك وتتفهم حاجة المتعامل، والمبادرة نحو توفيرها واختبارها على أهم الخدمات التي تعني الإنسان، وقد وضعت لنفسها هدفاً بأن تحول (100%) من الخدمات الحكومية -القابلة للتحويل- إلى خدمات استباقية خلال الأعوام الخمسة القادمة²⁷⁸.

- هناك العديد من القنوات التي من شأنها التفاعل مع المتعاملين، والنظر فيما يطرحونه من أجل تطوير العمل الحكومي وخدماته، مثل استطلاعات الرأي (التي تتضمن قسماً للتصويت على الموضوعات التي تطرحها الجهة الاتحادية)²⁷⁹، أو منتدى النقاش (ويتضمن الموضوعات التي يضيفها المتعامل للمناقشة والتعليق على موضوع لتحسين الخدمات الحكومية وتطويرها في دولة الإمارات)²⁸⁰، أو صفحة (لديك فكرة؟) التي تمكن

275 مدونة منشأة من قبل سعادة/ عبد الله بن عقيدة المهيري، مدير عام صندوق الزكاة، بعنوان (الحكومة المؤسسية) والمؤرخة في 2021-9-30: <https://u.ae/ar-ae/participate/blogs/blog?id=706>

276 انظر الموقع الإلكتروني لمنصة تواصل 171: <https://171.ae/ar>

277 الصفحة الرئيسية لإشراك المجتمع في تطوير الخدمات الحكومية: <https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/digital-uae/digital-inclusion/co-creation-and-designing-of-public-services>

278 الموقع الرسمي لوزارة اللامستحيل لحكومة دولة الإمارات (وزارة افتراضية): <https://mop.gov.ae/ar>

279 الصفحة الرئيسية لاستطلاعات الرأي: <https://u.ae/ar-AE/participate/polls>

280 الصفحة الرئيسية لقناة (منتدى النقاش): <https://u.ae/ar-AE/participate/forum>

المتعامل من إرسال أفكاره المبتكرة التي تتعهد الجهة بأن يناقشها فريق عمل بعد الاطلاع عليها وإمكانية مناقشتها في حضور المتعامل خلال (7) أيام عمل²⁸¹.

- وكذلك دور المتسوق السري، الذي يعد نوعاً من الرقابة في القطاع الحكومي في دولة الإمارات، وتسعى هذه الوسيلة إلى الحفاظ على مستوى عالٍ من جودة الخدمات وتعزيز الرضا عن الخدمات الحكومية لدى المتعاملين؛ فهي وسيلة غير مباشرة للحكومة لمراقبة أعمال جهة الإدارة وموظفيها بشأن ضرورة اتخاذ أقصى درجات الحيطة في أن تحقق أعمالهم، وتصرفاتهم، والخدمات التي يقدمونها تطلعات حكومة الإمارات.

في النظام الحكومي، يمكن استخدام المتسوق السري لتقييم جودة الخدمات المقدمة للمواطنين والمقيمين وتحسينها؛ إذ يتيح هذا البرنامج الوطني لـ"المتسوق السري" الرقابة والاطلاع على حسن خدمة العملاء في المؤسسات الحكومية، مثل مراكز الخدمة، والمكاتب، والهيئات المنظمة، وزيارة هذه المؤسسات والتظاهر أنه متعامل عادي، وتقديم طلب بالخدمات التي يطلبها أي متعامل في النظام الحكومي، ثم يقدم تقريراً وتقييماً للجهات المعنية عن جودة الخدمة المقدمة وفقاً لمعايير محددة ضمن البرنامج تتعلق بسرعة الخدمة، وتعامل الموظفين، وسهولة الحصول على المعلومات، وغيرها الكثير من المعايير، ويتضمن هذا التقرير تجربته، والنصائح والتوصيات التي تهدف إلى تحسين الخدمات المقدمة. وتعد هذه التقارير وسيلة مميزة تساعد الجهات الحكومية في فهم منازعات الخدمة وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسين وتطوير من وجهة نظر المتعاملين لدى الجهة الحكومية.

كما سمحت الحكومة بتوسع نطاق هذا النوع من الرقابة، بأن أتاحتها لجميع أفراد المجتمع من جميع الجنسيات لتقييم الخدمات الحكومية؛ إذ وفرت تطبيقاً إلكترونياً يسمى "المتسوق السري" يمكن استخدامه بثماني لغات، ويوفر التطبيق للمتعامل مساحة لكتابة آرائه ومقترحاته؛ مما يساعد الجهات الحكومية في فهم تجارب المتعاملين وتطلعاتهم بشكل أكثر دقة، والاستفادة من البيانات التي يوفرها في تطوير الخدمات والتعرف على نقاط القوة وفرص التحسين، كما يتيح للمسؤولين متابعة أداء المراكز الحكومية²⁸².

هذه النظرة الحكومية لدولة الإمارات تعد مميزة للغاية، وهي في حقيقتها تماثل ما يسمى الرقابة الشعبية في بعض الدول، بل تفوقت عليها في سهولتها واستخدام الوسائل الإلكترونية التي تبسط من تجربة أي متعامل مع دولة الإمارات، وتولي الحكومة نتائج المتسوقين السريين أهمية كبيرة، وتقيّم الجهات الحكومية بناء على الملاحظات الواردة من قبلهم.

281 الصفحة الرسمية لقناة (لديك فكرة؟): <https://u.ae/ar-AE/participate/ideation>

282 انظر الموقع الرسمي لحكومة الإمارات والمرتبط بدور المتسوق السري: <https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/the-uae-government/accountable-government-performance>

- وفي ضوء التوجيهات الحكومية عملت الجهات الحكومية الاتحادية على تعزيز الحوكمة المؤسسية التي تعزز فاعلية نظام الإدارة، ومن أمثلتها الحوكمة المؤسسية للهيئة الاتحادية للهوية والجنسية والجمارك وأمن المنافذ²⁸³، والحوكمة المؤسسية لمؤسسة الطاقة النووية، والتي حددت العديد من السياسات التي تحرص عليها لتفعيل نظام البلاغات لضمان عمليات الحماية اللازمة²⁸⁴.
- إضافة إلى خدمة تقديم البلاغات المتعلقة بالحوكمة الرشيدة لهيئة الأوراق المالية والسلع، ويهدف البلاغ إلى إتاحة الفرصة للجميع بمن فيهم المتعاملون لرفع ملاحظاتهم بشأن كل ما يتنافى مع مبادئ الحوكمة الرشيدة؛ إذ تم تخصيص قناة يتم من خلالها التصدي لكل من يخالف القوانين والأنظمة المعمول بها في الحوكمة الاتحادية، أو يتنافى مع أخلاقيات الوظيفة العامة أو سمعة الجهة²⁸⁵.
- ويُسهّل ما سبق للجهات الإدارية على الأقل تعزيز الشفافية والمساءلة داخل السلطة التنفيذية، إضافة إلى القيام بدور كبير في الحفاظ على التوازن بين الجهات والسلطات التي تخضع لها، فيعزز الشفافية، والمساءلة، وحماية حقوق الفرد، وإعادة صنع التشريعات بطريقة شفافة وعادلة، إضافة إلى لعب دور حاسم في تعزيز الحكم الرشيد والحفاظ على ذلك التوازن من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة، وبناء الثقة العامة لدى الجهات الحكومية، وضمان حماية حقوق المتعاملين.

المطلب الثاني: نظم المتعامل لدى جهة الإدارة

يعتبر التظلم وسيلة تبدأ من قبل المتعامل ذاته، وهو يتطلب منه إظهار شكواه أو اعتراضه وامتعاضه من القرار المتخذ، وهذا النوع يأتي بصورة مباشرة أو هجومية -إن صح التعبير- تتمثل في الشكوى أو التظلم من القرار المتخذ²⁸⁶. وتتمثل غاية التظلم الإداري الذي يتم من خلال شكوى أو التماس أو اعتراض يقدمه من رأى أن هناك قراراً صدر ضده ملتصقاً من جهة الإدارة إلغاء قرارها أو سحبها في تخفيف العبء عن المحاكم وإتاحة فرصة للتسوية الودية للنزاع، وإتاحة الفرصة لجهة الإدارة كذلك لمراجعة قرارها، إضافة إلى وأد الخصومة في مهدها، وتوفير الوقت والجهد والمال²⁸⁷.

وقد كفل الدستور الإماراتي العديد من الحقوق، ويجب على الجميع بما فيهم المؤسسات أن تراعي في تصرفاتها تلك الحقوق وألا تتعدى عليها؛ لذلك جاءت المادة رقم (41) من الدستور الإماراتي مؤكدة حق الإنسان في حماية حقوقه من خلال الشكاوى لدى الجهات المختصة أو القضائية، وقد نصت على أنه "لكل إنسان أن يتقدم

283 انظر الموقع الرسمي لمؤسسة الهيئة الاتحادية للهوية والجنسية والجمارك وأمن المنافذ: <https://www.gdrfad.gov.ae/ar/governance>

284 انظر الموقع الرسمي لمؤسسة الإمارات للطاقة النووية: <https://www.enec.gov.ae/ar/policies>

285 صفحة تقديم البلاغات المتعلقة بالحوكمة الرشيدة لهيئة الأوراق المالية والسلع ضمن صفحتها الرسمية: <https://www.sca.gov.ae/ar/reach-us/submit-report.aspx>

286 د. محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 132.

287 د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي (في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2008، ص 19 و23.

بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب".

وقد أكدت المحكمة الاتحادية حق أي إنسان في تقديم الشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية؛ إذ أكدت أنه "لما كان دستور الدولة قد نص في الباب الثالث منه على طائفة من الحقوق والحريات، وجعلها في منزلة الحقوق الدستورية بوصفها أمراً لازماً وضرورياً لاستدامة حياة إنسانية آمنة كريمة ولانقة لمواطني الاتحاد وكل المقيمين على أرضه، وأن الأصل في تنظيم هذه الحقوق وتلك الحريات، وإن كان يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يباشرها المشرع وفق أسس موضوعية وفي حدود مقتضيات الصالح العام إلا أن هذا التنظيم يكون مخالفاً لأحكام الدستور ومنافياً لمقاصده إذا تعرّض للحقوق التي تناولها سواء بإهدارها أو الانتقاص منها؛ لأن الدستور إذ يعهد بتنظيم معين إلى السلطة التشريعية أو غيرها فإن ما تقرره من القواعد القانونية بصدده لا يجوز أن ينال من الحق محل الحماية الدستورية سواء بالنقص أو الانتقاص، ذلك أن إهدار هذه الحقوق عدوان على مجالاتها الحيوية التي لا تنفس إلا من خلالها، وبالتالي المساس بما هو ضروري لحياة الإنسان التي لا تستقيم من دونه.

وحيث إن التمتع بالحقوق الدستورية المنصوص عليها في الباب الثالث من دستور الاتحاد لا يتأتى إلا بتقرير حقوق دستورية حمائية مقابلة تصان بها الحقوق والحريات إذا ما تعرضت للانتهاك أو الامتهان، ومن أبرزها حق الشكوى الذي نص عليه الدستور في المادة رقم (41) "لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب"، فجعله حقاً للناس كافة تتكافأ فيه مراكزهم القانونية في سعيهم لرد العدوان على حقوقهم دفاعاً عن مصالحهم الذاتية، لا يتميزون في مجال حقهم في النفاذ إلى قاضيهم الطبيعي، جاعلاً من مبدأ مساواة الناس أمام القانون ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساساً للعدل والسلام الاجتماعي غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تفيد ممارستها، وباعتبار أن حق الشكوى وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة للحقوق جميعاً، وأن حظر التمييز يجد أساسه فيما نص عليه دستور الاتحاد بسبب الأصل، أو الموطن، أو العقيدة الدينية، أو المركز الاجتماعي. فالتمييز الذي يناقض أساس المساواة قوامه كل تفرقة، أو تقييد، أو تفضيل، أو استبعاد ينال بصورة تحكيمية من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور أو القانون سواء بإنكار أصل وجودها، أو تعطيل آثارها أو انتقاصها بما يحول دون مباشرتها على قدم المساواة الكاملة بين المؤهلين قانوناً للانتفاع بها. وكان المشرع الدستوري قد كفل لأي إنسان حق الشكوى بما نص عليه في المادة رقم (41) السالفة البيان، وارتقى بهذا الحق إلى مصاف الحقوق الدستورية الأصلية مخولاً لصاحبه أن يسعى بشكايته أو دعواه إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية للدفاع عن حقوقه توصلًا إلى جبر الضرر الذي أصابه جراء العدوان عليها. ومؤدى هذا الارتقاء استعصاء هذا الحق على أي انتهاك له، أو انتقاص منه، أو إرهابه بعوائق منافية لطبيعته، أو إجازته في حالة بذاتها دون سواها، أو قصر مباشرته على فئة دون أخرى لضمان أن يكون النفاذ إلى الجهات المختصة بما فيها الجهات القضائية حقاً لكل من يلوذ به غير مقيد في ذلك إلا بالقيود التي يقتضيها تنظيمه، والتي لا يجوز بحال

أن تصل في مداها إلى حد إغفاله أو مصادرته. وهذا الحق يُعد مبدأً دستوريًا عاصمًا من النصوص القانونية التي تحول دون ممارسته على نحو سليم، وإنكاره يعد إهدارًا للحماية التي يفرضها الدستور للحقوق التي وقع العدوان عليها، وإنكارًا للعدالة في جوهر خصائصها وأدق توجهاتها²⁸⁸.

ومن ثم فإن هناك طرفين رئيسيين في هذه العلاقة هما المتعامل وجهة الإدارة؛ لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتطرق في الفرع الأول منهما إلى أنواع التظلمات وتقسيماتها وآلية تقديمها، وسنخصص الفرع الثاني لبعض الأمثلة لتنظيم التظلم الإداري في الدولة، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: أنواع التظلمات الإدارية وتقسيماتها وآلية تقديمها

يعد التظلم الإداري من أنواع الرقابة الإدارية التي يمكن أن تمارسها الإدارة على نفسها، ووسيلة غير قضائية يمكن من خلالها حل المنازعات الإدارية، وتتميز عن غيرها من عدد من النواحي؛ إذ تعد أكثر مرونة ويسرًا على المتعاملين، فيتم النظر إلى الجوانب الاجتماعية، والإنسانية، والقانونية، والإدارية بعكس القضاء الذي ينظر إلى الجانب القانوني بشكل رئيسي، كما أن التظلم يعد من أقل الأساليب تكلفةً؛ فهو عادةً ما يكون مجانيًا بعكس الأساليب القضائية، كما يتميز هذا الأسلوب بسرعه، والأهم من ذلك كله وهو ما نسعى إليه، وهو أنه يحافظ على حسن العلاقة بين الإدارة والمتعاملين؛ لأنه يُعد أسلوبًا وديًا لإنهاء النزاع؛ فإن تنازلت الإدارة وتراجعت عن قرارها فهي ترجع مختارة وليس إلزامًا كما يتم قضائيًا²⁸⁹.

ويبدأ التظلم من خلال تقديم صاحب المصلحة اعتراضًا أو شكوى على قرار يرى أنه غير مشروع، أو أن هذا القرار أضر بمركزه القانوني، طالبًا من جهة الإدارة (من مُصدر القرار أو أعلى منه درجة) النظر في إلغاء القرار، أو تعديله، أو سحبه، أو أي تصرف لرفع الضرر الذي سببه هذا القرار²⁹⁰.

ويمكن تقسيم التظلم إلى عدة تقسيمات؛ فهناك تقسيم من حيث السلطة المختصة بنظره؛ فقد يكون لائنيًا؛ أي أنه يقدم إلى ذات الجهة التي أصدرت القرار، أو تظلمًا رئاسيًا؛ وهي السلطة الرئاسية لمصدر القرار. كما يمكن تقسيم التظلم من حيث مدى إلزاميته من عدمه، فقد يكون اختياريًا، أو وجوبيًا بحيث لا يمكنه اللجوء إلى القضاء إذا لم يقدمه²⁹¹.

288 المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الدستورية - الطعن رقم (1) لسنة 34 قضائية - دستورية - بتاريخ 09-06-2008، ص 3.

289 د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 80 - 81.

290 د. نائلة محمد إبراهيم البسيوني، الطرق غير القضائية لحل المنازعات الإدارية (دراسة مقارنة) المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2020، ص 82 - 83.

291 أ. عبد الله محمد محمود، الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية (دراسة نظرية وتطبيقية في الإمارات العربية المتحدة وفي الدول الأجنبية)، رسالة لنيل درجة الماجستير، جامعة طنطا، مصر، سنة 1990، ص 42 - 43. انظر أيضًا: د. نائلة محمد إبراهيم البسيوني، الطرق غير القضائية لحل المنازعات الإدارية مرجع سابق، ص 83 - 85.

إضافة إلى نوع آخر وهو التظلم إلى لجنة إدارية خاصة، وتشكّل في العادة من موظفين إداريين من مستويات إدارية مختلفة، تعتبر حلقة وصل بين نظام الإدارة القاضية والإدارة الحكم²⁹².

إن من أبرز عيوب هذا النوع من أنواع الرقابة -رغم أنه أفضل من الأنواع السابقة- أن تكون هناك علاقة بين أعضائها والجهة الإدارية، ومن ثم فإن تحقيق العدالة التي ينشدها المتعاملون يشوبه الشك وعدم اليقين من مشروعيته في الغالب، إذ تسعى الإدارة في الغالب إلى تثبيت موقفها الأول ومحاولة عدم ظهورها بمظهر المقصر عند اتخاذ قرارها الأول؛ مما يؤدي إلى عدم شعور المتعاملين بوجود الضمانات التي تحقق العدالة²⁹³.

للتظلمات الإدارية شكل معين؛ إذ يتم تقديمها في الغالب عن طريق الكتابة، ويلتزم مقدمها بالمواعيد، وبعد ذلك يتم فحص التظلم ومدى توفر شروط قبوله التي نصت عليها التشريعات، والتحقق من اختصاص الجهة به، إضافة إلى العديد من القواعد الشكلية والإجرائية. لن نتطرق في بحثنا هذا إلى التفصيل، وإنما نحاول أن نبين الأنواع التي يمكن لأي متعامل أن يسلكها، فكان التظلم لدى جهة الإدارة أول تلك الأنواع التي يباشرها بنفسه عند جهة الإدارة التي أصدرت القرار.

الفرع الثاني: أمثلة لتنظيم التظلمات ضمن التشريعات المعمول بها

للتظلم آليات محددة وأثار ينتج عنها، وهي ليست محل دراستنا كما سبق القول، وما يعيننا هو بيان أنه يمكن لأي متعامل أن يلجأ إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار للتظلم. وفي ضوء التعاملات الإلكترونية، وتبني دولة الإمارات العديد من الخدمات الإلكترونية والرقمية لدى جميع الجهات الحكومية في الدولة، التي يمكن من خلالها تقديم الاعتراض أو التظلم على أي قرار يصدر من قبلها، إضافة إلى تنوع طرق التظلم بين ما هو اختياري ووجوبي، وسنستعرض بعض التطبيقات العملية لدى الجهات الحكومية، ومن أمثلتها:

أولاً: ما تطرقت إليه المادة رقم (13) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (36) لسنة 2021 بشأن العلامات التجارية والمعنونة بـ (التظلم من رفض أو تعليق التسجيل)؛ إذ نصت على ما يلي: "1. لطالب التسجيل أو مالك العلامة أو من ينوب عنه التظلم إلى لجنة التظلمات من قرار الوزارة برفض التسجيل أو تعليقه وذلك خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به، ويجوز له الطعن في قرار لجنة التظلمات أمام المحكمة المختصة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به. 2. إذا لم يتظلم طالب التسجيل من القرار الصادر برفض طلبه في الميعاد المنصوص عليه بالبند السابق، أو لم ينفذ الشرط الذي علق عليه طلبه خلال الميعاد المنصوص عليه في البند رقم (1) من هذه المادة يُعد متنازلاً عن طلبه. 3. وفي جميع الأحوال، لا تقبل الدعوى بطلب إلغاء قرار الوزارة برفض تسجيل العلامة أو تعليق التسجيل دون التظلم منه".

292 أ. عبد الله محمد محمود، الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية مرجع سابق، ص 44. انظر أيضًا. د. محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 133.

293 أ. عبد الله محمد محمود، الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 49.

كما نصت المادة رقم (14) من ذات القانون المذكور آنفًا والمعنونة بـ(لجنة التظلمات) على ما يلي: "1. تنشأ في الوزارة لجنة تسمى "لجنة تظلمات العلامات التجارية برئاسة أحد القضاة المتخصصين" يرشحه وزير العدل وعضوية اثنين من المتخصصين يختارهما الوزير، وتختص هذه اللجنة بالفصل في التظلمات التي يقدمها ذوو الشأن من القرارات الصادرة من الوزارة تنفيذًا لأحكام هذا المرسوم بقانون ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذًا له. 2. يصدر الوزير قرارًا بتسمية أعضاء لجنة التظلمات ونظام عملها وإجراءات التظلم أمامها".

ويظهر من النصين المشار إليهما آنفًا أن الجهات الحكومية تراعي وجود لجان مستقلة قدر الإمكان عنها؛ ففي قانون العلامات التجارية راعى أن يقدم التظلم إلى لجنة مستقلة قدر الإمكان، وذلك بأن يرأسها أحد القضاة؛ لضمان وجود عضو قانوني ضمن تشكيل هذه اللجنة، ويكون مستقلًا عن الوزارة التي أصدرت القرار، وهذا النوع من اللجان يعتبر أكثر استقلاليه وموثوقية.

ثانيًا: كما أصدر وزير الموارد البشرية والتوطين القرار رقم (45) لسنة 2022 بشأن تشكيل لجنة التظلمات من القرارات الصادرة من وزارة الموارد البشرية والتوطين، والتي تضمنت تحديد لأعضاء اللجنة وكيفية عملها، وقد نصت المادة رقم (1) على ما يلي: "تشكيل اللجنة واختصاصها: تنفيذًا لما ورد في المادة رقم (69) من المرسوم بقانون المشار إليه آنفًا والمادة رقم (35) من لائحته التنفيذية، تشكل لجنة تظلمات في وزارة الموارد البشرية والتوطين، تختص بنظر طلبات التظلمات المقدمة من أطراف العلاقة العمالية فيما يتعلق بالقرارات الصادرة من قبل الوزارة، وذلك برئاسة وكيل الوزارة المساعد للخدمات المساندة، ومدير إدارة الشؤون القانونية نائبًا له، وعضوية ممثلين عن الوحدات التنظيمية التالية بحيث لا يقل منصبه الوظيفي عن رئيس قسم أو درجته الوظيفية عن الأولى:

1. قطاع شؤون العمل. 2. قطاع شؤون التفتيش. 3. قطاع العمالة المساعدة. 4. إدارة الموارد المالية. 5. إدارة تقنية المعلومات. 6. رئيس قسم الدعاوى القضائية والتظلمات عضوًا ومقررًا.

ويجوز للجنة الاستعانة بمن تراه مناسبًا من داخل الوزارة أو خارجها دون أن يكون له صوت معدود، وذلك لمساعدة اللجنة في أداء مهامها".

ونصت المادة رقم (2) من ذات القرار على تقديم التظلم؛ إذ نصت على ما يلي: "تقديم طلب التظلم للجنة: يتم تقديم طلب التظلم خلال ثلاثين يومًا من تاريخ العلم بالقرار الصادر من الوزارة، على أن يكون الطلب مسببًا ومرفقًا به كافة المستندات المؤيدة له".

وفي ذات السياق إذ نصت المادة رقم (3) على ما يلي: "آلية عمل اللجنة: 1. تعقد اللجنة اجتماعاتها بدعوة من رئيسها أو من ينوب عنه مرة على الأقل كل شهر أو كلما دعت الحاجة لذلك، ويعتبر الاجتماع صحيحًا بحضور نصف أعضاء اللجنة على الأقل بشرط حضور الرئيس أو نائبه. 2. تصدر اللجنة قراراتها بشأن طلبات التظلم المقدمة لها بأغلبية أصوات الأعضاء الحضور وتكون قراراتها مسببة، فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة. 3. يتم البت في طلب التظلم خلال (15) يوم عمل من تاريخ تقديمه، وإخطار مقدم

طلب التظلم والوحدات التنظيمية في الوزارة بقراراتها لاتخاذ اللازم بشأنه. 4. يجوز للجنة طلب أي مستندات أو إثباتات إضافية من مقدم طلب التظلم أو من الوحدات التنظيمية المختصة بالوزارة، كما يجوز للجنة استدعاء من تراه لاجتماع اللجنة حضورياً أو عبر القنوات الرقمية المعتمدة".

ويظهر في هذا التطبيق أيضاً محاولة المحافظة على قدر من الاستقلالية، إلا أنه وبالرغم من أن المثال الأول أكثر استقلالية لوجود القاضي فإن الملاحظ أن اللجنة تميزت بوجود موظف بدرجة وكيل وزارة مساعد، إضافة إلى (6) أعضاء آخرين، ويكون التصويت بأغلبية الأعضاء الحضور، وهذه وسيلة جيدة لضمان عدم انفراد أحد بالقرار إلى حد كبير، كما أكد القرار السابق على ضمانة إضافية (وإن كانت مفترضة) إلا أنه يجب بيانها، وهي أن تكون القرارات الصادرة عن اللجنة مسببة؛ وذلك لفهم الأسباب التي بنيت عليها اللجنة قرارها.

ثالثاً: من الأمثلة المميزة لجان التظلمات المستقلة، التي تشكّل على مستوى أعلى نظراً لأهميتها الكبيرة؛ وذلك لمواجهة المتعاملين الذين يكون لهم ثقل اقتصادي أكبر؛ مما يتعين معه التحري في اتخاذ القرارات؛ لما لهذه النوعية من القرارات من تأثير في الاقتصاد بشكل عام.

إذ نصت المادة رقم (136) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 بشأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت والأنشطة المالية والمعدلة بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2021 والمعنونة بـ(لجنة الفصل في التظلمات والطعون) على ما يلي: "لجنة الفصل في التظلمات والطعون: 1. تنشأ بموجب أحكام هذا المرسوم بقانون لجنة مستقلة تسمى بـ"لجنة الفصل في التظلمات والطعون"، ويصدر مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس الإدارة قراراً بتشكيلها ومدتها ونظام عملها وكافة الإجراءات والقواعد المتعلقة بالفصل في التظلمات والطعون، بما في ذلك الرسوم المستحقة للنظر فيها. 2. يراعى في تشكيل اللجنة وجود قاضٍ أو أكثر، واثنين من الخبراء من ذوي الاختصاص في الأمور المالية والمصرفية. 3. يشترط ألا يكون أعضاء اللجنة المرشحون من قبل مجلس الإدارة أعضاء بمجلس الإدارة ولا يشغلون أي وظيفة لدى المصرف المركزي أو أي من المنشآت المالية المرخصة. 4. يتعين ألا يكون لرئيس اللجنة أو أي عضو من أعضائها مصلحة مع أي طرف من أطراف النزاع، وإلا تعين عليه الإفصاح عن ذلك، وفي هذه الحالة يتعين ترشيح عضو آخر لعضوية اللجنة بشكل مؤقت للنظر في النزاع المعروف. 5. فيما عدا الأنظمة، والتوجيهات، والتعليمات، والسياسات، والقرارات التنظيمية والرقابية ذات الطبيعة العامة تختص اللجنة وحدها وحصرها بالفصل في التظلمات والطعون على أي من القرارات ذات الصلة بالأنشطة المالية والمصرفية الصادرة من المصرف المركزي وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون، ولها في سبيل مباشرة اختصاصاتها اتخاذ كافة الإجراءات الآتية أو بعضها:

أ. تكليف أي شخص للمثول أمامها لتقديم أي أدلة، أو شهادات، أو معلومات، أو بيانات والنظر فيها.

ب. سماع من تراه من الشهود بعد أدائهم اليمين القانونية.

ج. انتداب من تراه مناسباً من الخبراء لإبداء الرأي في أي موضوع يتعلق بالنزاع.

د. اتخاذ أي إجراءات وإصدار أي تعليمات تراها مناسبة لأداء مهامها.

6. لا يُقبل الطعن على القرارات التي تدخل في اختصاص اللجنة وفقاً لأحكام هذه المادة قبل التظلم أو الطعن عليها أمام اللجنة، والبت في التظلم بحسب الأحوال.

7. إذا قررت اللجنة رفض التظلم أو الطعن أو عدم قبوله جاز لها تغريم مقدم الطلب بما لا يجاوز (200.000) مائتي ألف درهم.

8. للجنة وقف تنفيذ القرار المتظلم منه أو المطعون فيه إذا رأت ضرورة لذلك، وذلك إلى حين البت في النزاع.

9. لا يُقبل التظلم أو الطعن على أي قرار أمام اللجنة بعد مضي (15) خمسة عشر يوم عمل من تاريخ إخطار صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً.

10. يكون القرار الصادر من اللجنة في التظلم أو الطعن نهائياً، ولا يجوز الطعن على القرار الصادر من اللجنة إلا أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال (20) عشرين يوم عمل من تاريخ تبليغ القرار، ويجوز للمحكمة الاتحادية العليا بناء على طلب الطاعن أن توقف تنفيذ القرار الصادر من اللجنة إلى حين الفصل في الموضوع إذا رأت أن الطعن يقوم على أسباب جدية، وأن الاستمرار في تنفيذ القرار يترتب عليه نتائج يصعب تداركها".

وقد أصدر قرار مجلس الوزراء القرار رقم (89) لسنة 2021 بشأن تشكيل ونظام عمل لجنة الفصل في التظلمات والطعون المنشأة بموجب أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 في شأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت المالية.

ويظهر لنا في هذا المثال نوعية معينة من اللجان الخاصة تتميز باستقلالية كبيرة جداً، وإجراءات من شأنها أن تضمن حياد قراراتها وعدالتها من خلال عدد من الاشتراطات أهمها استقلاليتها عن الجهة، وشرط عدم مشاركة أي من ممثليها في عضوية اللجنة، وأن يرأسها قاضٍ، وألا يكون لرئيس اللجنة أو أحد أعضائها أي مصلحة خاصة مع أطراف النزاع. كما زود النظام هذه اللجنة بسلطات كبيرة، ومنحها حق الاطلاع على المستندات واتخاذ الإجراءات وسماع الشهود؛ مما يتضح أن هذا النوع من لجان التظلمات في حقيقته يعتبر لجنة قضائية خاصة؛ إذ إن الطعن على قراراتها يجب أن يكون أمام المحكمة الاتحادية العليا؛ لذلك فهي وإن كانت مثلاً مميزاً إلا أن طابعها قضائي يختلف عن تنظيم الأمبودسمان الذي نسعى إليه.

ومن خلال الأمثلة السابقة نلاحظ أن من التظلمات ما ينشأ بموجب القوانين الاتحادية، ومنها ما ينشأ بموجب قرارات مجلس الوزراء أو من خلال الوزير المعني، ومنها ما هو وجوبي حتى يتمكن المتعامل من رفع الأمر إلى القضاء، ومنها ما هو اختياري، ومنها ما حُف بإجراءات استقلالية أعلى لأهمية موضوعاتها مثل المصرف المركزي، ومنها ما سمح بالتظلم مرتين أمام ذات الجهة.

ورغم التأثير الإيجابي في الغالب لدور اللجان الإدارية، إلا أنه يؤخذ عليه - بخلاف اللجان القضائية أو شبه القضائية التي تتميز بطبيعة مختلفة - بأنها لا تتمتع بالحياد والاستقلالية الكاملة، إذ قد لا يشعر المتعامل معها

بالطمأنينة على حقوقه²⁹⁴؛ لذلك دعت الحاجة إلى تطوير وتوسيع دور الرقابة إلى رقابة من سلطات أخرى وذلك على النحو الذي سنعرض له.

المبحث الثاني: الدور الذي تضطلع به سلطات الدولة الأخرى

بعد أن اطلعنا على الوسائل والأساليب التي تقوم بها جهة الإدارة لمراجعة قراراتها، كان لزاماً علينا التطرق إلى الطرق والأساليب الخارجية للرقابة والتحقق، التي تقوم بها جهات أخرى (خارج جهة الإدارة)، والتي تتضمن ضمانات أكثر من سابقتها من شأنها التأثير في معالجة تلك المنازعات أو الإشكاليات، ومحاولة إيجاد الحلول التي من شأنها تحقيق العدالة. وقد تكون من قبل جهات تتبع السلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية، أو السلطة القضائية. ونحن هنا لن نتطرق إلى مراجعة القضاء كما بيئنا سابقاً؛ نظراً لأن بحثنا يتناول الوسائل الأخرى التي تسبق اللجوء إلى القضاء؛ لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول منهما لدور سلطات الدولة الثلاثة في معالجة شكاوى المتعاملين، في حين نخصص المطلب الثاني لدور بعض الجهات الأخرى في حماية المتعاملين.

المطلب الأول: دور سلطات الدولة الثلاثة في معالجة شكاوى المتعاملين وتظلماتهم

ضمن الدستور الإماراتي الكثير من مظاهر العدل بصفتها دعامة من دعائم الحكم في الدولة، إضافة إلى العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص لجميع المتعاملين، ورعاية الأسرة بوصفها لبنة للمجتمع، وكفل القانون كيانها وصان حمايتها، إضافة إلى رعاية المجتمع للطفولة والأمومة، وحماية العديد من أفراد المجتمع، كما كفل الرعاية الصحية والعدالة الاجتماعية في العديد من نصوص الدستور، وأكد على مبدأ المساواة، إلى جانب صور العديد من الحريات؛ إذ أفرد باباً كاملاً بعنوان "الحريات والحقوق والواجبات العامة"²⁹⁵.

تحرص الدولة بجميع دعائمها على الحفاظ على الحريات والحقوق المنصوص عليها في صلب الدستور، أو تلك التي ينطق بها روح الدستور؛ إذ أكدت المحكمة الاتحادية العليا ضمن أحد أحكامها ما يلي²⁹⁶: "وحيث إنه عن المسألة الأولى فإن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يُرسي القواعد والأصول التي تحدد السلطات العامة في الدولة، ويرسم وظائف تلك السلطات، ويضع الحدود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحقوق والحريات العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فإن الدستور لا يُعد مجرد إطار شكلي أو تنظيم إجرائي لقواعد مباشرة السلطة وصور توزيعها، وإنما يتضمن قيماً وحقوقاً لها مضامين موضوعية كفل حمايتها،.....، وإذا كان خضوع السلطات العامة لمبدأ سيادة الدستور أصلاً مقررًا وحكمًا لازماً فإنه يتعين على كل سلطة عامة أيًا كان شأنها وأياً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها أن تنزل على قواعد الدستور ومبادئه وأن

294 الأستاذ ماهر مراد خان، التوازن بين الضبط الإداري والحريات العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 252 - 253.

295 د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات (دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصر)، كلية شرطة دبي، الإمارات، الطبعة الأولى، سنة 1994، ص 382 - 384. انظر أيضاً: د. صلاح الدين فوزي، التنظيم الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (مسيرة التنمية)، معهد التنمية الإدارية، الإمارات، سنة 1996، ص 30 وما يليها.

296 المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الدستورية - الطعن رقم (2) لسنة 2013 قضائية - دستورية - بتاريخ 2015/10/20.

تلتزم حدوده وقيوده، فإن هي خالفها أو تجاوزتها بإصدار تشريعات تخالف أحكامه نصًا أو مضمونًا شاب عملها عيب مخالفة الدستور، وخضع -متى انصبت المخالفة على القانون أو اللائحة- للرقابة القضائية التي عهد بها الدستور إلى المحكمة الاتحادية العليا بوصفها الهيئة القضائية التي اختصها الدستور دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين واللوائح بغية الحفاظ على سمو أحكام الدستور وصونها وحمايتها من الخروج عليها.

أما بالنسبة للمسألة الثانية بخصوص الحقوق التي كفلتها المواد أرقام (14)، و(20)، و(21)، و(39) من الدستور، ومؤدى تلك النصوص أن الدستور أرسى قواعد عامة تحفظ الحقوق العامة للمواطنين وتضمن لهم العيش بكرامة، وجعلت العمل من أهم مقومات نهضة المجتمع وتطوره، ومن واجبات الدولة توفير فرص العمل للمواطنين ومكافأتهم في الحصول عليه بالعدل والمساواة، فلا يتمييزون على أسس دينية أو عرقية أو اختلاف الجنس بما يحقق تعزيز النسيج الاجتماعي ويقوي الروابط بين أفراد المجتمع لينهض كل فرد بواجبه تجاه الآخرين، وجعل من العمل والوظيفة أهم الواجبات التي يؤديها الأفراد لضمان تقدم المجتمع ونهضته، وألقى على المجتمع مسؤولية توفير البيئة الملائمة لقيام الأفراد بواجبهم بما يهيئه لهم من ظروف ويقرره لهم من حقوق تضمن لهم الحياة الكريمة"

وتعد العدالة والمساواة والحريات²⁹⁷ الحد الأدنى للحقوق المعترف بها للإنسان في هذا الدستور والداستير الحديثة، ولحماية هذه الحريات يلزم أيضًا تدخل القضاء بصفته الحامي للحقوق والحريات²⁹⁸. كما يجب على جهات الإدارة أن تقوم بعملية المراجعة المستمرة لقراراتها، ويمكن أن تتم من خلال الوسائل التي تم ذكرها كالشكاوى والتظلمات²⁹⁹.

297 المساواة حق من الحقوق؛ فقد أكدت وزارة العدل في فتاها رقم (354) لسنة 1979 بتاريخ 1979/3/13، تاريخ الجلسة 1979/3/13 أنه " من آيات الله في خلقه أنهم متساوون في الحقوق والواجبات، ولقد كان العدل الاجتماعي بين الناس هو رسالة الإسلام، وقد تأكد معنى المساواة بين الناس في العديد من الآيات والأحاديث، كما أكد ذلك دستور الدولة في المادة رقم (14)، وأكدته أيضًا المادة رقم (6) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1972 في شأن البعثات التعليمية، ومن ثم فإنه لا يجوز لوزارة التربية والتعليم أن تصرف لأي طالب بعثة تذاكر سفر بدرجة أعلى من الدرجة السياحية تمييزًا لهم بسبب الوضع الاجتماعي.....".

298 قد أكدت أحكام المحاكم الاتحادية سمو الدستور، وأنه هو الذي يقرر الحقوق والحريات العامة؛ إذ جاء في حكمها أنه "وحيث إنه عن المسألة الأولى فإن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي تحدد السلطات العامة في الدولة، ويرسم وظائف تلك السلطات، ويضع الحدود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحقوق والحريات العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فإن الدستور لا يُعد مجرد إطار شكلي أو تنظيم إجرائي لقواعد مباشرة السلطة وصور توزيعها، وإنما يتضمن قيمًا وحقوقًا لها مضامين موضوعية كفل حمايتها، وحرص على أن يُرد كل تعدي عليها من خلال عدم معارضة القواعد التي تقررها التشريعات الدنيا مع القواعد التي يقررها الدستور، حتى يظل محتواها نقيًا كاملًا، فلا تفقد قيمتها أو تنحدر أهميتها. ولا تنفصل القيم والحقوق التي تقررها التشريعات الدنيا مع القيم والحقوق التي قررها الدستور، ذلك أن الدستور يتميز بطبيعة خاصة تُضفي عليه السيادة والسمو بحسبانه كقيل الحقوق وعماد الحياة الدستورية، وحق لقواعده أن تستوي على قمة البناء القانوني للدولة وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام بوصفها أسمى القواعد الأمرة التي يتعين على الجميع التزامها، وعلى السلطات العامة مراعاتها في إصدار التشريعات، وإذا كان خضوع السلطات العامة لمبدأ سيادة الدستور أصلًا مقررًا وحكمًا لازمًا، فإنه يتعين على كل سلطة عامة أيًا كان شأنها وأيًا كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها أن تنزل على قواعد الدستور ومبادئه، وأن تلتزم حدوده وقيوده، فإن هي خالفها أو تجاوزتها بإصدار تشريعات تخالف أحكامه نصًا أو مضمونًا شاب عملها عيب مخالفة الدستور، وخضع -متى انصبت المخالفة على القانون أو اللائحة- للرقابة القضائية التي عهد بها الدستور إلى المحكمة الاتحادية العليا بوصفها الهيئة القضائية التي اختصها الدستور دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين واللوائح بغية الحفاظ على سمو أحكام الدستور وصونها وحمايتها من الخروج عليها". المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الدستورية - الطعن رقم (2) لسنة 2013 قضائية - دستورية - بتاريخ 2015/10/20 [الحكم بعدم الدستورية].

299 د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 294. انظر أيضًا: د. أحمد فاضل حسين العبيدي، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 202 - 203.

وقد نصت المادة رقم (3) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (42) لسنة 2022 بشأن إصدار قانون الإجراءات المدنية على تبسيط الإجراءات وضرورة تسبب القرارات بهدف إرساء مبدأ الشفافية³⁰⁰؛ إذ نصت على أنه "1. لا تُقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينياً. 2. ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم والاعتراض إلى جهة الإدارة المختصة حسب الإجراءات المقررة في التشريعات ذات العلاقة، ويجب على جهة الإدارة أن تبت في التظلم خلال (60) ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعد فوات (60) ستين يوماً على تقديم التظلم دون صدور قرار من الجهات المختصة في التظلم بمنزلة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال".

لذلك سنتناول في هذا المطلب بيان دور سلطات الدولة الثلاثة في دفع الجهات الإدارية إلى مراجعة قراراتها، ومحاولة تصحيحها، والإجراءات التي تتبعها في سبيل حماية المتعاملين وزيادة الثقة لديهم لضمان تقديم خدمات حكومية مميزة تحقق الهدف المنشود، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول لدور ديوان الرئاسة، ونخصص الفرع الثاني لدور مجلس الوزراء، أما الفرع الأخير فسيتناول دور المجلس الوطني الاتحادي.

الفرع الأول: دور ديوان الرئاسة

نصت المادة رقم (54) من الدستور الإماراتي على أنه "الرئيس الاتحاد مباشرة الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية"، ونصت المادة الأولى من قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (2) لسنة 1976 على أن يكون لرئيس الدولة حق الرقابة العليا - عن طريق الأجهزة الاتحادية - على كل ما يتعلق بشؤون الهجرة والإقامة وحفظ الأمن والنظام في جميع اتحاد الدولة؛ بهدف كفالة الأمن للمواطنين، وضمان الاستقرار الداخلي، ومواجهة أي أخطار تهدد المجتمع. وقد مارس صاحب السمو رئيس الدولة هذا الاختصاص في جميع مناحي الحياة المتصلة بحسن تطبيق القوانين وتنفيذها على الوجه الصحيح وصولاً إلى تحقيق العدالة التي تحقق أمن المجتمع وسلامته. وقد تلقت جميع السلطات الدستورية وأفراد المجتمع هذا الأمر بالقبول والتأييد، فأصبح عرفاً دستورياً مستقرًا ومعروفًا للكافة، واجب الاحترام، تلتزم به كل السلطات التي ناط بها الدستور تنفيذ القوانين، بما في ذلك القضاء الذي عليه إصدار أحكامه مبرأة من مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله؛³⁰¹.

كما حددت المادة رقم (2) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (4) لسنة 2004 بشأن إنشاء وتنظيم الرئاسة عددًا من اختصاصات ديوان الرئاسة³⁰²، التي من بينها رفع المشورة إلى رئيس الدولة في جميع مجالات العمل

300 انظر: د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص 115 - 131.

301 محكمة النض - الأحكام الجزائية - الطعن رقم 1086 لسنة 2019 قضائية - الدائرة الجزائية - بتاريخ 2019/11/26 مكتب فني 13، جزء 2، ص 943.

302 تم تعديل مسمى "وزارة شؤون الرئاسة" إلى "ديوان الرئاسة" بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم (1) لسنة 2022.

المتنوعة ودراستها، إضافة إلى دراسة مشروعات القوانين والمراسيم والاتفاقيات قبل عرضها على رئيس الدولة، ومتابعة أداء الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ومدى تنفيذها السياسات والبرامج الحكومية، وتقييمها، وعرض النتائج على رئيس الدولة، وإبلاغ التوجيهات الصادرة بشأنها.

ومن هذا المنطلق أطلق ديوان الرئاسة عام 2007 مبادرة بإنشاء (برنامج اهتمام)، الذي يعكس حرص القيادة على متابعة مستوى الخدمات الحكومية، والعمل على تحسينها وتطويرها؛ إذ يمكن للمتعاملين من خلالها تقديم الشكاوى بشأن جميع الموضوعات التي تمس حق المتعاملين في أداء الخدمة العامة أو جودتها من قبل جميع المؤسسات الحكومية على المستويين الاتحادي والمحلي، إضافة إلى الجهات (شبه الحكومية)، وكذلك مؤسسات القطاع الخاص في إمارة أبوظبي³⁰³.

ويهدف البرنامج إلى تحقيق رضا المتعاملين وسعادتهم من خلال تعزيز ثقتهم بالخدمات الحكومية عن طريق التوصل إلى حلول ملائمة لشكواهم، والعمل على التعرف على أوجه القصور في أداء العمل الحكومي من خلال آراء المتعاملين وملاحظاتهم، وأهمها إيجاد آلية موثوقة لحل الشكاوى لمعالجتها بالسرعة الممكنة، وسيساعد هذا البرنامج في تحديد المنازعات والموضوعات التي تهم المتعاملين والعمل على معالجتها³⁰⁴.

ويمثل ديوان الرئاسة في هذا البرنامج حلقة الوصل بين المتعاملين المتقدمين بالشكاوى، وبين المؤسسات الحكومية ذات العلاقة بموضوع الشكاوى؛ فالديوان يمثل طرفاً وسيطاً يساهم في معالجة الشكاوى وتسويتها بالتنسيق مع الجهة الحكومية المعنية، باعتباره مراحل محددة في إدارة عملية الشكاوى، وذلك بعد التحقق من أن المتعامل قد سبق له أن قدمها إلى الجهة الحكومية ذات الصلة بموضوع الشكاوى، إلا أن تلك الجهة الحكومية لم تتعامل مع شكواه أو لم تقدم حلاً مرضياً له.

ويسعى الديوان إلى التوصل إلى حل مرضٍ للمتعامل بشأن شكواه، في ضوء الجهود التنسيقية لديوان الرئاسة مع الجهة الحكومية ذات الصلة بموضوع الشكاوى؛ إذ إن الديوان ليس معنياً بتقديم حلول مباشرة للشكاوى أو اتخاذ أي إجراء عملية من شأنها تسوية الشكاوى؛ فبعد أن يتسلم فريق عمل برنامج (اهتمام) الشكاوى من المتعاملين يتم التحقق من مطابقتها لشروط البرنامج وأحكامه العامة، ثم تتم دراستها والتواصل مع

303 الموقع الرسمي لبرنامج اهتمام التابع لديوان الرئاسة: https://www.ihtimam.ae/ar/about_ihtimam

وصرح سمو الشيخ منصور بن زايد رئيس ديوان الرئاسة أثناء كلمته عن برنامج اهتمام قائلاً: "... والتزاماً منا بتحقيق رؤية سموه قمنا بإطلاق برنامج (اهتمام) الذي يعمل على استقبال اقتراحات وشكاوى الجمهور من مواطنين ومقيمين حول الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية الاتحادية والمحلية لإمارة أبوظبي، والعمل على معالجتها، والحد من مسبباتها، والاستفادة منها في عملية التحسين المستمر لمستوى الخدمات المقدمة.

ويهدف البرنامج إلى التعاون والتنسيق مع الجهات المعنية المختلفة للارتقاء بمستوى الخدمات الحكومية، ودعم توجهات الحكومة نحو تطبيق مفردات ومفاهيم الحوكمة الإدارية من خلال تدعيم ركائز الشفافية والمساءلة، والمشاركة في إيجاد الحلول للمشكلات، وخدمة المتعاملين من خلال الاستجابة السريعة لمتطلباتهم، وتحقيق الأهداف الحكومية، وخدمة المجتمع، ونشر ثقافة الريادة والتميز.

سنعمل على أن يكون هذا البرنامج داعماً رئيسياً للجهود المبذولة من الدولة لتحقيق التواصل الفعال، وجعل "خدمة العملاء" بؤرة اهتمام الحكومة ومقصدها، ورفع الكفاءة وتنمية روح المبادرة والمشاركة لدى المواطنين والمقيمين في الدولة، وترسيخ مفاهيم العطاء والتعاون، والشراكة بين القيادة والجمهور". انظر:

https://www.ihtimam.ae/ar/minister_word

304 انظر: أهداف البرنامج من خلال الموقع الإلكتروني للبرنامج:

<https://www.ihtimam.ae/ar/programgoals>

المختصين في الجهة الحكومية المشتكى عليها من أجل مناقشة موضوع الشكوى والظروف المحيطة بها؛ وذلك للوصول إلى حلّ مناسب لتسوية الشكوى وإغلاقها³⁰⁵.

ومن ثمّ يظهر لنا الاختلاف بين هذا التنظيم وتنظيم الأمدوسمان الذي يسعى ضمن اختصاصاته إلى إيجاد حلول ودية ومباشرة للشكوى، والخروج بتوصيات لموضوع الشكوى.

كما يركز البرنامج على عدد من القيم التي يتبناها ديوان الرئاسة، وتعكس حرصه على معالجة شكايات المتعاملين، والتي تتمثل بالالتزام بإدارة أنظمة الشكوى وفقاً لأعلى المعايير، بالإضافة إلى التحسين المستمر للبرنامج وفعاليته، والحرص على الاستجابة السريعة دون تأخير لطلبات المتعاملين، وإيجاد الحلول المرضية للمشتكين، بالإضافة إلى الحرص على السرية والخصوصية بجانب الموضوعية والحياد³⁰⁶:

وحدد البرنامج الشروط والأحكام الخاصة بتقديم الشكاوى ضمن برنامج (اهتمام) التابع لديوان الرئاسة على النحو التالي³⁰⁷:

أولاً: الشروط والأحكام الخاصة بقبول الشكوى ضمن برنامج (اهتمام)

- أن يكون المتعامل قد سبق له أن تقدّم بها إلى الجهة المعنية بموضوع الشكوى، ولم يتمّ التوصل إلى حلّ مُرضٍ له، أو أن الجهة المعنية لم تتعامل مع الشكوى.
- أن تكون الشكوى مقدّمة ضد جهة حكومية اتحادية، أو ضد إحدى الجهات والمؤسسات الحكومية المحلية وشبه الحكومية في إمارة أبوظبي، وكذلك مؤسسات القطاع الخاص العاملة في إمارة أبوظبي، مثل البنوك والشركات، وبناءً عليه، لا يستقبل برنامج (اهتمام) الشكاوى المقدّمة ضد المؤسسات الحكومية المحلية أو مؤسسات القطاع الخاص المسجلة في بقية الإمارات.
- يجب أن يكون موضوع الشكوى مندرجاً تحت قائمة الموضوعات التي يختصّ بها برنامج (اهتمام).
- الشكوى قد تكون فردية؛ أي مقدّمة من متعامل واحد فقط، كما يمكن أن تكون جماعية؛ إذ يمكن لمجموعة من المتعاملين الذين يشتركون في موضوع الشكوى ذاته أن يتقدّموا بشكوى واحدة تمثلهم جميعاً، على أن يتم إدراج جميع أسماء المشتكين في الشكوى وبيانات التواصل معهم.

305 انظر: اختصاصات برنامج (اهتمام) عبر الموقع الرسمي:

<https://www.ihtimam.ae/ar/termsreferenceihtimam>

306 انظر قيم برنامج (اهتمام) ومبادئه عبر الموقع الرسمي:

<https://www.ihtimam.ae/ar/valuesprinciplesihtimam>

307 شروط وأحكام برنامج (اهتمام) في تلقي الشكاوى عبر الموقع الرسمي:

https://www.ihtimam.ae/ar/how_to_use_the_program

- أن تكون الشكاوى المقدمة إلى برنامج (اهتمام) مستوفية جميع البيانات والمعلومات اللازمة لبحث الشكاوى، ولموظفي برنامج (اهتمام) أن يطلبوا من المتعامل تقديم أي بيانات إضافية أو معلومات يرونها لازمة لبحث الشكاوى.

ويظهر من الشروط أنفة الذكر أنه يجب قبل رفع الشكاوى ضمن برنامج (اهتمام) أن يتم رفعها لدى الجهات المعنية، وذلك أسوة بعمل الأمبودسمان في عدد من النماذج التي اطلعنا عليها، كما أن ما يميز برنامج (اهتمام) -كما سنرى عند الحديث عن دور مجلس الوزراء أو المجلس الوطني الاتحادي- أن نطاق اختصاصه أشمل وأهم، بحيث لا يشمل فقط الجهات الحكومية الاتحادية، وإنما كذلك المحلية التابعة لإمارة أبوظبي، ومؤسسات القطاع الخاص التابعة لإمارة أبوظبي.

ثانياً: موضوعات الشكاوى التي تندرج ضمن إطار عمل برنامج (اهتمام)

حدد البرنامج عدداً من المجالات التي يمكن أن يتم رفع أي شكاوى بسببها، وتتمثل في الشكاوى المتصلة بقصور في أداء الخدمات المقدمة للمتعاملين، والشكاوى المتصلة بالإجراءات التي حكمت سير عملية الحصول على الخدمة، والشكاوى المتصلة بمعايير جودة الخدمة الموفرة، إضافة إلى الشكاوى المتصلة بسوء سلوك الموظفين مقدمي الخدمة أو تعاملهم.

ثالثاً: أمثلة للشكاوى التي يستقبلها برنامج (اهتمام)

- دقة أو صحة المعلومات المتصلة بالإجراءات اللازمة لتوفير أو توصيل الخدمة، أو التعدي على خصوصية معلومات المتعامل وبياناته.
- صعوبة الوصول إلى الخدمة.
- تعقيد إجراءات الحصول على الخدمة وعدم وضوحها، وعدم التزام الموظف بهذه الإجراءات.
- التأخير غير المبرر في إنجاز المعاملات، أو التأخير في إيصال الخدمات.
- تظلم من قرار أو إجراء غير منصف متعلق بالحصول على خدمة.
- رداءة الخدمة أو المنتج الذي تم الحصول عليه.
- سوء سلوك الموظفين أثناء تقديم الخدمة، مثل عدم اللباقة في التعامل.
- المعاملة غير المنصفة التي قد يتعرض لها المتعامل أثناء تلقي الخدمة.

رابعاً: موضوعات الشكاوى التي لا تندرج ضمن إطار عمل برنامج (اهتمام)

هناك مجموعة من أنواع الشكاوى وموضوعاتها، التي لا يختص البرنامج بها، ويتم تصنيفها في حال ورودها بأنها من الشكاوى غير المطابقة للشروط، والتي تتمثل فيما يأتي:

- الشكاوى المقدمة تجاه إحدى الجهات الحكومية المحلية أو المؤسسات الخاصة غير العاملة في إمارة أبوظبي.
- الشكاوى قيد النظر في أي مرحلة من مراحل القضاء، أو أمام أي درجة من درجات التقاضي، أو الشكاوى التي صدر بشأنها حكم قضائي بات.
- الشكاوى المتصلة بشؤون الموارد البشرية ومنازعاتها في أي مؤسسة حكومية اتحادية، أو حكومية محلية، أو خاصة عاملة في إمارة أبوظبي، وكذلك التظلم من القرارات الوظيفية الإدارية التأديبية.
- الشكاوى المتصلة بالخلافات ذات الطابع الشخصي بين الأفراد أو بين مجموعة من الجمهور.

وإن كانت موضوعات الشكاوى التي لا تندرج ضمن إطار عمل برنامج (اهتمام) تتشابه مع العديد من اختصاصات الأمبودسمان، إلا أنه يظهر مما هو محدد ضمن الموضوعات التي يقبلها -المذكورة آنفاً في ثانياً- أن البرنامج محدد في موضوعات ترتبط بصحة تقديم الخدمات أو الإجراءات المتبعة، لا بمضمونها المتخصص، وهنا يظهر الفرق بين هذه الخدمة ودور الأمبودسمان الذي يسعى إلى رفع توصيات واتخاذ قرارات ذات ارتباط بموضوعات متخصصة وفنية لمعالجة شكاوى المتعاملين.

ويمكن لأي متعامل -مستوفي الشروط- تقديم شكواه لديوان الرئاسة من خلال خدمة إلكترونية تسهّل للمتعامل تقديم شكواه من أي مكان، وتتضمن هذه الخدمة عدداً من البيانات تتمثل في اسم المتعامل، وبيانات التواصل معه، إضافة إلى الجهة التي يقدم شكواه ضدها، وتفاصيل الشكوى، وتاريخ حدوث الشكوى³⁰⁸.

الفرع الثاني: دور مجلس الوزراء في حماية المتعاملين

تعزيراً لدور مجلس الوزراء الدستوري في ضوء ما تضمنته المادة رقم (60) من الدستور الإماراتي، أكدت المحكمة الاتحادية العليا بأحد أحكامها المرتبطة بهذه المادة أن "قضاء هذه المحكمة استقر على أن مجلس وزراء الاتحاد يمارس وظيفتين أساسيتين، إحداهما ذات طبيعة سياسية، والأخرى ذات طبيعة إدارية. وإذا كانت الوظيفة السياسية تشمل التصرف في الأعمال الاستثنائية ذات الأهمية الوطنية الكبرى، وغيرها. فإن الوظيفة الإدارية تشمل مباشرة التطبيق اليومي للقوانين، كوضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية. أو الإشراف على العلاقات بين الأفراد وبين الإدارات الاتحادية المختلفة، كمرقبة مسلك وانضباط موظفي الاتحاد. أو تقديم الخدمات العامة للجمهور، كالإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية، ومراقبة سير الإدارات

308 الخدمة الإلكترونية لتقديم الشكوى عبر برنامج (اهتمام) التابع لديوان الرئاسة:

<https://www.ihitam.ae/ar/complaint>

والمصالح العامة الاتحادية وغيرها. ولما كان الثابت من نصوص الدستور أن المشرع الدستوري الإماراتي حرص على تأكيد التزام دولة الاتحاد بمبدأ الشرعية الدستورية والمشروعية القانونية في جميع تصرفاتها وأعمالها خصوصاً فيما يتعلق بالدعامات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للاتحاد، وبالحرريات والحقوق والواجبات العامة المنصوص عليها في البابين الثاني والثالث من الدستور اللذين أفصحا عن تلك الدعامات والحرريات والحقوق مجملة، تاركاً للقوانين بيان تفصيلاتها وحدودها وضوابط أعمالها³⁰⁹.

ومن هذا المنطلق، وفي عام 1982 صدر قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 1982 بشأن تنظيم مكتب الشكاوى والاقتراحات، والذي ألحق بموجب المادة رقم (1) بوزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، ويكون لهذا المكتب مدير بدرجة وكيل وزارة.

وتم تقسيم هذا المكتب بموجب المادة رقم (2) من ذات القرار السالف الذكر إلى قسمين، أولهما قسم الشكاوى والثاني قسم الاقتراحات، وحددت اختصاصات كل قسم. ونصت المادة رقم (3) على اختصاصات قسم الشكاوى بالآتي: ".....

1. تلقي الشكاوى التي يقدمها الجمهور سواء أكانت خاصة أم عامة، وقيدها في سجل خاص، ويجب أن تكون الشكاوى موقعة من مرسلها ومبيّناً عليها عنوانه.
2. التأكد من جدية الشكاوى ووجود سبب كافٍ للسير فيها.
3. إرسال الشكاوى إلى الوزير المختص، أو رئيس الجهاز الحكومي المختص، أو الجهة المعنية بالشكاوى للرد عليها.
4. إرسال صورة من رد الجهة المعنية على الشكاوى إلى الشاكي، وللشاكي حق التعقيب عليه وإبداء ملاحظاته في شأنه.
5. التحري والتحقيق في ملاحظات الشاكي الواردة في تعقيبه على رد الجهة المعنية، فإذا رُئي أنه على حق فيما أبداه من الملاحظات أرسل تعقيبه إلى الجهة المعنية لإعادة النظر في موضوع الشكاوى.
6. دراسة الشكاوى ذات الصبغة العامة ورفع نتيجة الدراسة إلى المسؤول المختص للعمل على تفادي ما يشكو منه الجمهور.
7. بحث ودراسة ما تنشره الصحف والمجلات وغيرها من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال في تسيير المرافق العامة، أو سوء الإدارة، أو غيرها من الأمور ذات الصبغة العامة، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام الأخرى من هذه الأمور وإرسالها إلى الجهات المعنية لدراستها وإبداء الرأي فيها.

309 المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم (245) لسنة 2009 قضائية بتاريخ 2010/4/21، ص 114.

8. إحالة ملفات الشكاوى بعد الانتهاء منها إلى قسم الاقتراحات لمباشرة اختصاصه المنصوص عليه في البند رقم (3) من المادة رقم (4) من هذا القرار.

9. إخطار صاحب الشكاوى بالنتيجة النهائية لشكواه".

وحدد القرار كذلك بموجب المادة رقم (4) من ذات القرار اختصاص قسم الاقتراحات؛ إذ يختص بالآتي:
"1. تلقي ما يرد إليه من اقتراحات حول موضوعات عامة تحقق المصلحة العامة وتعمل على حسن سير المرافق العامة، وإرسالها بعد دراستها وإبداء ملاحظاته بشأنها إلى الجهات المعنية للنظر في تنفيذها، أو لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

2. جمع ودراسة الاقتراحات البناءة التي ترد من الجمهور في الصحف والمجلات وغيرها، أو التي تتعرض لها وسائل الإعلام الأخرى وإرسالها بعد دراستها والتحقق من فاعليتها مشفوعة بملاحظاته بشأنها إلى الجهات المعنية لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

3. دراسة نتائج الشكاوى التي تُحال إليه من قسم الشكاوى، وتصنيفها، وتحليلها، ثم وضع تصوراتها وتوصياتها؛ للعمل على تفادي أسباب الشكاوى، وإرسال تلك التصورات والتوصيات إلى الجهات المعنية".

كما يقوم مكتب الشكاوى والمقترحات بموجب المادة رقم (5) من ذات القرار بتحليل الشكاوى والاقتراحات؛ وذلك بهدف استخلاص وتحديد العيوب التي تعرقل سير المرفق العام واقتراح وسائل تلافيتها، ويعرض الوزير ما يراه مناسباً على مجلس الوزراء.

وأوجبت المادة رقم (6) منه ضرورة موافاة الوزارات والجهات الحكومية بالردود على الشكاوى في أقرب فرصة ممكنة، وألزمت الجهات بضرورة اتخاذ جميع الإجراءات وإصدار ما يجب للقضاء على أسباب الشكاوى، وتحقيق مصلحة الجمهور، وضمان وصول حقوقهم إليهم.

ونصت المادة رقم (7) من القرار على أنه "إذا تعلق الشكاوى بقرار إداري وجب على صاحب الشأن التظلم أولاً إلى الوزير المختص أو السلطة الرئاسية المختصة بجهة الإدارة المعنية، فإذا أرسل صاحب الشأن الشكاوى إلى الوزير المختص أو السلطة الرئاسية المختصة بجهة الإدارة ولم يتلقَ ردًا بشأنها كان له التقدم بشكواه إلى مكتب الشكاوى والاقتراحات لاتخاذ ما يلزم بشأنها".

والذي يظهر من نص المادة رقم (7) أن مكتب الشكاوى لا ينظر في القرارات الإدارية ومدى مشروعيتها أو مناسبتها، بل أكدت على ضرورة أن يقدم صاحب الشكاوى تظلمًا للجهة المعنية، وله في حالة واحدة فقط اللجوء إلى مكتب الشكاوى والتظلمات بمجلس الوزراء؛ وهي عدم تلقي رد بشأنها، في إشارة إلى أن الرقابة على هذه النوعية من القرارات ستكون رقابة إجرائية؛ إذ لو تم الفصل في التظلم فلن يكون لهذا المكتب صلاحية النظر بشأنها.

وفي ضوء التطوير المستمر الذي يشهده مجلس الوزراء، وضمن مبادرات الحكومة الذكية لدولة الإمارات أعلنت وزيرة السعادة عام 2017 إطلاق البرنامج الوطني لإدارة علاقات المتعاملين (NCRM) في دولة الإمارات، والذي يعد منصة موحدة ومتكاملة تسمح للجهات الحكومية بالتنبؤ وفهم ردود فعل المتعاملين بطريقة استباقية، وترتكز على المتعاملين مع الجهات الحكومية، والتي من شأنها تحسين الخدمات الحكومية وزيادة سعادة المتعاملين، ويُعد النظام منصة لتلقي الملاحظات والاقتراحات والشكاوى من الهيئات الاتحادية. إضافة إلى إنشاء دليل لجودة الخدمات الحكومية المتميزة، والتي تهدف جميعها إلى تدريب المعنيين لدى الجهات الحكومية على كيفية تلقي الشكاوى والملاحظات والعمل على معالجتها، وكيفية التعامل مع المتعاملين والعمل على إسعادهم³¹⁰.

ويتضمن دليل الخدمات الحكومية³¹¹ الإجراءات التصحيحي للمتعاملين لتعزيز ثقته بالجهة الحكومية؛ إذ يتضمن كيفية معالجة الشكاوى لدى المتعاملين، وكيفية تعويضهم إذا كانت الجهة هي المخطئة.

ومن جانب المتعامل، فتحت الحكومة قنوات التواصل مع جميع المتعاملين للوقوف على احتياجاتهم؛ فقد تم إعداد بوابة إدارة علاقات المتعاملين (تواصل 171) لتكون البوابة التي من خلالها يتم استقبال الملاحظات والمقترحات، ومعالجتها³¹².

ومن خلال هذه الصفحة يمكن للمتعامل تسجيل شكواه وذلك بخطوات بسيطة؛ إذ يجب اختيار اسم الجهة التي تقدم الشكاوى ضدها، مع تحديد طبيعة الشكاوى (شكاوى عامة، وشكاوى ضد قنوات الخدمة، وشكاوى ضد الخدمة)، ثم تحديد موضوع الشكاوى ووصف لها، مع إمكانية إرفاق أو تحميل الوثائق الداعمة للشكاوى.

وقد تم توجيه جميع الجهات الحكومية بكيفية التعامل مع جميع الطلبات التي ترد عبر مركز اتصال (تواصل 171)، وكيفية قياس مؤشرات الأداء، والمدد الزمنية لإغلاق الطلبات، وآليات التصعيد حال تجاوز المدد؛ وذلك لضمان جودة واستدامة عمليات مركز الاتصال.

310 انظر دليل تدريب المستخدمين (لمعالجة الاستفسارات)، (ومعالجة الشكاوى)، الصادر عن الحكومة الذكية لدولة الإمارات. انظر أيضًا الصفحة الرسمية المعنية بمنصة تواصل 171 والنظام الوطني لإدارة علاقات المتعاملين عبر الصفحة الرسمية لحكومة دولة الإمارات: <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/g2g-services/guidance-and-tutorials-on-eservices/report-issues-at-the-national-platform-ncrm>

311 تضمن (دليل جودة الخدمات الحكومية) في برنامج الإمارات للخدمات الحكومية المتميزة، الفصل 4، ص 62 وما يليها، الإجراءات التصحيحية، انظر: <https://www.mbrsg.ae/gate>

312 انظر الصفحة المعنية بمنصة (تواصل 171) ضمن موقع هيئة تنظيم الاتصالات والحكومة الرقمية: <https://tdra.gov.ae/ar/Participation/ncrm> انظر أيضًا: الصفحة الرئيسية لمنصة (تواصل 171)، التي من خلالها يمكن تقديم شكاوى المتعاملين واستفساراتهم بصفتها البوابة المركزية لملاحظات المتعاملين واقتراحاتهم واستفساراتهم: <https://171.ae/ar/?lang=ar>

الفرع الثالث: دور المجلس الوطني الاتحادي في نظر المنازعات الإدارية

يمارس المجلس الوطني الاتحادي اختصاصه بعدد من الوسائل الرقابية، ومن بينها النظر في الشكاوى المقدمة من الأفراد ضد جهات حكومية اتحادية والبحث فيها في صورة تحقيق برلماني³¹³؛ فقد كفل الدستور الاتحادي وفقاً للمادة رقم (41) حق تقديم الشكاوى إلى الجهات المختصة؛ إذ نصت على أنه: "لكل إنسان أن يتقدم بالشكاوى إلى الجهات المختصة، بما في ذلك الجهات القضائية، من انتهاك الحقوق والحريات المنصوص عليها". لذلك سنقوم خلال هذا الفرع بالاطلاع على دور المجلس الوطني الاتحادي³¹⁴ ضمن النصوص الدستورية وآليات المجلس في معالجة تلك الشكاوى، وفي ضوء عمل اللجنة الداخلي.

أولاً: اختصاصات لجنة الشكاوى

نصت المادة رقم (85) من الدستور الإماراتي على أن "يكون للمجلس أمانة عامة يرأسها أمين عام، وتحدد اللائحة الداخلية اختصاصاته، ويتولى المجلس وضع مشروع لائحته الداخلية، وتصدر بقرار من رئيس الاتحاد بناء على موافقة المجلس الأعلى للاتحاد".

وتنفيذاً لنص المادة السابقة صادق المجلس الأعلى للاتحاد حديثاً على قرار رئيس الدولة رقم (11) لسنة 2023 بشأن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.³¹⁵

وحددت اللائحة ضمن الفصل الثالث لجان المجلس واختصاصاتها؛ إذ نصت المادة رقم (46) على أن "1. تتولى اللجان الدائمة معاونتة المجلس وهيئة المكتب والرئيس بالدراسة وإبداء الرأي وإعداد التقارير فيما يحيله إليها المجلس أو هيئة المكتب أو رئيسه في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها المنصوص عليها في المادة (47) من هذه اللائحة..."

313 د. مجدي عبد الحميد شعيب، القانون الدستوري ونظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 2012، ص 290. انظر أيضاً: د. فيصل عبد الله الطربان، الحكومة في دول مجلس التعاون الخليجي مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية - مصر، دار النهضة العلمية - الإمارات، الطبعة الأولى، سنة 2022، ص 410. انظر أيضاً: أ. فيصل سعيد محمد الحفيتي، دور المجلس الوطني في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2016، ص 221.

314 سيتم عرض تفاصيل لعمل لجنة الشكاوى في المجلس الوطني استناداً إلى مذكرة رسمية معنونة ب(طلب معلومات بشأن اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي الرقابي بالنظر في الشكاوى)، تم الحصول عليها من الأمانة العامة للمجلس الوطني بتاريخ 2023/8/9 بناءً على طلب الباحث، تتضمن آليات تلقي الشكاوى، وكيفية التصرف فيها، وبيانات اللوائح الداخلية لعمل لجنة الشكاوى بالمجلس الوطني الاتحادي، إضافة إلى إحصائيات لعدد الشكاوى، مع الأخذ في الاعتبار أن المذكرة بنيت في ضوء قرار رئيس الدولة رقم (1) لسنة 2016 بشأن إصدار اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي، وبتاريخ 31 أكتوبر 2023 تم نشر قرار رئيس الدولة الجديد بشأن اللائحة الداخلية للمجلس، والذي تضمن عدد من التعديلات بشأن تنظيم تلقي الشكاوى، حيث عهد الاختصاص بدلاً من لجنة الشكاوى بالمجلس إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، والطعون والشكاوى.

315 للاطلاع على اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي عبر الموقع الرسمي للمجلس الوطني الاتحادي:

<https://www.almajles.gov.ae/AboutTheFNC/UndertheFNC/Pages/AboutFNC.aspx>

وحددت بعدها المادة رقم (47) من ذات القرار اختصاص تلك اللجان ومن بينها لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، والطعون والشكاوى³¹⁶؛ والتي تختص بموجب الفقرة (أولاً) من هذه المادة بـ "دراسة مشروعات القوانين والموضوعات العامة والاتفاقيات والمعاهدات ذات الصلة بالآتي: أ.... هـ. بحث الشكاوى الواردة إلى المجلس.

و. متابعة هذه الشكاوى، وتلقي الإجابات اللازمة عليها.

ز. إعداد تقرير سنوي عن الشكاوى، لبيان ما اتخذ من إجراءات حيالها ومؤشرات الاتجاهات بشأنها....".

وإضافة إلى ذلك أشارت المادة رقم (2) من نظام عمل لجنة الشكاوى إلى أن مهام اللجنة تتمثل في الآتي³¹⁷:

1. بحث الشكاوى الواردة إلى المجلس؛ لبيان مدى صحتها والسعي بين أطرافها للوصول إلى أنسب الحلول.

2. متابعة الشكاوى، وتلقي الإجابات اللازمة عنها.

3. إعداد تقرير سنوي عن الشكاوى؛ لبيان ما أُخذ من إجراءات حيالها، ومؤشرات الاتجاهات بشأنها.

وقد تضمنت اللائحة الداخلية للمجلس الوطني ضمن الباب الخامس (اختصاصات المجلس) عددًا من الفصول؛ إذ خصص الفصل الثامن لكل ما يتعلق بالشكاوى، وذلك من خلال المواد (152 – 156) من اللائحة³¹⁸.

ثانيًا: خطوات تقديم الشكاوى وشروطها وآلية قيدها

عالجت اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في الفصل الثامن الضوابط والإجراءات الخاصة بالشكاوى التي تُقدم للمجلس، ابتداءً من كيفية تقديم الشكاوى؛ إذ نصت المادة رقم (152) على أن: "يجب أن

316 أ. فيصل سعيد محمد الحفيتي، دور المجلس الوطني في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 222 - 223. انظر أيضًا: د. محمد قذري حسن، القانون الدستوري مع شرح للنظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الأفاق المشرقة ناشرون، الشارقة، الطبعة الأولى، سنة 2011، ص 352 - 353. انظر أيضًا في ممارسة عمل اللجان: د. صلاح الدين فوزي، التنظيم الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة مرجع سابق، ص 129 وما يليها.

317 قامت الأمانة العامة للمجلس الوطني بتاريخ 2023/8/9 بتزويد الباحث بمذكرة تتضمن آليات تلقي الشكاوى وكيفية التصرف فيها، متضمنة بيانًا للوائح الداخلية لعمل لجنة الشكاوى بالمجلس الوطني الاتحادي، وقد أوضحت المذكرة أنه "نظرًا لأهمية موضوع الشكاوى بوصفه إحدى القنوات الرقابية، ولتدعيم الدور الحيوي الذي تقوم به اللجنة في ممارسة اختصاص رئيسي من اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي أقرّ المجلس الوطني الاتحادي خلال جلسته الختامية المعقودة بتاريخ 29 يونيو سنة 2021 لدور الانعقاد العادي الثاني للفصل التشريعي السابع عشر مشروع نظام عمل لجنة الشكاوى؛ وذلك لتمكين اللجنة من الوسائل القانونية التي تساعدها في ممارسة اختصاصها على الوجه الأكمل".

318 انظر أيضًا: د. فيصل عبد الله الطربان، الحكومة في دول مجلس التعاون الخليجي مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص 428 - 430. انظر أيضًا: الدليل الإرشادي لعضو المجلس الوطني الاتحادي، إعداد إدارة الجلسات واللجان بالأمانة العامة للمجلس الوطني الاتحادي، سنة 1999، ص 43.

تتضمن الشكاوى التي تقدم إلى المجلس من المعلومات والبيانات ما يتطلبه نظام نظر الشكاوى المعمول به في المجلس، ولرئيس المجلس أن يأمر بحفظ الشكاوى التي ترد للمجلس بخلاف ذلك³¹⁹.

وتفصيلاً لذلك دُونَ بموقع تقديم الخدمة عبر الموقع الإلكتروني للمجلس الوطني شروط التقديم بشكل تفصيلي، وذلك على النحو الآتي³²⁰:

- أن تكون موجهة ضد جهة اتحادية.
- أن يكون مقدمها قد سبق له أن تقدم بها إلى الجهة الاتحادية المتظلم منها.
- أن تكون خطية، وصادرة عن مقدم شكوى موجود فعلاً ومحدد تحديداً قاطعاً (اسمه ومحل إقامته وعمله)، وموقعة منه.
- أن يكون لمقدمها مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة في تقديمها.
- أن تكون واضحة ومحددة للهدف المقصود منها.
- ألا تتضمن عبارات مسيئة إلى الجهة المشكو ضدها أو لأي جهات أخرى.
- ألا يكون سبق للجنة النظر في موضوعها، ولم يجدّ جديدٌ يستدعي إعادة النظر فيها مرة أخرى.
- أن يقدم الشاكي مع شكواه صورة من بطاقة الهوية السارية المفعول، أو ما يقوم مقامها من أدلة ثبوتية مماثلة.
- ألا يكون موضوع الشكاوى قد صدر فيه حكم قضائي نهائي من إحدى المحاكم بالدولة، إلا إذا جدت وقائع جديدة لم تكن مطروحة على المحكمة.

وقد حرص المجلس الوطني الاتحادي على وصول المتعاملين له بكل يسر وسهولة؛ إذ قام المجلس الوطني الاتحادي بوضع خدمة إلكترونية ترتبط بتقديم الشكاوى التي يمكن أن يتلقاها المجلس ضد أي قرار متخذ من الجهات الحكومية الاتحادية³²¹.

ويمكن وفقاً للمادة (4) من نظام عمل لجنة الشكاوى أن يتم تقديم الشكاوى ورقياً أو إلكترونياً إلى مكتب رئيس المجلس الوطني الاتحادي، على أن تُقيد جميع الشكاوى في سجل واحد خاص بها، وبأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها، مع بيان اسم مقدمها، ومحل إقامته، وعمله، وملخص موضوعها.

319 انظر أيضاً: أ. فيصل سعيد محمد الحفيتي، دور المجلس الوطني في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 223. انظر أيضاً: عرض لعدد من الموضوعات من واقع الدستور ولائحة المجلس، إعداد الإدارة القانونية بالأمانة العامة للمجلس، القسم الثاني: الوظائف الرقابية، ص 30.

320 انظر شروط تقديم الخدمة (والوصل كذلك لخدمة تقديم شكوى) وفقاً للموقع الرسمي للمجلس الوطني الاتحادي (بعد تسجيل الدخول):

<https://www.almajles.gov.ae/ConnectwithFNC/Pages/Complaints.aspx>

321 انظر الخدمات الإلكترونية التي يقدمها المجلس، ومن بينها الشكاوى عبر الموقع الإلكتروني: <https://www.almajles.gov.ae/Pages/services.aspx>

بعد تسلُّم الطلب يتم تقييد تلك الشكاوى وفقاً للإجراءات الداخلية؛ إذ نصت المادة رقم (153) على أن: "تقييد الشكاوى التي ترد إلى المجلس في سجل خاص بذلك بأرقام مسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم مقدمها، ومحل إقامته، وعمله، وملخص موضوعها".

ثالثاً: إجراءات بحث الشكاوى

يقوم رئيس المجلس بإحالة الشكاوى إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية والطعون والشكاوى؛ إذ نصت المادة رقم (154) من اللائحة على أنه "1. يحيل رئيس المجلس الشكاوى الواردة إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية والطعون والشكاوى لتتأكد من توافر الشروط الشكلية، التي قررها المجلس لنظرها، ولتحديد متطلبات بحثها.

2. في حال توافر الشروط الشكلية تحدد اللجنة الإيضاحات والبيانات والمستندات وكافة ما تراه لازماً للبت في الشكاوى، ويعرض الأمر بكتاب من اللجنة لينظر الرئيس في طلب استيفاء المطلوب من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزراء المختصين حسب الأحوال.

3. على الجهات الاتحادية، المطلوب منها تقديم ما يلزم للبت في الشكاوى، أن تقدم ذلك خلال واحد وعشرون يوماً على الأكثر من تاريخ الطلب، وعلى هيئة المكتب متابعة رد تلك الجهات على الشكاوى".

على أن تقوم اللجنة بدراسة الطلب على النحو المقرر في نظام نظر الشكاوى، ولها الاستماع إلى المتعامل والجهة الاتحادية؛ إذ نصت المادة رقم (155) على أن: "تتولى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية والطعون والشكاوى بحث الشكاوى المحالة إليها، على النحو المقرر بنظام نظر الشكاوى الذي يصدره المجلس، ولها أن تستمع إلى مقدم الشكاوى، وإلى الأشخاص الذين تحدهم الجهة الاتحادية المشكو في حقها ولها اتخاذ ما تراه مناسباً".

وتفصيلاً لذلك، فقد حددت المادة رقم (5) من نظام عمل لجنة الشكاوى إجراءات بحث الشكاوى، وذلك على النحو الآتي:

1. تُعرض الشكاوى فور ورودها إلى المجلس على اللجنة المختصة؛ لتتولى إجراءات بحثها ما لم يأمر رئيس المجلس بحفظها، أو بمخاطبة الجهة المعنية لاستكمال ما يُقدر لزومه لبحث الشكاوى.
2. فور وصول الشكاوى إلى اللجنة يتم إحالتها إلى المستشار القانوني المكلف بعمل اللجنة، الذي يعاونه أحد الباحثين بالأمانة العامة، ليقدم المستشار تقريراً بالرأي القانوني في شأن مدى توفر اشتراطات قبول الشكاوى المنصوص عليها في المادة رقم (3) من هذا النظام، ويُعرض التقرير على اللجنة فور الانتهاء من إعداده.
3. إذا كانت نتيجة التقرير عدم قبول الشكاوى لعدم استيفاء اشتراطات قبول الشكاوى ترفع اللجنة حال موافقتها على ما انتهى إليه التقرير رأيها إلى رئيس المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

4. إذا كانت نتيجة الرأي القانوني استيفاء الشكوى لاشتراطات قبولها شكلاً فللجنة أن تكلف حال موافقتها على ما انتهى إليه التقرير عضوًا أو أكثر لمتابعة الشكوى، وللتواصل مع الشاكي إذا لزم الأمر، وتحديد الأوراق والمستندات والبيانات والإيضاحات المطلوبة من المتعامل، ويكون طلب الأوراق وما في حكمها من الجهة المشكو ضدها بالآلية التي حددتها اللائحة الداخلية، أو بالطريقة التي يراها رئيس المجلس مناسبة لاستكمال هذه الأوراق.

5. يُعد المستشار القانوني تقريرًا بالرأي القانوني في ضوء ما ورد من أوراق، ومستندات، وبيانات، وإيضاحات بشأن الشكوى، ويُعرض الأمر فور الانتهاء من إعداده على اللجنة.

6. تنتهي اللجنة إلى قرار بشأن دراسة الشكوى خلال 21 يومًا من تاريخ استيفاء كل الأوراق والأدلة الخاصة بالشكوى، والانتهاء من سماع أطرافها إذا لزم الأمر.

7. ترفع اللجنة نتيجة دراسة الشكوى إلى رئيس المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

8. يُخطر الشاكي -بعد موافقة رئيس المجلس- بما انتهت إليه اللجنة بشأن بحث شكواه إذا كانت النتيجة بالحفظ أو بالفرض، ويكون الإخطار من خلال العضو في حال تحديد عضو للشكوى من اللجنة، ولا يجوز للشاكي الحصول على أي أوراق أو مستندات لدى المجلس إلا ما قدمه هو من أوراق، وبموافقة رئيس المجلس بناء على ما تقترحه اللجنة في غير ذلك من الأحوال.

وإذا كانت نتيجة البحث قبول الشكوى وأحقية الشاكي فلرئيس المجلس أو الجهة التي يحددها التواصل مع الجهة المشكو في حقها؛ للوصول إلى الحل الأنسب، ودون إعطاء الشاكي أي أوراق أو إفادة بذلك إلا بعد موافقة الجهة على معالجة شكواه".

ويجوز للجنة الاستماع إلى المتعامل وتحديد طريقة التواصل معه، سواء كان ذلك حضورياً أو عن طريق وسائل الاتصال الإلكترونية ونظام المؤتمرات المرئية، ويكون التواصل مع الشاكي المتعامل من خلال عضو اللجنة في حال تحديدها أحد الأعضاء لهذه الشكوى، وذلك تبعاً للمادة رقم (6) من النظام المذكور.

كما يجوز للجنة أن تطلب بواسطة رئيس المجلس تقديم الإجابات أو أي بيانات أو مستندات تراها لازمة لبحث الشكوى من الجهة الاتحادية المنسوب إليها الشكوى، وعلى الجهة الرد بالمطلوب خلال مدة لا تتجاوز واحداً وعشرين يوماً على الأكثر من تاريخ وصول الطلب إلى الجهة الاتحادية حسبما ورد في نص المادة رقم (7) من النظام³²².

322 انظر أيضاً: أ. فيصل سعيد محمد الحفيطي، دور المجلس الوطني في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 224 - 225.

رابعاً: تقارير لجنة الشكاوى

تخطر اللجنة المتعامل بنتيجة البحث في شكواه، وإذا رأت اللجنة أن موضوع الشكاوى وردّ الجهة الاتحادية يشكّلان أمراً يجب أن يبيّن المجلس رأيه فيه فعلى اللجنة أن تقدم تقريراً بذلك إلى المجلس.

وتفصيلاً لذلك نصت المادة رقم (16) من نظام عمل لجنة الشكاوى (السابق) على أن " 1- تُعد اللجنة تقريراً يُرفع شهرياً إلى رئيس المجلس يتضمن موضوع الشكاوى المنظورة أمامها والإجراءات التي اتخذتها في كل منها. 2- تُعد اللجنة كل ثلاثة أشهر تقريراً عن أعمالها يُعرض على أعضاء المجلس عن طريق نشره على معاون البرلمان بعد موافقة رئيس المجلس، على أن يتضمن هذا التقرير:

- عدد الاجتماعات التي عقدتها اللجنة.

- عدد الشكاوى التي تلقتها اللجنة.

- ملخص موضوع الشكاوى.

- تصنيف الشكاوى حسب الموضوع والجهة المقدم ضدها.

- نتائج بحث الشكاوى.

3- في حال وجود موضوع عام أمام إحدى اللجان في المجلس تقدم اللجنة صورة من الشكاوى التي لديها، والتي تدور في إطار ذات الموضوع العام."

كما تقدم اللجنة قبل نهاية كل دور انعقاد لرئيس المجلس تقريراً عن أوجه نشاطها خلال هذا الدور، ويجب أن يبين هذا التقرير عدد الشكاوى التي وردت إلى المجلس وما اتخذ من إجراءات حيالها، ومؤشرات الاتجاهات بشأنها وذلك بموجب الاختصاص المقرر على اللجنة وفقاً للمادة (47) سالف الإشارة³²³، ويعرض الرئيس هذا التقرير على المجلس، وذلك تبعاً للمادة رقم (17) من نظام عمل اللجنة، وبذلك يتحقق نشر أعمال اللجنة من خلال وسائل الإعلام بتحقيق مبدأ علنية الجلسة حسبما ورد في المادة رقم (86) من الدستور، والمادة رقم (94) من لائحة المجلس التي نصت على أن تكون "جلسات المجلس علنية، ويجوز عقدها سرية بناء على طلب الحكومة، أو رئيس المجلس، أو ثلث أعضائه على الأقل، ويناقش الطلب في جلسة سرية".

323 إن وظائف السلطات ذات الطابع التشريعي تتركز على أن التشريع لا يتعارض أو يتصادم مع جوهر الحريات الإنسانية التي يقتضي دراستها والتركيز عليها؛ إذ يقتضي دراسة المشاكل التي يعالجها القانون؛ إذ إن أغلب الإشكاليات الاجتماعية لها أثر في حريات الأفراد أو على الأقل تحقيق قواعد العدالة، وذلك يقتضي أن يكون أعضاء البرلمان (السلطات التشريعية) ملمين إماماً جيداً بطبيعة الحريات وأنواعها، ومبادئ العدالة؛ لكي تساعد في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحل الإشكاليات؛ سواء من حيث معالجة الحالات الشخصية، أو العمل على اقتراح إجراء التعديلات التشريعية اللازمة لمواجهة تلك الإشكاليات. انظر: أ. على موسى، كيف يدرس البرلمان ولجانه القوانين (الفلسفة - الآلية - اللوائح البرلمانية)، الجزء الأول، المجلس الوطني الاتحادي، ص 39 - 40.

لذلك نأمل أن تكون هذه التقارير محل مراجعة للتشريعات التي يفترض أن يتم مراجعتها في ضوء الشكاوى المتكررة للمتعاملين.

كما أجازت المادة رقم (156) من اللائحة لكل عضو من أعضاء المجلس حق الاطلاع على أي شكوى متى طلب ذلك على أن يلتزم بالمحافظة على سرية هذه الشكاوى.

ويظهر من الإحصائية المقدمة من الأمانة العامة للمجلس الوطني الاتحادي ضمن الشكاوى المقدمة ضمن الفصل التشريعي السابع عشر المكون من أربعة أدوار ما يأتي³²⁴:

جدول ١: الشكاوى التي تم دراستها من قبل المجلس الوطني الاتحادي خلال الفترة من (2019/11/14-2023/7/11) وحالتها:

حالة الشكاوى					مجموع الشكاوى التي تم دراستها (مُرَحَّلَة من الدورة السابقة، جديدة)	دور الانعقاد العادي
أحقية الشاكي على الجهة في شكواه	انتظار ردود الجهات	حل الشكوى	حفظ الشكوى بعد الاطلاع على مبررات الجهات	عدم قبول الشكوى شكلياً		
-	12	2	11	-	25 شكوى	الدور الأول من 2019/11/14 حتى 2020/06/30
-	9	4	45	-	58 شكوى	الدور الثاني من 2020/11/26 حتى 2021/06/29
-	17	11	27	23	78 شكوى	الدور الثالث من 2021/11/24 حتى 2022/06/29
1	6	32	28	16	124 شكوى	الدور الرابع من 2022/11/21 حتى 2023/7/11

المطلب الثاني: دور بعض الجهات الأخرى في حماية المتعاملين

بعد أن استعرضنا دور سلطات الدولة الثلاثة في المطلب الأول سنخصص هذا المطلب لدور جهات لها دور محوري كذلك في معالجة منازعة المتعامل مع جهة الإدارة. هناك جهات قد تتشابه مهامها الرئيسية في معالجة المنازعات كلجان فض المنازعات، أو دوائر حماية المستهلك، ولن نتطرق إليها في هذا المطلب؛ نظراً لوجود تباين كبير بين أدوارها التي تنصب على معالجة منازعات المتعاملين مع القطاع الخاص في غالبها؛ لذلك

324 إحصائية مقدمة من الأمانة العامة للمجلس الوطني عن الفصل التشريعي رقم (17) للمجلس الوطني بموجب المنكرة الرسمية المقدمة للباحث بتاريخ 2023/8/9 ومعنونة بـ(طلب معلومات بشأن اختصاص المجلس الوطني الاتحادي الرقابي بالنظر في الشكاوى).

سنتطرق إلى جهتين في غاية الأهمية؛ إذ سنخصص الفرع الأول من هذا المطلب للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في دولة الإمارات، أما الفرع الثاني فسيكون مخصصاً لدور وسائل الإعلام المحلية³²⁵.

الفرع الأول: الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان

في ضوء استعراضنا لتجارب بعض الدول نلاحظ أن الأمبودسمان يُعد من المؤسسات المستقلة التي تعمل على تعزيز الحقوق والعدالة، وهي تعمل على التحقيق في الشكاوى المقدمة من الأفراد بشأن سوء معاملة أو أي تجاوزات قد يرتكبها الجهاز الإداري للدولة أو المؤسسات العامة. ومن ثمّ تسعى هذه الجهة إلى تحسين جودة الخدمات العامة، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وزيادة الثقة بدور الإدارة، وتقوية وسائل الدفاع عن المتعامل في مواجهة الإدارة، إضافة إلى حفظ التوازن بين الحقوق والحريات العامة أثناء مباشرة الإدارة اختصاصاتها وصلاحياتها³²⁶.

تتشابه هيئات حماية حقوق الإنسان في ترتيباتها كهيئات مستقلة وتتبع ذات الإجراءات التي تتبعها مؤسسات الأمبودسمان، إلا أنها تتميز باختلاف أساسها القانوني³²⁷، وذلك بتركيزها على موضوعات حقوق الإنسان واتخاذ الإجراءات الممكنة؛ إذ تقوم هيئات حماية حقوق الإنسان على تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها. تتناول هذه الهيئات مجموعة واسعة من المنازعات المتعلقة بحقوق الإنسان، مثل التمييز، والحريات المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحقوق الأقليات. تقوم هيئات حماية حقوق الإنسان برصد الانتهاكات وتوثيقها، وتقديم توصيات لتحسين الوضع، وتقديم التوعية والتدريب والدعم للمجتمع المدني وغيره من الأطراف المعنية؛ لذلك سنستعرض في هذا الفرع نقطتين مهمتين، إحداهما التكامل بين الأمبودسمان وهيئات حقوق الإنسان، والأخرى الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في دولة الإمارات.

أولاً: التكامل بين الأمبودسمان وهيئات حقوق الإنسان

قد يكون هناك بعض التداخل بين هيئات الأمبودسمان وهيئات حماية حقوق الإنسان في بعض الجوانب؛ إذ يتشارك النوعان الفكرة الأساسية لتعزيز العدالة والمساواة، وحماية حقوق الأفراد. وفي بعض الحالات، قد تتعامل الهيئتان مع نفس المنازعات، أو تتعاونان معاً لتحقيق أهدافهما المشتركة وإحالة الشكاوى أو التظلمات المرتبطة بحقوق الإنسان إلى الجهة المعنية، كلٌّ حسب اختصاصه³²⁸.

325 هناك جهات أخرى لها دور كبير في معالجة منازعات المتعاملين، وتعتمد على تنظيم خاص؛ وهي دواوين الحكام في إمارات الدولة، والحكومات المحلية، ولن نتطرق إليها هنا، وإنما سيرد بيانها عند الحديث عن النموذج المقترح، والذي يسعى إلى تنظيم مشترك بين الجهات المحلية والاتحادية.

326 المستشار/ علاء قطب، دراسة مقارنة لنظام "المفوض الرئاسي أو البرلماني" ووالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية، مرجع سابق ص 9.

327 د. رشيد عباس الجزراوي، أ. شهاب طالب الزويبي، الحماية الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان في ضوء المتغيرات الدولية، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2015، ص 82 و85.

328 أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 138 - 139. انظر أيضاً: أ. محمد مدحت غسان، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 161 - 163.

في ضوء ذلك، يمكن القول إن الهيئتين تكمل إحداهما الأخرى؛ إذ تسعى هيئات الأمدوسمان إلى ضمان الإدارة العامة الفعالة والشفافة، في حين تتعامل هيئات حماية حقوق الإنسان مع منازعات أكثر اتساعاً بهدف تعزيز حقوق الإنسان على نطاق أوسع.

وهو الملاحظ عند النظر إلى التطبيق الفرنسي؛ إذ تم دمج هذا الدور ضمن مهام المدافع عن الحقوق الفرنسي واختصاصاته³²⁹.

وعلى العكس من ذلك، فرّق العديد من الدول الاختصاص إلى هيئات مستقلة لحقوق الإنسان وأخرى للشكاوى المرتبطة بعمل الإدارة، مثل المغرب وغيرها، الذي أسس جهات مستقلة مرتبطة بحقوق الإنسان³³⁰.

يتضح الفرق بين هيئات الأمدوسمان وهيئات حماية حقوق الإنسان من خلال تقديم بعض الأمثلة؛ فهيئات الأمدوسمان تتلقى شكوى من مواطن يرى أن إحدى الوزارات أو الجهات الحكومية تأخرت في الرد على طلب تصريح بناء خاص به، وأن هذا التأخير يعد تجاوزاً للإجراءات المعتادة ويسبب له ضرراً مادياً. في هذه الحالة، ستقوم هيئة الأمدوسمان بالتحقيق في الشكوى والتأكد من مدى التزام الوزارة بالإجراءات والمعايير المناسبة، وتقديم توصيات لتحسين الأداء الإداري ومنع تكرار مثل هذه المشكلات.

أما هيئات حماية حقوق الإنسان فإنها تتلقى شكوى من مواطن يزعم أنه تعرّض للتمييز العنصري أثناء تقديمه طلب توظيف في إحدى الجهات الحكومية أو الخاصة؛ كأن يدعي المتعامل أن الشركة رفضت توظيفه بسبب جنسيته أو لون بشرته. في هذه الحالة، ستقوم هيئة حماية حقوق الإنسان بالتحقيق في الشكوى ومعرفة ما إذا كانت الشركة قد انتهكت حقوق المتعامل المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز. قد تقدم الهيئة توصيات للشركة لضمان احترام حقوق الإنسان وتحسين سياسات التوظيف.

هناك تعاون وثيق بين هيئات حقوق الإنسان وهيئات الأمدوسمان في العديد من البلدان حول العالم، وعلى الرغم من أن كل هيئة لديها مهام واختصاصات مختلفة فإنها تعمل بشكل مكمل لتعزيز العدالة، وحماية حقوق الإنسان، وضمان الحوكمة الجيدة والمساءلة. وفي بعض الحالات، قد تشترك هيئات حقوق الإنسان والأمدوسمان في تحقيقات مشتركة أو تنظيم حملات توعية بشأن منازعات حقوق الإنسان والمساواة والعدالة الاجتماعية. كما يمكن أن يتشارك الجانبان المعلومات والموارد والخبرات؛ للتعامل مع منازعات معقدة تتطلب معرفة متخصصة في مجالات متعددة.

يهدف التعاون بين هيئات حقوق الإنسان والأمدوسمان إلى تعزيز الجهود المبذولة لمعالجة المنازعات المتعلقة بحقوق الإنسان وسوء الإدارة والفساد، والعمل بشكل متناسق لتحقيق تحسينات في مجال العدالة والمساءلة والحوكمة الجيدة، ومن أمثلة ذلك مشاركة وفد الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان بصفة مراقب في اجتماع جمعية أمدوسمانات الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي الذي عُقد في تركيا، ورأى وفد الدولة أن ذلك خطوة

329 انظر اختصاصات المدافع عن الحقوق الفرنسي، في المبحث الثاني من الفصل الثاني من القسم الأول.

330 أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، مرجع سابق، ص 139 وما يليها.

مهمة في مسيرتها نحو تعزيز التعاون ونشر القيم الإنسانية التي تدعم حقوق الإنسان وتعززها محلياً، وإقليمياً، ودولياً³³¹.

ثانياً: الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في دولة الإمارات العربية المتحدة

امتثالاً للمتطلبات الدولية أنشأت دولة الإمارات الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان بموجب القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021، التي تهدف إلى تعزيز حقوق الإنسان وحياته وحمايتها، وفقاً لأحكام الدستور والقوانين والتشريعات السارية في الدولة، والمواثيق والعهود والاتفاقيات الدولية ذات الصلة³³².

وقد حددت المادة رقم (5) من ذات القانون اختصاصات الهيئة، التي تتشابه تماماً مع اختصاصات الأبودسمان، ولكن ضمن موضوعات حقوق الإنسان؛ إذ تختص بعدد من الاختصاصات منها تقديم المقترحات والتوصيات والمشورة إلى السلطات والجهات المختصة في كل ما من شأنه حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وتقديم المقترحات إلى السلطات المختصة حول مدى ملاءمة التشريعات والقوانين للمواثيق والعهود والاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان.

إضافة إلى رصد أي تجاوزات أو انتهاكات لحق من حقوق الإنسان، والتأكد من صحتها، وإبلاغ السلطة المختصة بذلك، والتوعية، وغير ذلك.

ويحق لجميع المتعاملين، والمقيمين، والزوار في دولة الإمارات، أو الذين لهم ارتباط بها تقديم الشكاوى والمقترحات المعنية بحقوق الإنسان لدى الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، بحيث تنظر الهيئة في كل ما يرد إليها من شكاوى ومقترحات، وفق الإجراءات القانونية والتنظيمية والمتطلبات الخاصة بكل منها، ويتعين عليها دراسة جميع الشكاوى والمقترحات من حيث الجدية، والمصادقية، والسلامة، والمواءمة.

وفي حال وجود انتهاكات لحقوق الإنسان سيتم إتاحة خدمتي (تقديم الشكاوى) و(تقديم المعلومات)³³³.

ويتم تلقي الشكاوى من خلال اللجنة الدائمة، والتي تسمى (لجنة الشكاوى والرصد والزيارات الميدانية)، والتي تشرف على تلقي الشكاوى ودراستها، ورصد أي تجاوزات أو انتهاكات لحقوق الإنسان، والتأكد من صحتها وإجراء اللازم حيالها، مع القيام بالزيارات الميدانية للأماكن المعنية بحقوق الإنسان، والتي تتولى العديد من الاختصاصات، من بينها اعتماد المعايير والآلية الخاصة بتلقي الشكاوى والمعلومات، والتعامل معها، والعمل على تحسينها بشكل مستمر.

331 خبر على صفحة وكالة أنباء الإمارات (وام) مؤرخ في 7 أكتوبر 2023 بعنوان ("الوطنية لحقوق الإنسان" تشارك كمرآب في اجتماع جمعية "الأمبسمانات" الدول

أعضاء منظمة التعاون الإسلامي في تركيا)، انظر: <https://www.wam.ae/ar/details/1395303206599>

332 المادة رقم (4) من القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021 بشأن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان. انظر أيضاً: المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية

حقوق الإنسان (مبادئ باريس)، على صفحة مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة: [https://www.ohchr.org/ar/instruments-](https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris)

[mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris](https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris)

333 ستوفر الهيئة (4) خدمات إلكترونية عبر الموقع الرسمي للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، منها خدمة تقديم الشكاوى: <https://nhriuae.com/ar/coming-soon>

وكذلك الإشراف على عملية تلقي الشكاوى الفردية والجماعية المتعلقة بحقوق الإنسان، ودراساتها، وإحالة ما تراه منها إلى السلطات المختصة بالتنسيق مع اللجان المعنية، إضافة إلى الإشراف على عملية رصد أي تجاوزات أو انتهاكات لحق من حقوق الإنسان، والتأكد من اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان صحتها وإبلاغها إلى السلطات المختصة بالتنسيق مع اللجان المعنية³³⁴.

وأهم تلك الاختصاصات ما نصت عليه الفقرتين (8-9) من نص المادة رقم (5) السالفة الذكر، والتي تؤكد اختصاصها بتلقي الشكاوى الفردية المتعلقة بحقوق الإنسان ودراساتها وفقاً للمعايير التي تضعها الهيئة، وإحالة ما تراه منها إلى السلطات المختصة.

وقد تم تأسيس هذه الهيئة ضمن فكرة الهيئات المستقلة، التي سنتحدث عنها في الفصل الأخير من هذا البحث³³⁵، ويتم إدارتها من خلال مجلس إدارة يتم تشكيله بقرار من رئيس الدول، ويشمل (11) عضواً بما فيهم رئيس المجلس، ويشترط في اختيار الأعضاء أن يكونوا من الجهات الاستشارية، والأكاديمية، ومؤسسات المجتمع المدني، وذوي الخبرات الفنية والمهنية، ويشترك عدد من ممثلي الجهات الحكومية في أعمال المجلس وحضور اجتماعاته دون أن يكون لهم حق التصويت.

وحددت المادة رقم (7) من القانون السالف الذكر شروط العضوية، كما حددت المادة رقم (8) مدة العضوية بـ (4) سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.

كما نصت المادة رقم (11) على انتهاء العضوية بالمجلس وإنهائها، والأسباب التي تستدعي الانتهاء أو الإنهاء. ونود عند ذكرنا هذه الآلية توضيح أن هناك تشابهاً كبيراً بين طريقة التعيين وانتهائها مع هيئات الأمدوسمان أو مؤسساته وفقاً للممارسات، وهي ممارسة مقبولة لدى دولة الإمارات؛ إذ يتطلب النظام القانوني في الدولة أن يكون التعيين من رئيس الدولة بصفته -وفق نص المادة رقم (54) من الدستور- المشرف العام على تنفيذ القوانين، والمراسيم، والقرارات الاتحادية بواسطة مجلس وزراء الاتحاد والوزراء المختصين، ومن ثمّ يتضح أهمية هذه الهيئة وأثرها في حماية حقوق الإنسان.

لذلك نصت المادة (12) من ذات القانون سالف الإشارة على الضمانات التي يتمتع بها الأعضاء، والاستقلالية التامة لممارسة اختصاصاتهم، كما حدد القانون علاقة هذه الهيئة بالسلطات المختصة وكيفية تعاونها، وكيفية تعيين اللجان التي تتبع المجلس وفقاً لنص المادة رقم (15).

كما يتشابه دورها مع مؤسسات الأمدوسمان؛ فقد أكدت المادة رقم (21) على ضرورة إعداد الهيئة تقريراً سنوياً عن جهود الهيئة وأنشطتها، على أن يتضمن التقرير قسماً عن حالة حقوق الإنسان في الدولة، والمقترحات والتوصيات التي من شأنها تعزيز حماية الإنسان والنهوض به، على أن يُرفع التقرير إلى رئيس

334 انظر الاختصاصات المحددة للجنة الشكاوى والرصد والزيارات الميدانية على الموقع الرسمي للهيئة: [https://nhriuae.com/ar/committee/field-visit-](https://nhriuae.com/ar/committee/field-visit-committee)

committee

335 انظر موضوع الهيئات المستقلة في الفصل الثاني من الباب الثاني.

الدولة، ومجلس الوزراء، والمجلس الوطني الاتحادي. وتظهر هنا علاقة هذه الهيئة بالسلطات في الدولة، ومدى أهميتها الكبيرة، كما يظهر تنظيم هذه الهيئة التنظيم المشابه جدًا للأبوابدسمانات العالمية، بل هو أحد فروعها التي لا نرى اختلافًا عنها، وتعد هذه الهيئة من وجهة نظر الباحث النواة التي يمكن معها قبول مثل هذا التنظيم في الدولة من حيث هيكل هذه المؤسسة وصلحاياتها، وستكون جزءًا رئيسيًا من المقترح الذي سيتم عرضه في الفصل الأخير من هذا البحث.

الفرع الثاني: دور بعض وسائل الإعلام المحلية في معالجة الشكاوى

تُعد وسائل الإعلام في الإمارات أداة مهمة للتعامل مع شكاوى المتعاملين؛ إذ خصصت الإذاعات في إمارات الدولة برامج لسماع الشكاوى والعمل على معالجتها بناءً على توجيهات القيادة العليا في كل إمارة، ويتم بثها بشكل مباشر، وتعد حلقة الوصل وصوت المتعاملين وأفراد المجتمع في جميع المنافذ التي تهم المتعاملين والمقيمين. يتم خلالها تلقي شكاوى المتعاملين، والسعي إلى معالجتها، والتواصل مع المعنيين في الجهات الحكومية لإيجاد الحلول العملية. ووفقًا للمشاهدة والملاحظة فقد جرى العمل في تلك الإذاعات على استقبال مكالمات أفراد المجتمع (على الهواء) ومحاولة معالجتها، ويمكن تصعيد التواصل في حال عدم المعالجة (على الهواء) بحيث يسمع جميع أفراد المجتمع الإشكالية أو الشكاوى ويتابعون ردود الجهات والمسؤولين عليها، وهي تُعد أداء مؤثرة من الناحية الإعلامية.

وقد صدرت توجيهات من مجلس الوزراء إلى مكتب الاتصال الحكومي في الأمانة العامة لمجلس الوزراء بمتابعة كل برامج البث المباشر ووسائل التواصل، وتأكيد ضرورة تجاوب كل الجهات الاتحادية مع استفسارات المتعاملين ومطالبهم³³⁶.

ففي إمارة أبوظبي يوجد برنامج (استوديو واحد)، الذي يبث عبر إذاعة أبوظبي FM³³⁷، وتظهر بعض التقارير الصحفية أن معدل الشكاوى الشهرية يعادل (1400) ملاحظة، يتم معالجة (65%) منها على الهواء. وقد انطلق البرنامج منذ عام 1986، وهو يلتزم بعدد من المعايير الصحفية والإعلامية، التي تتمثل في الشفافية والمصادقية في الطرح، والحيادية عند التعامل مع الملاحظات، مع الحرص على الاستماع إلى كل الأطراف، والتحليل الموضوعي للمنازعات، ومحاولة إيجاد الحلول الملائمة بما يتناسب مع القوانين والتشريعات³³⁸.

336 خبر صحفي لجريدة البيان، بتاريخ 2019/09/02، انظر الموقع الإلكتروني:

<https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2019-09-02-1.3639602>

الخبر الصحفي لجريدة الإمارات اليوم بشأن توجيهات مجلس الوزراء بتاريخ 2019/09/01:

<https://www.emaratalyoum.com/online/follow-ups/2019-09-01-1.1247330>

337 الموقع الإلكتروني لإذاعة أبوظبي FM:

<https://adradio.ae/Abu-Dhabi-FM/show/214623/%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%AF%D9%8A%D9%88->

[#%D9%88%D8%A7%D8%AD%D8%AF](#)

338 خبر صحفي لجريدة الإمارات اليوم، بتاريخ 2014/7/14، انظر الموقع الإلكتروني:

<https://www.emaratalyoum.com/life/four-sides/2014-07-14-1.693534>

كما أشارت بعض الأخبار الصحفية إلى أن البرنامج أثار مشكلات مهمة وعاجلة، وبموجب الطرح المقدم خلال البرنامج والمتابعة في بعض الأحيان حدث تعديل لبعض القرارات والقوانين، واستحداث للتشريعات التي تعالج تلك الحالات³³⁹.

وهو ذات الحال في إمارة دبي عبر برنامج (البت المباشر)، الذي يقوم بذات الفكرة؛ فهو يعد برنامجًا اجتماعيًا مباشرًا، وحلقة الوصل بين الجمهور والجهات المعنية، وي طرح البرنامج الموضوعات التي تهم المجتمع بجميع أطيافه وأعمار ه وجنسياته، كما يستضيف المسؤولين وأصحاب القرار من أجل إيجاد الحلول للجمهور والمشاهدين والمستمعين³⁴⁰.

وكذا الحال في إمارة الشارقة؛ إذ نجد برنامج (الخط المباشر)، الذي يقدّم في 4 أيام أثناء الأسبوع، وهو برنامج يسعى إلى الوصول بالمستمعين والمشاهدين إلى حياة خالية من المشكلات عبر إيصالهم بمتخذي القرار³⁴¹.

ويتميز برنامج (الخط المباشر) في الشارقة بمدخلة مباشرة من حاكم إمارة الشارقة، الذي يولي البرنامج اهتمامًا كبيرًا، وقد أكد سموه متابعتة البرنامج في كل مكان، وكانت أول مدخلة لصاحب السمو حاكم الشارقة في عام 2011، وأكد حاكم الشارقة أن اهتمامه ينصب على منازعات الناس؛ إذ تم نشر إحصائية من مركز الشارقة للإعلام توضح أن مداخلات صاحب السمو حاكم الشارقة على الهواء وصلت إلى 60 مدخلة على الهواء، ومئات التوجيهات خارج الهواء لحل العديد من المنازعات التي يشكو منها أصحابها³⁴².

وتأكيدًا لذلك، فقد أكد صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي في (رسالة الموسم الجديد) قائلاً: "الإخوة والأخوات.. المواطنين والمواطنات.. مع بداية موسم جديد للإنجاز في بلادنا.. أحببت أن أوجه مجموعة من الرسائل المختصرة: أولاً..... خامساً: كررنا عشرات

339 خبر صحفي لجريدة البيان، بتاريخ 1998/08/09، انظر الموقع الإلكتروني:

<https://www.albayan.ae/culture/1998-08-09-1.1010210>

340 الصفحة الرسمية لشبكات نور دبي التابعة لمؤسسة دبي للإعلام - صفحة البث المباشر:

<https://www.noordubai.com/content/noordubai/ar-ae/programs/1/30947.html>

341 صفحة الخط المباشر الرسمية بهيئة الشارقة للإذاعة والتلفزيون: <https://sba.net.ae/radio/program/54>

342 خبر صحفي عبر وكالة أنباء الإمارات بتاريخ 2015/02/23:

<https://wam.ae/ar/details/1395276974789>

انظر أيضًا الخبر الصحفي بجريدة الخليج والذي يؤكد اهتمام القيادة بهذه الوسيلة بوصفها آلية فعّالة في معالجة شكاوى المجتمع: <https://www.alkhaleej.ae/2022-01-25/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A8%D8%A7%D8%B4%D8%B1%D8%A8%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%AE%D9%8A%D8%B1-%D9%88%D8%A8%D9%84%D8%B3%D9%85-%D8%B4%D9%81%D8%A7%D8%A1/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%B1>

انظر أيضًا: كتاب (مداخلات سلطان في برنامج الخط المباشر بين عامي 2011-2017):

<https://www.goodreads.com/book/show/58021238>

المرات للجميع... أن الهدف من وجود الحكومة هو خدمة الناس.. وللأسف تكثر طلبات الناس على برنامج البث المباشر ووسائل التواصل.. ولا يوجد لدى بعض المسؤولين الشجاعة للتعامل مع مطالبهم أو حتى الرد على تساؤلاتهم.. أعرف أن هناك تحديات، ولكن التهرب منها لن يحلها.. المؤسسة التي تخاف مواجهة الناس هي مؤسسة فقدت الثقة بنفسها.. أطلب من الجميع احترام أي متصل بنا عبر البث المباشر أو وسائل التواصل بالرد عليه ومحاولة حل مشكلته.. ليس المهم سعة الموارد.. بل سعة القلوب وسعة الأخلاق.."³⁴³.

وهنا تؤكد قيادة دولة الإمارات أهمية الإذاعة في معالجة شكاوى المجتمع؛ إذ وصفها صاحب السمو بقوله: "...أطلب من الجميع احترام أي متصل بنا عبر البث المباشر...". وهذه العبارة تأكيد لكون الاتصال بالبث المباشر هو اتصال بسموه ذاته؛ لذلك يؤكد حكام الإمارات متابعتهم الحثيثة لشكاوى الناس، وحث المسؤولين على إيجاد السبل لمعالجة تلك الشكاوى والطلبات، وهذا إن دل فإنما يدل على حرص قيادة دولة الإمارات على ضرورة تعزيز ثقة المجتمع بالأداء الحكومي.

343 انظر رسالة الموسم الجديد، المؤرخة في 31 أغسطس 2019 عبر الموقع الرسمي لحكومة الإمارات:

<https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/the-uae-government/accountable-government-performance>

الفصل الثاني: التكامل وسد الفجوات لتكوين النظام المقترح بدولة الإمارات العربية المتحدة

إن نجاح أي منظومة لمعالجة شكاوى المتعاملين من وجهة نظر الباحث تعتمد في المقام الأول على عزم الجهات الإدارية في معالجتها؛ فعند دراستنا تقييم الأنظمة رأينا أن نجاح نظام الأمبودسمان يعتمد أيضًا على وجود نظام متوازن بين الجهات الحكومية وتحقيق مصالح المتعاملين.

ومن خلال اطلاعنا على الآليات، والمبادرات، والأساليب المتنوعة التي تصب في خدمة متعاملي الحكومة يظهر دون أدنى شك عزم الإمارات وحكومتها على بذل المزيد لتحقيق جميع المصالح، خاصة مع انفتاحها الاقتصادي المتنامي، الذي نرى من وجهة نظرنا أن تسعى الحكومة إلى محاولة مواعته مع جميع الأنظمة وتوحيد هذه الأنظمة لخدمة تلك المصالح، ويمكن تحقيق ذلك من خلال تبني نموذج الأمبودسمان.

هناك تأثير إيجابي يُحدثه عمل الأمبودسمان على جميع الأصعدة الاجتماعية، والثقافية، والسياسية، إضافة إلى الجوانب الاقتصادية، ومنها أن نطاق اختصاصه يشمل في الغالب العديد من الجهات الحكومية المعنية بالاقتصاد والتنمية، ومن ثمّ تلبية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تشكل عامل جذب كبيرًا للاستثمار الداخلي والأجنبي إذا ما علم المستثمرون أن هناك مؤسسات تتمتع بالاستقلالية وأن بإمكانهم الحصول على حقوقهم في مواجهة أي مؤسسة حكومية، إضافة إلى معرفتهم بأن الأمبودسمان يسعى إلى إزاحة أي عوائق من شأنها تأخير الخدمات أو زيادة تكلفتها؛ إذ من المتصور أن ينتقد الأمبودسمان قرارًا؛ لأنه يعوق حقًا اقتصاديًا، كما أن الاقتصاد في العادة يرغب في معالجات سريعة لا ترى في القضاء جانبًا مميّزًا لها؛ نظرًا لصعوبة التقاضي وتأخر إجراءاته؛ لذلك فإن المعايير المرنة لدى مؤسسات الأمبودسمان تعد مزية لأي تطور اقتصادي واجتماعي³⁴⁴.

لذلك سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يتطرق المبحث الأول إلى بيان الفجوات بين الأنظمة العالمية والأنظمة المطبقة في دولة الإمارات في محاولة لسد الفجوات والتكامل، أما المبحث الثاني فسيتطرق إلى النموذج الإماراتي المقترح وآليات تنفيذه، وذلك على النحو الآتي.

المبحث الأول: التكامل وسد الفجوات لأنظمة حل المنازعات مع جهة الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة

بدأنا في مقدمة هذا البحث بالتطرق إلى مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة المتمثلة في السلطة البرلمانية والتنفيذية والقضائية، وأن هناك قدرًا من التعاون فيما بينها في حدود ما يسمح بالرقابة فيما بينها، وذكرنا حينها أن نموذج الأمبودسمان يعد أداء فعالة لدى أغلب برلمانات دول العالم في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وكذلك القضائية في حدود أعمالها الإدارية.

وبعد أن استعرضنا دور الحكومة في دولة الإمارات ممثلة في سلطات الدولة وأجهزتها الحكومية، بدءًا من دور الرقابة الداخلية للجهات وأنظمة التظلمات الداخلية، وصولًا إلى دور ديوان الرئاسة ومجلس الوزراء

344 Institute, I. O., & Reif, L. C. (1998). The International Ombudsman Yearbook, (pp 14-16) Volume 2 . Kluwer Law International, London.

والمجلس الوطني الاتحادي في تلقي شكاوى المتعاملين والعمل على معالجتها قبل اللجوء إلى القضاء، إضافة إلى دور الجهات الأخرى كالهئية الوطنية لحقوق الإنسان والأجهزة الإعلامية في الإمارات، يظهر لنا ضرورة إعادة هيكلة هذه المنظومة والعمل على توحيد الأنظمة ودمجها بعضها ببعض ضمن منظومة شاملة تقوم بهذا الدور وتراعي الهياكل العالمية التي من شأنها خدمة المصالح العامة، ومراعاة توحيد المبادئ، والعمل على تطوير العمل الحكومي، والاستفادة من وحدة المعلومات وتمركزها؛ مما يؤدي إلى زيادة ثقة المتعاملين مع الدولة بوجود كيان قوي ومؤسسي يضطلع بهذا الدور.

سيؤدي التعامل، واندماج الأنظمة، والمبادرات الداخلية إلى تضافر الجهود وتوفير النفقات والتكاليف على الأجهزة العديدة التي تقوم بهذه الأدوار؛ الأمر الذي من شأنه بناء نظام متكامل ومتقرد في المنطقة ككل.

لقد اختلفت الدول في تطبيقات الأمبودسمان، ويمكن القول إن هناك مستويات للتطبيق وفقاً لعدد من المعايير التي يجب توفيرها. إن عدم وجود الهيكل المتعارف عليه لا يعني أن الدولة لا تطبق معايير الأمبودسمان؛ إذ هناك هيكل متعارف عليه ونتيجة يحققها. ومن هذا المنطلق، وبعد البحث في ثنايا التنظيم الحالي لدولة الإمارات يتضح لنا مدى وجود ثغرات يمكن سدها بهدف تكاملها؛ لذلك سنستعرض في هذا المبحث مطلبين، يتطرق الأول إلى أوجه الشبه والاختلاف، وكيفية التقريب بينها، في حين يتطرق المطلب الثاني إلى استعراض مبادئ فينيسيا التي ستكون الأساس الذي ننطلق منه في تنفيذ النموذج الإماراتي.

المطلب الأول: أوجه الشبه والاختلاف بين الأمبودسمان والأنظمة المعمول بها وكيفية التقريب بينها

عند محاولة تطبيق أي نموذج يجب ابتداءً أن تنصب الدراسة على بيان أوجه التشابه والاختلاف بين ما هو مطبق على أرض الواقع وبين النموذج العالمي؛ لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول أحدهما تحديد الخطوط العريضة لأوجه الشبه والاختلاف، ويتناول الآخر النظر في كيفية التقريب بين النظام الحالي والنموذج العالمي لأهم المعالم الرئيسية للأمبودسمان.

الفرع الأول: أوجه الشبه والاختلاف بين التطبيقات المعمول بها في دولة الإمارات العربية المتحدة مع النظام العالمي للأمبودسمان

تتشابه العديد من وسائل الإدارة المطبقة، والتي ذكرناها سابقاً من الناحية الموضوعية مع نموذج الأمبودسمان؛ إذ تسعى جميعها إلى معالجة منازعات المتعاملين وزيادة ثقتهم بالإدارة، كما تتشابه في طرق تقديم الشكاوى، ويركز بعض الأنظمة على مضمون الشكاوى وموضوعها، في حين يركز بعضها الآخر على جودة الخدمات المقدمة.

نعم، تحاول أنظمة الدولة حالياً الوصول بعدد من الأدوات والمبادرات المتنوعة إلى تحقيق الغاية التي تبتغيها القيادة العليا للدولة والمتمثلة في توفير أفضل الخدمات والوسائل في العمل الحكومي، ولكن تتنوع أوجه الاختلاف.

كما أوضحنا سابقاً، فإن عدم توفر الهيكل المتعارف عليه للأبودسيمان لا يعني عدم تطبيق معاييره ومبادئه حتى وإن كانت على مستوى أقل؛ لذا سنستعرض أهم نقاط التشابه والاختلاف بين نماذج الأبودسيمان محل الدراسة والنموذج الإماراتي الحالي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: أوجه الاختلاف بين نموذج الأبودسيمان والأنماط المعمول بها في الإمارات

1. تفرّد الأبودسيمان في الأصل باختصاصه في معالجة منازعات المتعاملين، وذلك بخلاف الجهات التي تم استعراضها، والتي تختص في الأصل باختصاصات أخرى.

ويمارس ديوان الرئاسة بموجب قانون إنشائه عدة اختصاصات بالتنسيق مع أجهزة الدولة المعنية، ومن بينها فيما يأتي رفع المشورة إلى رئيس الدولة في مجالات العمل المختلفة، وإجراء الدراسات والبحوث التي تعكس الأهداف الإستراتيجية للدولة، وتطلعاتها المستقبلية، واحتياجات الدولة والمجتمع، ورفع المشورة إلى رئيس الدولة، وإبلاغ الوزارات والجهات المعنية بالتوجيهات الصادرة بشأنها. بالإضافة إلى متابعة أداء الوزارات، والهيئات، والمؤسسات العامة ومدى تنفيذها للسياسات والبرامج الحكومية، وتقييمها، وعرض النتائج على رئيس الدولة³⁴⁵.

ويظهر من اختصاصات الديوان أنه ليس مصمماً ضمن اختصاصاته لمعالجة منازعات المتعاملين مع جهة الإدارة ورفع التوصيات والمقترحات المرتبطة بتلك المنازعات. لا نعي هنا أن الاختصاصات المذكورة آنفاً لا تخول ديوان الرئاسة نظر تلك المنازعات، بل تسمح الاختصاصات في طور متابعتها أداء الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، ومدى تنفيذها للسياسات والبرامج الحكومية، وتقييمها بتلقي الشكاوى والمنازعات بوصفها جزءاً من المتابعة، وله عرض النتائج على رئيس الدولة، وإبلاغ التوجيهات الصادرة بشأنها.

كما أن أساس الاختصاص الأصلي لمجلس الوزراء يقوم على تصريف الشؤون الداخلية والخارجية التي تخص الاتحاد؛ إذ نصت المادة رقم (60) من الدستور على أن يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص عدد من الاختصاصات من بينها مراقبة سير الإدارات والمصالح العامة الاتحادية، وسلوك موظفي الاتحاد وانضباطهم.

والظاهر أن جميع الحالات لم يكن اختصاصها الأصلي الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقة بين المتعامل وجهة الإدارة، وإشاعة العدل والشفافية لدى الإدارة وهي تمارس صلاحياتها القانونية، كما هي اختصاصات الأبودسيمان في النماذج التي عرضناها، بل يدخل ضمن مهامها بشكل غير مباشر في ضوء مراقبة سير الإدارات النظر في تلك المنازعات، وهنا فرق كبير بين هذه الاختصاصات وبين الاختصاصات التي تقوم بها جهة متخصصة ومصممة تصميمياً أساسياً لمعالجة شكاوى المتعاملين مع جهات الإدارة وتحقيق قواعد

345 نص المادة رقم (2) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (4) لسنة 2004 بشأن إنشاء وتنظيم ديوان الرئاسة.

العدالة؛ فقد رأينا -على سبيل المثال- أن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان قد صممت اختصاصاتها لمعالجة أي شكاوى متعلقة بحقوق الإنسان. إذ نصت المادة رقم (5) من قانون إنشائها من بينها تقديم المقترحات، والتوصيات، والمشورة إلى السلطات والجهات المختصة في كل ما من شأنه حماية حقوق الإنسان، وتعزيزها، ومتابعتها. بالإضافة إلى المساهمة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وتعزيز المساواة، والعمل على تقديم اقتراحات إلى السلطات المختصة حول مدى ملاءمة التشريعات بشكل عام بالإضافة إلى تلقي الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان ودراستها وفقاً للمعايير التي تضعها الهيئة، وإحالة ما تراه منها إلى السلطات المختصة، وغيرها الكثير.

يظهر من مجموع تلك الاختصاصات أنها صُممت لتوفر مساهمة إيجابية لحماية حقوق الإنسان، وتقييم الشكاوى والمقترحات، وتقديم المقترحات الملائمة لإجراء التعديلات التشريعية اللازمة، والعمل على إجراء الزيارات الميدانية للمؤسسات التي تتجاوز تلك الحقوق، وغير ذلك من الاختصاصات ذات الأثر في تحسين العمل الحكومي في تفادي أي معوقات تجاه موضوع حقوق الإنسان.

كما نرى من وجهة نظرنا أن البرامج الإذاعية التي رأينا أنها مخصصة لتلقي الشكاوى، وإن كانت تعمل بذات آلية الأمبودسمان إلا أنها تفتقر إلى التنظيم المؤسسي الذي ينظم عملها ويضمن استقلاليتها.

2. أغلب الجهات والمبادرات التي تتلقى الشكاوى (كبرنامج اهتمام، ومنصة 171) تُعد تابعة لسلطة أعلى؛ فهي غير مستقلة، وتتبع رئيس الدولة أو مجلس الوزراء، ورغم استقلالية المجلس الوطني عن العمل الإداري فإنه غير مزودة باختصاصات فعالة ومؤثرة لمعالجة تلك المنازعات والعمل على تحسين العمل الإداري؛ نظراً لطبيعة عمله الاستشارية، ومن ثمَّ يظهر بشكل عام أن النماذج المحلية تُعد تظلمات لجهات رئاسية، فيما عدا تنظيم الجهات المستقلة الأخرى كالهيئة الوطنية لحقوق الإنسان والإذاعات المحلية، وذلك بخلاف الأمبودسمان الذي يعد مؤسسة مستقلة عن تلك الجهات، دورها تقديم التوصيات والقرارات اللازمة، ورفع التوصيات والنتائج، شأنه شأن جهاز الإمارات للمحاسبة الذي يتمتع بالاستقلالية الكاملة؛ إذ نص المادة رقم (2) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن جهاز الإمارات للمحاسبة³⁴⁶ على أن "1. جهاز الإمارات هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والنزاهة والشفافية في الدولة، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية اللازمة لممارسة نشاطه وتحقيق أهدافه، وبالاستقلال المالي والإداري، ويتبع رئيس الدولة مباشرة"³⁴⁷.

346 المادة رقم (2) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (56) لسنة 2023 بشأن جهاز الإمارات للمحاسبة.

347 تشابهه هيكلية جهاز الإمارات للمحاسبة، وتنظيمه، وصلاحياته مع أجهزة الأمبودسمان، إلا أن الفارق الجوهرى يتمثل في نطاق الاختصاصات؛ إذ يختص جهاز الإمارات للمحاسبة بالرقابة المالية والقانونية على كل ما من شأنه يصنف ضمن مخاطر مالية، إضافة إلى رقابة الأداء التي ترتبط ارتباطاً كبيراً بالحفاظ على المال العام، بالإضافة إلى اختصاص حديث ضمن هذا المرسوم مرتبط بمكافحة الفساد ذو الارتباط بالمال العام، وذلك من خلال الكشف عن الغش والفساد المالي على أموال الجهات الخاضعة لرقابته، والتحقق بوجه خاص من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال، بالإضافة إلى تلقي بلاغات الفساد والمخالفات المالية والتحقق فيها وتحديد المسؤولية بشأنها. أنظر إلى

الاختصاصات من الموقع الرسمي للجهاز: <https://uaeea.gov.ae/ar/core/Pages/audit.aspx>

كما وحددت المادة (3) من ذات المرسوم بقانون سالف الذكر على أهداف المرسوم بقانون والمتمثلة في تعزيز الرقابة على المال العام وتنظيم أوجه مساهمة الجهاز مع الأخرى ذات الاختصاص في حماية المال العام وذلك من خلال الرقابة على الأنشطة المالية والمحاسبية والتشغيلية للجهات الحكومية للتحقق من الاستغلال الأمثل للموارد العامة، بالإضافة إلى مكافحة الفساد المالي والإداري وتعزيز إدارة مخاطر الفساد ومحاسبة مرتكبيه، وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية بهدف تعزيز سمعة الدولة والثقة في النظام المالي والاقتصادي للدولة، والعمل على الارتقاء بجودة أعمال التدقيق التي تقوم بها الجهات الحكومية الخاضعة للرقابة.

3. عند النظر إلى قواعد عمل الأمبودسمان العالمي في جميع النماذج السابق عرضها يتضح أنه يرسخ الشفافية العالية، ويستخدم سلطاته في نشر القرارات والتقارير التي تتضمن وجود سوء إدارة لدى بعض الجهات، بحيث يدفعها نحو العمل على تطويرها باعتبار أن التقارير جزء أساسي من السلطات المؤثرة بصورة غير مباشرة للأمبودسمان، إلا أن الوضع بخلاف ذلك في الجهات المحلية في دولة الإمارات، التي تراعي قدر الإمكان سرية تلك الموضوعات في ضوء الخصوصية للعديد من الجهات والمتعاملين، والتي ترتبط بثقافة مجتمعية وإدارية، ورغم ذلك فإن للإمارات سوابق كثيرة تتقبل الشفافية في العديد من الملفات، منها ما تقوم به أدوات الإعلام؛ إذ يتقبل المتعاملون والجهات الحكومية تأثير الإذاعات المحلية ودورها المباشر في التواصل مع الجهات الحكومية ومحاولة معالجة تلك الإشكاليات على الهواء وبشكل مباشر (والتي قد تُظهر وجود خلل أو سوء إدارة)؛ لذلك نؤكد أن دولة الإمارات جاهزة تمامًا لمثل هذه النوعية من التقارير التي تصب في مصلحة التطوير من قبل الجهات، ولنا في ممارسة صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي رعاه الله أكبر دليل على تقبل حكومة الإمارات أي نقد من شأنه أن يصلح العمل الحكومي؛ إذ أعلن في يوليو 2019 البدء في تقييم خدمات 600 مركز خدمات حكومي، وأنه سيتم خلال 3 أشهر من هذا التاريخ الإعلان عن أفضل خمسة مراكز وأسوأ خمسة مراكز، وبالفعل في 14 سبتمبر 2019 أعلن سموه عن أفضل خمسة مراكز وأسوأ خمسة مراكز، وأكد سموه أن هذا التقييم سيكون بشكل سنوي، وسيتم عرض التقارير بشفافية عالية³⁴⁸. هذه الشفافية تميز المنطقة العربية والخليجية ككل، وهي ما نعول عليها في أي تنظيم جديد؛ فدولة الإمارات تتلقف كل ما يدعم تطورها وبينمي جميع المستويات الحكومية.

كما أعلن سموه أن تقييم الخدمات سيكون سنويًا، كما سيجري تقييم سنوي أيضًا لجميع الوزراء والوكلاء ومديري العموم، وتقييم سنوي للوزارات والهيئات. وسيتم عرض جميع التقارير بشفافية.

4. نظرًا لعدم وجود تنظيم مشابه في دولة الإمارات للأمبودسمان بشأن آلية حل منازعات المتعاملين وفقًا للنماذج العالمية، فلن يكن هناك قدرة على تحديد أوجه الشبه والاختلاف بشأن تحديد طريقة تعيين

348 الخبر المنشور على صفحة وكالة الأنباء الإماراتية (وام) بشأن توجيهات الشيخ محمد بن راشد بصرف مكافأة لفرق عمل أفضل المراكز الحكومية، وتغيير مديري أسوأ المراكز، وإعادة تأهيل الكوادر الإدارية، انظر: <https://wam.ae/ar/details/1395302786510>

الأبودسيمان، إلا أن الظاهر أنه لا يُتطلب في القائمين على معالجة تلك الشكاوى وفقاً للنماذج في دولة الإمارات ما يُتطلب في نظام الأبودسيمان، ويُكتفى على الأقل بشروط التعيين العامة لأي موظف حكومي وفقاً لقوانين الموارد البشرية، إلا أن قانون إنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان قدم لنا مثلاً مميزاً؛ إذ يتم تشكيل مجلس إدارة يدير عمل الهيئة يتكون من مجلس أمناء لا يقل عن (11) عضواً، بمن فيهم الرئيس، على ألا يقل عدد المتفرغين من بينهم عن النصف، ويُحدد بقرار من رئيس الدولة آلية اختيار أعضاء الهيئة، ويراعى أن يكونوا من الجهات الاستشارية والأكاديمية ومؤسسات المجتمع المدني، وذوي الخبرات الفنية والمهنية، بصفتهم الشخصية، على أن يوضع في الحسبان التمثيل المناسب للمرأة، على أن يتمتع الأعضاء بالكفاءة، والدراسة، والاهتمام في مجال حقوق الإنسان³⁴⁹.

5. يجب أن يتمتع من يقوم بمعالجة تلك الشكاوى بالحصانات اللازمة لممارسة مهامه، ولن نتمكن من تقديم مقارنة صحيحة في هذا الشأن لجميع الجهات الأخرى؛ لكون الموظفين الذين يديرون إدارة الشكاوى والبرامج والمبادرات يتمتعون بالضمانات الوظيفية العادية المنصوص عليها في قوانين الموارد البشرية دون غيرها، ويمكن أن نضيف إليها فقط أعضاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، الذين يتمتعون بالحصانات والضمانات الكفيلة بأداء مهامهم، إضافة إلى تحديد أسباب انتهاء مدة عضويتهم، التي من شأنها دعمهم في اتخاذ القرارات المناسبة؛ إذ لا يجوز إنهاء خدماتهم إلا بتقديمهم الاستقالة بأنفسهم، أو العجز عن أداء المهام، أو مخالفة الأحكام القانونية والتصرف بصورة تعطل أداء المهام، أو الغياب عن الاجتماعات وفقاً للأحوال التي حددها قانون إنشائها³⁵⁰.

6. نلاحظ أن اختصاص الأبودسيمان في أغلب الدول يتعرض للعديد من الجهات الحكومية والمؤسسات التي تقوم بخدمة المرافق العامة؛ فهو يختص بجميع القطاعات الحكومية وفقاً لقانون كل دولة، وقد تتوسع اختصاصاته أو تنقلص في بعض القطاعات كما رأينا سابقاً. ولكن هذا التقسيم ليس له وجود؛ إذ يتوسع ديوان الرئاسة أو مجلس الوزراء والمجلس الوطني وفقاً لتقسيم الجهات (الاتحادية) في تلقي الشكاوى بغض النظر عن موضوعاتها ما دامت الشكاوى ضد جهة اتحادية تتبع الدولة، ويزيد ديوان الرئاسة على الجهات الاتحادية كذلك القطاع المحلي للإمارة أبوظبي ككل مادامت تتبع حكومة إمارة أبوظبي. ذلك لا يعني عدم المقدرة على تقديم الشكاوى إلى الجهات المحلية؛ فهناك العديد من الجهات المحلية المعنية بالمنازعات المرتبطة بنطاق الاختصاص المحلي (والتي لم تكن محل الدراسة التي ركزت على من يخاطب الجهات الاتحادية)؛ فهناك مثلاً: دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي التي تتولى تلقي الشكاوى والدعاوى التي ترد ضد الجهات

349 المادة رقم (6)، ورقم (7) من القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021 بشأن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.

350 المادة رقم (11)، ورقم (12) من القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021 سابق الذكر.

الحكومية والسعي إلى تسويتها ودياً وفقاً لإجراءات قانونية محددة³⁵¹، وكذلك المجلس الاستشاري لإمارة الشارقة، الذي يمثّل المجلس الوطني الاتحادي على المستوى المحلي لإمارة الشارقة³⁵².

7. يتمتع الأمبودسمان عند ممارسة اختصاصه في دراسة الشكاوى بإمكانية التحقيق والتفتيش على الجهات المشتكى ضدها، وإجراء الزيارات الميدانية، والاطلاع الكامل على الوثائق والمستندات وفحصها، واستخدام أدوات الإعلامية والصحفية، والادعاء من خلال تقديم دعاوى قضائية للمحكمة في موضوعات معينة، وإصدار التقارير والتوصيات السنوية ونشرها للعموم. إلا أن الحال في الأنظمة محل الدراسة لم تتضمن صلاحيات التفتيش، فيما عدا الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان التي لها ضمن اللجنة الدائمة صلاحية الرصد والزيارات الميدانية وغيرها، وإنما يغلب عليها دور الوسيط الذي يطلع على ردود تلك الجهات، وإمكانية تقييمها للوصول إلى حلول ودية من خلال الاختصاصات المنشورة على المواقع الرسمية لها.

وفي المقابل رأينا أن بعض الأنظمة بل أغلبها تسعى إلى الحلول الودية والعمل وسيطاً بين المتعامل وجهة الإدارة، دون القدرة على تقييمها والنظر في مدى عدالتها، وهي مزية لا يمكن أن يقوم بها إلا جهة متخصصة وقادرة على التحليل القانوني والفني، ويتم تمكينها بصلاحيات قانونية منظمة؛ فعلى سبيل المثال سمح قانون الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان الإماراتي ضمن قطاعه المرتبط بحقوق الإنسان بتقديم المقترحات إلى الجهات الحكومية، وإجراء الزيارات الميدانية للمؤسسات العقابية والإصلاحية، وإبداء الرأي في بعض التقارير الحكومية³⁵³، وإصدار النشرات والبيانات والتقارير المتعلقة بحقوق الإنسان، وإحالة من تراه مخالفاً إلى السلطات المختصة؛ فهي صلاحيات متشابهة تماماً مع صلاحيات الأمبودسمان المتعلقة بأعمال الخدمات العامة.

8. نظراً لاختلاف دور المجلس الوطني في دولة الإمارات عن البرلمانات العالمية، ورغم الجهود التي يبذلها في حدود اختصاصاته، فإن طبيعة دوره يغلب عليها استشارية، ورغم أهمية عمله الاستشاري، الذي قد يتحول إلى موضوع يستحق النظر والمناقشة أمام المجلس، مع إمكانية توجيه استفسارات للمسؤولين عن بعض الموضوعات، إلا أنه يعتمد على حجم الشكاوى التي ترد إليه وطبيعتها، وذلك بعكس البرلمانات الأخرى في دول العالم، ومع ذلك يأخذ تأثير ديوان الرئاسة ومجلس الوزراء بُعداً أكبر؛ نظراً لطبيعة اختصاصاتهما الدستورية التي من شأنها التأثير في الجهات الحكومية بصفتها القائمين على تنفيذ التشريعات والقوانين والإشراف على الخدمات العامة.

ومن ثم ستكون عملية التأثير مباشرة من قبل ديوان الرئاسة أو مجلس الوزراء في الجهات في حال رصد أي تجاوز، بصفتها أعلى جهتين في الجهات الاتحادية، بعكس الأمبودسمان الذي سيكون تأثيره غير مباشر.

351 انظر مهام واختصاصات دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي عبر موقعها الرسمي:

<https://legal.dubai.gov.ae/ar/AboutDepartment/Pages/RolesandResponsibilities.aspx>

352 صفحة الاقتراحات والشكاوى لدى المجلس الاستشاري لإمارة الشارقة عبر موقعها الرسمي: <https://ccsharjah.gov.ae/Complaints>

353 المادة رقم (5) من القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021 سابق الذكر.

9. نظرًا لاختلاف الأنظمة التي تتلقى الشكاوى في دولة الإمارات فإنه يصعب العمل على تحقيق التوحيد في التعامل، والذي يقوم به الأمبودسمان؛ إذ إن تفرُّق الجهات وعملها بشكل منفصل لن يمكِّنها من توحيد أعمالها؛ لاختلاف عملها، ونظرتها للأمور، وهيكلها، وذلك بعكس أهم إنجازات الأمبودسمان المتمثلة في تحقيق التوحيد في القرارات الصادرة والمعايير المطبقة.

ثانيًا: أوجه التشابه فيما بينها

1. تؤثر أدوات الإعلام في دولة الإمارات تأثيرًا إيجابيًا كما رأينا في إذاعات كل إمارة، ولها تأثير كبير في الجهات، وذلك ضمن توجيهات من القيادات العليا في كل إمارة لتكون الأذن المصغية للمتعاملين، والحريصة على معالجة إشكالياتهم، وهي أداة مشابهة لما يمتلكه الأمبودسمان؛ إذ يمتلك في بعض الدول إذاعات، وبرامج تلفزيونية، وغيرها من وسائل التواصل المنظمة وفقًا لتنظيمه الخاص، والتي من شأنها أن تعزز الثقة لدى المتعاملين بإمكانية تحسين العمل الإداري، وبأن الجهات الحكومية تنظر إلى جميع الشكاوى بنظرة تحسينية، والرد على ما يتعارض مع التشريعات. وتُظهر المداخلات المسموعة وعي المتعاملين الذين يستخدمون هذه الوسيلة لعرض الإشكاليات وإيجاد الحلول المناسبة لها قدر الإمكان.

2. هناك تشابه كبير بين الأنظمة الإلكترونية الحديثة المطبقة لتلقي الشكاوى ومعالجتها في دولة الإمارات وأنظمة الأمبودسمان التي تُعد توجُّهاً عالمياً لجميع الجهات في العالم، وهي تُعد أداة قوية في دولة الإمارات إذا تم استغلالها بشكل إيجابي كما سيتم عرضه لاحقاً.

3. أما فيما يتعلق بآليات تواصل المتعامل مع الأنظمة المتبعة في دولة الإمارات والأمبودسمان فإننا نرى تشابهًا كبيرًا في كيفية التواصل والشروط اللازمة لذلك؛ والتي تتمثل في البيانات الرئيسية للمتعامِل، والجهة المشتكى ضدها، وضرورة تقديم شكوى مسبقة إلى الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه، وبالطبع تحديد السلوك الذي يُتظلم بسببه، إضافة إلى وجود مدة محددة لتقديم الشكوى.

استعرضنا بعض أوجه الاختلاف والشبه بين الوسائل المتبعة في دولة الإمارات وتلك المتبعة وفقًا لنموذج الأمبودسمان، ورأينا أن الاختلاف لا يعني بأي حال من الأحوال ضعف الوسائل المطبقة؛ إلا أن التشابه والاختلاف يجرنا إلى بيان وجهة نظرنا التي ستمهد لمحاولة التقريب بينها، وبيان كيفية الاستفادة قدر الإمكان من الوسائل المعمول بها حالياً في الدولة إذا ما طبق نظام الأمبودسمان الإماراتي، وذلك في الفرع التالي.

الفرع الثاني: تمهيد نظري لعملية التقريب بين النظام الحالي والنموذج العالمي

إن العبرة من أي نموذج هي تطبيق الأهداف التي يحققها ولو بوسائل مختلفة؛ لذلك سنرى أن هناك وسائل تقترب إلى حد كبير من غاية وهدف نموذج الأمبودسمان. قد يقول قائل: لماذا نسعى إلى التقريب من نظام الأمبودسمان؟ ألا تكفي الأنظمة المعمول بها في دولة الإمارات على تحقيق الغاية المنشودة والتي يسعى إليها الأمبودسمان؟ وإن كنت أرى بعد الدراسة السابقة في الأنظمة والاطلاع على أدواتها واختصاصاتها وسلطاتها أن

الأنظمة المعمول بها حالياً في الدولة يشوبها نقاط الضعف، بعض تلك النقاط مقرر لمصلحة المتعامل، وأخرى مقرر لمصلحة الجهة الحكومية، والبعض الآخر مقرر لمصلحة النظام الكلي في دولة الإمارات، وسنبين ذلك على النحو الآتي:

أولاً: من وجهة نظر المتعامل

إن غاية المتعامل هي الوصول إلى حقوقه، وتقديم الخدمات التي تتناسب مع متطلباته دون إضرار، وذلك بكل عدالة ومساواة، وأن تكون وجهات نظره مسموعة بما يتوافق مع التشريعات وقواعد العدالة. إن كثرة الجهات التي تتلقى الشكاوى، وعدم توفر جهة مركزية يسهل على المتعامل الوصول إليها -شأنها شأن التقاضي- ستصيب المتعامل بالشتات، فهل يلجأ في شكواه إلى ديوان الرئاسة، أم مجلس الوزراء، أم المجلس الوطني، أم الإذاعات المحلية، أم غيرها؟

وقد حرصت دولة الإمارات على أن تكون رحلة المتعامل مبسطة ويسيره دون تعقيد إداري أو هيكلية؛ لذلك فإن تقريب نظام الأمبودسمان سيحقق مزية للمتعامل، وسيمثل نافذة موحدة لجهة تمتلك قدرة على الفصل في الشكاوى واقتراح ما يتوافق مع عدد من المعايير القانونية والإدارية التي تتوافق مع العدالة وتحرص على التطوير، ومن ثم يحقق مبتغاه، ويشجع المستثمرين الأجانب على التعامل مع النظام الإماراتي الذي يتسم بالبساطة والفاعلية، وهو ما نسمو إليه.

ثانياً: من وجهة نظر الجهة الحكومية التي أصدرت القرار

نلاحظ أن كثرة القنوات التي تتلقى الشكاوى ستؤثر في أعمال الجهة، خاصة أن هناك جهات اتحادية تقوم بأعمال في إمارات محلية؛ لذلك من الممكن أن تواجه الجهة المتعامل من أكثر من قناة سواءً محلية أو اتحادية، إدارية أو إعلامية، بسبب طُرُق التعامل جميع الأبواب الممكنة، وسيشكل ذلك إرهاقاً للجهة الحكومية في محاولة الدفاع عن قرارها أمام أكثر من جهة وفقاً لقواعد مختلفة في إدارة تلك الشكاوى.

لا شك أن هذه المنظومة ستشتت الجهة عن أعمالها الرئيسية؛ إذ يجب أن تتوفر للردود على تلك القنوات؛ فقد يلجأ المتعامل إلى الجهة الحكومية، ثم يلجأ إلى مجلس الوزراء، ثم المجلس الوطني، ثم ديوان الرئاسة، ثم الإعلام، دون وجود قيد على المتعامل في إمكانية وضع محددات للمطالبة بما يراه.

لسنا هنا ضد المتعامل، بل ضد وجود أكثر من قناة تملك حق التصعيد الإداري والرئاسي على الجهة الإدارية، وفي المقابل لا تحقق نتائج كذلك التي تحققها مؤسسات الأمبودسمان، في محاولة لدراسة الحالة ضمن معايير عالمية في إدارة هذه النوعية من الشكاوى؛ للوصول إلى حل لمنازعته مع جهة الإدارة، ومن ثم الاستفادة من هذه النتيجة لإعداد الدراسات عليها، وتقييمها، ورفع التوصيات، وتعديل التشريعات بما يتناسب مع الممارسات العامة والعالمية.

كما أن أنظمة الأبودسيمان تشكل ميزة إيجابية للجهات الحكومية، وهو ما رأيناه عند تقييم النظام السويدي من أن بعض الجهات ترى في الأبودسيمان المنقذ لبعض الجهات في تحديد المعايير المناسبة لكيفية عملهم وتنفيذ اختصاصاتهم، وذلك بما يملكه من اختصاصات، بعكس الجهات الأخرى التي في العادة تبحث عن مدى قانونية تلك القرارات من عدمها.

ثالثاً: من وجهة نظر التنظيم العام في الدولة

ليس تقليلاً من دور السلطات العامة كديوان الرئاسة ومجلس الوزراء أو المجلس الوطني، ووسائل الإعلام والجهات المحلية، بل رغبة في توحيد هذه الجهود ووجود منظومة متكاملة على المستويين الاتحادي والمحلي؛ لتتفرغ الجهات السابقة لأعمالها الرئيسية، وتكليف جهة متخصصة ذات صلاحيات وسلطات متمكنة بمعالجة الشكاوى كنموذج الأبودسيمان.

بحيث تعمل هذه الجهة المركزية في تدريب الكوادر لتأهيلها تأهيلاً احترافياً للتعامل مع هذه النوعية من المنازعات، ضمن كيان قادر على أن يحدد مواطن الضعف، بعيداً عن عمل إدارات متفرقة لدى كل سلطة من سلطات الاتحاد والتي تتبع جميعها -وفق نظام الحكم في الدولة- المجلس الأعلى للاتحاد كما بينا سابقاً.

كما سيقبل ذلك التوحيد من هدر الأموال التي يتم إنفاقها على الإدارات المتنوعة؛ إذ لا شك أن دمج تلك الإدارات واستخدام أنظمة إلكترونية موحدة بدلاً من قيام كل جهة بتطوير أنظمتها الخاصة سيكون له أثره في نفقات الدولة.

وسيساهم كذلك التوحيد في القدرة على الاستفادة القصوى من البيانات المدخلة وتحليلها؛ إذ ستعطي هذه المركزية قدرة على معرفة نوعية المشتكين، وفئاتهم العمرية والوظيفية، والموضوعات التي تكثر في نطاقها المنازعات، ومدى تنفيذ التوصيات ومعالجتها؛ لكي تمكّن متخذي القرار من النظر نظرة شمولية على مواطن الضعف والقوة، والتوصية بتطويرها؛ سواءً تطوير الخدمات الحكومية أو التشريعات بشكل عام، من خلال تقارير شاملة تزود بها.

المطلب الثاني: مبادئ فينيسيا كأساس لتوفير المعايير اللازمة لتمكين النموذج المقترح

لكي يتم بناء تنظيم أبودسيمان يتوافق مع المعايير الدولية ويحقق غايتها فإنه يجب الوقوف على أساس دولي يحدد معالم هذا النوع من التنظيمات ومبادئه؛ لذلك سنستعرض أهم تلك المبادئ، التي تعد أساساً لأي دولة ترغب في تطبيق تنظيم الأبودسيمان بحيث تتوافق مع الممارسات العالمية؛ لذلك سنستعرض مبادئ فينيسيا التي تشكل حماية وتعزيزاً لمؤسسات الأبودسيمان في العالم ضمن الفرع الأول من هذه المطلب، ثم سنرى في الفرع الثاني ما إذا كان في الإمكان توفيرها في دولة الإمارات.

الفرع الأول: نظرة عامة على مبادئ فينيسيا بشأن حماية مؤسسات الأمبودسمان وتعزيزها

في مارس عام 2019 وضعت المفوضية الأوروبية للديمقراطية³⁵⁴ ضمن لجنة فينيسيا (25) مبدأً أساسياً من مبادئ حماية مؤسسات الأمبودسمان وتعزيزها، والتي سميت "مبادئ فينيسيا" (وهي تعادل مبادئ باريس لحقوق الإنسان)؛ إذ تعد مرجعاً دولياً للمبادئ القانونية الأساسية التي تهدف إلى تمكين مؤسسات الأمبودسمان للقيام بدورهم في تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون، وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية، إضافة إلى توجيه الأمبودسمان؛ فقد أكدوا في ديباجة هذه المبادئ إمكانية تحقيق المبادئ الأساسية لمؤسسة الأمبودسمان، بما في ذلك الاستقلالية، والموضوعية، والشفافية، والعدالة، والحياد من خلال مجموعة متنوعة من النماذج المختلفة³⁵⁵.

وقد تمثلت تلك المبادئ في الآتي:

1. تلعب مؤسسة "الأمبودسمان" دوراً مهماً في تعزيز الديمقراطية، وسيادة القانون، والإدارة الجيدة، وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتعزيزها. ورغم عدم وجود مثال نموذجي في الدول الأعضاء بمجلس أوروبا فيجب على الدولة دعم مؤسسة "الأمبودسمان" وحمايتها، والامتناع عن أي إجراء للحد من استقلاليتها.
2. يجب أن يكون لمؤسسة "الأمبودسمان"، بما في ذلك ولايتها، أساس قانوني قوي، ويفضل أن يكون ذلك على المستوى الدستوري، مع إمكانية تحديد خصائصها ووظائفها على المستوى التشريعي.
3. يجب أن تكون مؤسسة "الأمبودسمان" مرتبة في رتبة عالية كافية، بشكل ينعكس أيضاً على أجر "الأمبودسمان" وعلى نظام تقاعده.
4. يعتمد اختيار نظام وحيد أو متعدد "للأمبودسمان" على طبيعة تنظيم الدولة، وخصائصها، وحاجياتها. ويمكن لمؤسسة "الأمبودسمان" أن تنتظم على مستويات مختلفة وبكفاءات مختلفة.
5. يجب على الدول وضع نماذج تتسجم تماماً مع هذه المبادئ، وتعزز مؤسسة الأمبودسمان، وترفع من مستوى حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتعزيزها في البلاد.
6. يتم انتخاب "الأمبودسمان" أو تعيينه وفقاً للإجراءات التي تعزز بأقصى حد ممكن سلطة هذه المؤسسة، وحيادها، واستقلاليتها. ويفضل أن يتم انتخاب "الأمبودسمان" من قبل البرلمان بأغلبية خاصة ومناسبة.

354 هي هيئة استشارية لمجلس أوروبا فيما يتعلق بالمسائل الدستورية، ويمثل دورها في تقديم المشورة القانونية للدول الأعضاء والتي ترغب في أن تجعل هيكلها القانونية متوافقة مع المعايير الأوروبية والخبرة الدولية في مجالات الديمقراطية، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون؛ إذ تضم هذه المفوضية (61) دولة منها (46) دولة في مجلس أوروبا، و(15) دولة غير أوروبية من بينها دولتان عربيتان هما (المغرب والجزائر). انظر المزيد من المعلومات ضمن صفحة المفوضية عبر موقعها الإلكتروني الرسمي:

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

355 شارك في إعداد هذه المبادئ المعهد الدولي للأمبودسمانات الذي يضم أكثر من (100) دولة، ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، انظر: نص المبادئ (25) عبر الموقع الرسمي لها (باللغة العربية مع تصرف): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-ar](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-ar)

7. يجب أن تتم إجراءات اختيار المرشح بناءً على دعوة عامة، وأن تكون علنية، وشفافة، وقائمة على الكفاءة والموضوعية وعلى نص قانوني.
8. يجب أن تكون معايير تعيين "الأمبودسمان" واسعة بشكل يكفي لتشجيع ترشيح مجموعة كبيرة من المرشحين المناسبين. وينبغي أن تكون المعايير الأساسية المعتمدة هي الأخلاق العالية، والنزاهة، والخبرة المهنية المناسبة، وتشمل مجالات حقوق الإنسان والحريات الأساسية.
9. لا يجوز "للأمبودسمان" أثناء فترة ولايته أن يمارس أنشطة سياسية، أو إدارية، أو مهنية تتنافى مع استقلاله أو حياده. يلتزم "الأمبودسمان" وموظفوه بقواعد وبميثاق أخلاق منظم بشكل ذاتي.
10. تكون ولاية "الأمبودسمان" أطول مدة من ولاية الهيئة التي تعينه. ويفضل أن تقتصر مدة العضوية على فترة ولاية واحدة، مع عدم وجود خيار لإعادة الانتخاب. وعلى أي حال، تكون ولاية "الأمبودسمان" قابلة للتجديد مرة واحدة فقط. ويفضل ألا تكون المدة الواحدة أقل من سبع سنوات.
11. لا يجوز عزل "الأمبودسمان" من منصبه إلا بموجب قائمة شاملة من الشروط الواضحة والمعقولة التي ينص عليها القانون. ويجب أن تتعلق هذه المعايير فقط بالمعايير الأساسية المتمثلة في "العجز"، أو "عدم القدرة على أداء مهام المنصب"، أو "سوء السلوك"، والتي يجب تفسيرها على نطاق ضيق. يجب أن تكون الأغلبية البرلمانية المطلوبة للإقالة -من قبل البرلمان نفسه أو من قبل محكمة بناءً على طلب البرلمان- مساوية للأغلبية المطلوبة للانتخابات، ويفضل أن تكون أعلى منها. ويجب أن تكون إجراءات الإزالة علنية وشفافة، وأن ينص عليها القانون.
12. تشمل ولاية "الأمبودسمان" منع الانتهاكات الإدارية (سوء الإدارة) وتصحيحها، وكذلك حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتعزيزها.
13. تمتد الكفاءة المؤسسية "للأمبودسمان" إلى الإدارة العمومية على جميع المستويات. وتغطي ولاية "الأمبودسمان" جميع الخدمات التي تهم المصلحة العامة المقدمة للجمهور، سواء كانت مقدمة من قبل الدولة، أو البلديات، أو مؤسسات الدولة، أو المؤسسات الخاصة. ويقتصر اختصاص "الأمبودسمان" فيما يتعلق بالسلطة القضائية على ضمان الكفاءة الإجرائية والأداء الإداري لذلك النظام.
14. الأمبودسمان لا يتلقى ولا يتبع تعليمات من أي سلطة أيًا كانت.
15. ينبغي أن يتمتع أي شخص طبيعي أو اعتباري، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، بالحق في حرية الوصول بدون قيود وبالمجان إلى "الأمبودسمان"، وبالحق في تقديم شكوى إليه.
16. يجب أن يتمتع "الأمبودسمان" بالسلطة التقديرية للتحقيق، بمبادرة منه أو نتيجة تقديم شكوى، مع إيلاء الاعتبار الواجب لوسائل الطعن الإدارية المتاحة. "الأمبودسمان" مخول لطلب تعاون أي فرد أو منظمة من شأنه أن يساعده في تحقيقاته. يجب أن يتمكن "الأمبودسمان" من الوصول بدون قيود وبشكل قابل للتنفيذ

قانونيًا إلى جميع الوثائق وقواعد البيانات والمواد ذات الصلة، بما في ذلك تلك التي قد تكون ذات امتياز قانوني أو سري. وهذا يشمل الوصول دون عوائق إلى المباني والمؤسسات والأشخاص، بمن فيهم الأشخاص المعتقلون.

يجب أن يتمتع "الأمبودسمان" بسلطة استجواب أو طلب توضيحات مكتوبة من المسؤولين والسلطات، وكذلك إيلاء اهتمام وحماية خاصين للأشخاص المبلغين عن المخالفات في القطاع العمومي.

17. يجب تمكين "الأمبودسمان" من تقديم توصيات محددة إلى الهيئات الخاضعة لولايته القضائية. يجب أن يكون "للأمبودسمان" الحق القابل للتنفيذ قانونيًا، بمطالبة المسؤولين والسلطات بتقديم الرد خلال فترة زمنية معقولة يحددها "الأمبودسمان".

18. في إطار تتبع التنفيذ، على الصعيد الوطني، للآليات الدولية المصادق عليها والمتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية وملاءمة التشريعات الوطنية لهذه الآليات، فإن "الأمبودسمان" مخول بأن يقدم بشكل علني توصيات إلى البرلمان أو السلطة التنفيذية، وخاصة بهدف تعديل القانون أو وضع قانون جديد.

19. في أعقاب قيامه بتحقيق يفضل أن يكون "للأمبودسمان" سلطة الطعن في دستورية القوانين والأنظمة أو القرارات الإدارية العامة. يفضل أن يكون "الأمبودسمان" قادرًا على اللجوء إلى المحاكم والهيئات القضائية المختصة.

يمكن أن يؤدي التقديم الرسمي لأي طلب إلى "الأمبودسمان" إلى توقيف الآجال الزمنية الخاصة بالإحالة إلى المحكمة، وفقًا للقانون.

20. يقدم "الأمبودسمان" إلى البرلمان تقريرًا عن أنشطة مؤسسته مرة واحدة على الأقل في السنة. ويمكنه في تقريره أن يبلغ البرلمان بعدم امتثال الإدارة العامة. يجب أن يكون "الأمبودسمان" قادرًا أيضًا على اتخاذ قرار بشأن منازعات محددة، إذا رأى ذلك مناسبًا. يجب نشر تقارير "الأمبودسمان" وعلى السلطات أن توليها الاعتبار الواجب.

وينطبق هذا أيضًا على التقارير الصادرة عن "الأمبودسمان" المعين من قبل السلطة التنفيذية.

21. يجب توفير موارد مالية مستقلة وكافية لمؤسسة "الأمبودسمان". ويجب أن يشير القانون إلى أن الأموال المخصصة "للأمبودسمان" تسمح له بالاضطلاع بمسؤولياته ووظائفه بشكل كامل ومستقل وفعال. يجب استشارة "الأمبودسمان" ودعوته إلى تقديم مشروع ميزانية خلال السنة المالية. ويجب ألا يتم تخفيض الميزانية المعتمدة للمؤسسة خلال السنة المالية ما لم ينطبق هذا التخفيض بشكل عام على المؤسسات العمومية. يجب أن يضع التدقيق المستقل لميزانية "الأمبودسمان" في الحسابات القانونية الإجراءات المالية فقط لا اختيار الأولويات أثناء ممارسته ولايته.

22. يجب أن يكون لدى "الأمبودسمان" موارد بشرية كافية وهيكل مرن بدرجة كافية. يمكن للمؤسسة أن تضم إلى "الأمبودسمان" نائباً أو أكثر يعينهم "الأمبودسمان". يجب أن يكون "الأمبودسمان" قادراً على تعيين موظفيه.

23. يتمتع "الأمبودسمان" والنواب وكبار الموظفين بالحصانة القانونية فيما يتعلق بأنشطتهم وأعمالهم، شفهيًا أو خطيًا، خلال أدائهم مهامهم لحساب المؤسسة (الحصانة الوظيفية). تستمر هذه الحصانة الوظيفية أيضًا بعد مغادرة "الأمبودسمان"، أو نوابه، أو الموظفين المؤسسة.

24. يجب على الدول الامتناع عن اتخاذ أي تدبير يهدف إلى إزالة مؤسسة "الأمبودسمان" أو عرقلة عملها الفعال أو يؤدي إلى ذلك، وعليها أن تحمي المؤسسة بفاعلية من أي تهديد من هذا النوع.

25. يجب قراءة هذه المبادئ، وتفسيرها، واستخدامها من أجل توطيد وتعزيز صلاحيات مؤسسة "الأمبودسمان". ونظرًا لمختلف الأنواع والأنظمة والأوضاع القانونية لمؤسسات "الأمبودسمان" ولموظفيها فإن الدول الأعضاء مدعوة إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة، بما في ذلك التعديلات الدستورية والتعديلات التشريعية الأخرى من أجل وضع شروط ملائمة تعزز مؤسسات "الأمبودسمان" وتطورها، وتقوي سلطتها، واستقلاليتها، ونزاهتها وفقًا لروح فينيسيا ومبادئها، ومن ثم ضمان تنفيذها بالشكل المناسب والفعال".

إن هذه المبادئ ضرورية لحماية هذه المؤسسات من أي تهديدات، أو إجراءات قانونية، أو أعمال عدائية تجاهها؛ للإضرار بقدراتها على أداء دورها؛ مثل فرض القيود، أو تخفيض الميزانيات، أو غيرها؛ لذلك ولدت هذه المبادئ عقب تهديدات تعرّضت لها هذه المؤسسات بسبب إجراءاتها ضد انحراف بعض الإدارات وانتهاكها الحقوق، ودورها الناقد³⁵⁶.

تختلف قدرة الدول على تحقيق جميع المبادئ، وذلك في ضوء تنظيمها الدستوري والقانوني، ومن وجهة نظرنا، وبعد تقييم المبادئ السابقة، نرى إمكانية تطبيقها وفقًا لنظام الحكم في دولة الإمارات، أو على الأقل الوصول إلى المستوى الذي يلبي احتياجاتها، وذلك بذات الكيفية والآلية التي تم بها تنظيم الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان على أقل تقدير؛ لذلك لو أمعنا النظر في تلك المبادئ وفقًا للعرض السابق والمقدم بشأن دور الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في الإمارات لرأينا إمكانية الوفاء بها، وقدرة التنظيم الإماراتي على تطبيقها دون صعوبات قانونية، وهو ما سنوضحه في الفرع الثاني.

356 خبر صحفي لمجلس الاتحاد الأوروبي بتاريخ 19 مارس 2019 على موقعه الرسمي: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/25-venice-principles-democratic-abcs-for-ombudsman-institutions>

الفرع الثاني: إمكانية تحقيق النموذج الإماراتي وفقاً لمبادئ فينيسا

إذا ما تبنت دولة الإمارات تطبيق نموذج الأمبودسمان بشكل متوافق مع المبادئ العالمية لجميع المنازعات؛ مثل منازعات الخدمات العامة، وحقوق الإنسان، وحقوق الأطفال، كالنموذج الفرنسي، فإن ذلك سيشكل دفعة في توحيد الجهات لحل العديد من المنازعات بمختلف أنواعها.

أولاً: تحليل المبادئ لبيان القدرة على التطبيق

إن التمعن في المبادئ السابقة يطمئن بشأن إمكانية توفير تلك المبادئ وفقاً للنظام القانوني لدولة الإمارات، وبشكل مختصر نستطيع القول بإمكانية الوفاء بها على الترتيب الآتي:

- من حيث ضمان استقلالية مناسبة لها من شأنها ألا تؤثر في أداء دورها، فمن الممكن تنظيمها بموجب تعديل دستوري وهو ما تفضله تلك المبادئ؛ أو أساس قانوني من خلال إصدار قانون اتحادي ينشئ هذه المؤسسة وينظمها، ويجعل لها الاستقلال المالي والإداري، أو إجراء تعديل قانوني على قانون الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وإضافة الاختصاصات المناسبة لضم خدمات الشكاوى المرتبطة بالخدمات العمومية أو الحكومية، كما يمكن من خلال الاستقلال المالي والإداري والتنظيم القانوني تحقيق المتطلبات المتعلقة بأجر الأمبودسمان ونظامه التقاعدي، وقدرته على وضع هيكله الإداري من خلال تفويضه صلاحيات التنظيم الداخلي للمؤسسة وقدرته على تعيين الكفاءات لأداء الدور المنوط بها.
- ونظراً لأن المبادئ أنفة الذكر قد نصت على أن يتم انتخاب ممثل الأمبودسمان أو تعيينه وفقاً لإجراءات تعزز أقصى حياد واستقلالية؛ لذلك فإن تعيينه من قبل رئيس دولة الإمارات سيحقق ذلك المتطلب أسوة بتعيين رئيس الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، وذلك بعد اختياره بناءً على كفاءة عالية جداً وموضوعية، وهو ما يتم فعلاً عند تعيين مثل هذه المستويات الوظيفية في دولة الإمارات.
- إمكانية تعيين خلال فترة يمكنه فيها أداء دوره دون أي تأثير، ويفضل أن تكون لمدة (7) سنوات حسب المبادئ، إلا أن ذلك لا يعني وجوبها.
- أما عن اختصاصه فيجب أن ينص القانون بشكل صريح وواضح على أن تشمل ولايته القانونية منع أي انحراف إداري بهدف حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتعزيزها في العديد من المجالات، سواء المرتبطة بمنازعات حقوق الإنسان أو الخدمات العامة، والتي تهمنا في هذا البحث.
- على أن يشمل نطاق اختصاصه كذلك جميع أنحاء الدولة الاتحادية وأدوارها، ونرى إضافة أمبودسمان محلي لكل إمارة له الاستقلال الذاتي عن الأمبودسمان الاتحادي، ويتم التنسيق فيما بينهما؛ لتطبيق جميع المعايير والاشتراطات العالمية لأعمال الأمبودسمانات.

- كما يجب أن يتضمن القانون المقترح أن تكون خدمات الشكاوى مجانية، بشكل مشابه لما نص عليه قانون الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان؛ وذلك لضمان ألا تكون هناك أي قيود على خدمة تقديم تلك الشكاوى، إضافة إلى التأكيد على أحقيته في التحقيق، والتفتيش، والاستجواب، وإحالة المخالفين للتأديب، إضافة إلى ربطه بقوانين حماية المبلغين في الدولة وإجراء التعديلات بما يتناسب مع التبليغ عن المخالفات في القطاع الحكومي.

- كما يجب أن نضمن وفقاً للمبادئ السابقة أن تكون هناك مؤشرات زمنية معقولة تحدّد للأمودسمان لاتخاذ توصياته بشأن الشكاوى المقدمة والردود من قبل الجهات المعنية؛ لضمان سرعة حسم تلك الشكاوى والتي يتميز بها الأمودسمان حسب طبيعتها.

- كما يمكن بموجب القانون منحه سلطة الطعن على الشرعية الدستورية والمشروعية القانونية، ورفعها إلى السلطات المختصة لإجراء التعديلات عليها متى كانت مخالفة أو تؤثر في الحقوق الأساسية.

- كما توجب المبادئ السابقة ضرورة أن يقدم الأمودسمان تقريراً واحداً على الأقل في السنة مبيئاً فيه عدد من الموضوعات ذات الأهمية، وترفع إلى السلطات ذات الاعتبار كرئيس الدولة، ومجلس الوزراء، والمجلس الوطني أسوة بقانون الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.

- مع التأكيد أخيراً بوجود الضمانات والحصانات اللازمة للأمودسمان وكبار الموظفين بالقدر الذي يضمن عدم التعرض لهم في جميع الأنشطة التي يقومون بها، سواء الشفهية أو الخطية، وعدم فرض أي قيود تؤثر في أداء مهامه أو تعرقها.

وإن كان التنظيم الحالي في الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان يتوافق تماماً مع مبادئ فينيسيا؛ إذ أكدت المادتان رقم (2) ورقم (3) من القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021 بشأن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان والمذكورتان أنفاً اعتباراً لها هيئة مستقلة لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري في ممارسة مهامها وأنشطتها واختصاصاتها، فلا يمكن لأي جهة أن تؤثر في هذه الاستقلالية المالية من خلال التأثير في ميزانيتها، أو الاستقلالية الإدارية من خلال الإخلال بعملها الإداري، وهذا التأكيد منصوص عليه وفقاً لصريح القانون، كما تتطلبه المبادئ السابقة.

كما حددت المادتان رقم (5) ورقم (10) صلاحيات الهيئة والمجلس وسلطاتهما بشكل واضح وصريح، وبدلاً من تعيين شخص واحد قامت على تأسيس مجلس أمناء لا يقل عن 11 عضواً يتم اختيارهم من قبل أعلى سلطة وهو رئيس الدولة، على أن يراعى في اختيارهم الكفاءة؛ إذ اشترطت المادة رقم (6) أن يكونوا من الجهات الاستشارية، والأكاديمية، ومؤسسات المجتمع المدني، وذوي الخبرات الفنية والمهنية؛ إذ تقبل المبادئ السابقة تعيين واحد أو أكثر، وقد أثبتت التطبيقات العملية أنه في العادة يكون أكثر من أمودسمان حسب التقسيم الموضوعي للاختصاصات.

أما فيما يتعلق بمدة عضويتهم فقد نصت المادة رقم (8) على أنها 4 سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، وكفلت المادة رقم (12) الضمانات التي يتمتع بها الأعضاء من حيث الاستقلالية وعدم تفتيش مقر عملهم إلا بأمر قضائي. ولا يمكن تحقيق معيار أن تكون مدة ولايتهم أطول من مدة ولاية من عينهم؛ لاختلاف نظام الحكم بين دول الاتحاد الأوروبي ودولة الإمارات.

وأكد في المادة رقم (13) أن العلاقة مع الجهات الحكومية يحكمها التعاون فيما بينهم، وعليهم تزويدهم بالبيانات والمعلومات والوثائق اللازمة متى طلبها، إضافة إلى الرد على ملاحظاته وتوصياته.

كما حددت المادة رقم (18) من ذات القانون المستحقات المالية التي يتمتع بها الأعضاء مواكبةً لما تضمنته المبادئ سابقة الذكر.

وأكدت المادتان رقم (19) ورقم (20) موارد المالية، وميزانيته واستقلاليتها.

إضافة إلى تأكيد سنوية التقارير التي يتم رفعها عن جهوده وأنشطته، وما تراه الهيئة من مقترحات وتوصيات؛ لتعزيز حماية حقوق الإنسان، على أن يرفع التقرير إلى سلطات الدولة الثلاثة (رئيس الدولة، ومجلس الوزراء، والمجلس الوطني).

ومن هذا المنطلق يتضح لنا أن تأسيس الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان بوصفها من أشكال الأمبودسمان في العالم، والتي تختص بقطاع حقوق الإنسان، قد عمل على تحقيق أغلب تلك المعايير العالمية.

ثانياً: مدى وجود عوائق وكيفية التعامل معها

تمثل بعض التشريعات التي تحجم صلاحيات الأمبودسمان والسلطات التي يجب أن يزود بها أكبر معوقات فعالية الأمبودسمان تمثل نقاط ضعف عند تطبيقها، بالإضافة إلى أن الموارد المحدودة من الناحية المالية أو الإدارية أو البشرية التي قد تؤدي إلى غل يد الأمبودسمان عن تحقيق الفاعلية المنشودة، ومن ثم تأخير معالجة تلك الشكاوى.

يرى البعض أن المشرع الإماراتي لم يشعر بعد بمدى أهمية المنازعات الإدارية نظراً لقلّة عدد الدعاوى التي ترفع على المستويين الاتحادي والمحلي؛ إذ تُعزى أسباب قلّة عددها إلى الحلول الودية التي تتم للمنازعات الإدارية من خلال التظلمات الإدارية أو الاتصالات الشخصية والشفهية ببعض كبار المسؤولين وأصحاب المظالم، والتي يعالجونها باللقاءات الأبوية وغير الرسمية، ويعدون لها وسيلة ذات فاعلية أكبر من غيرها؛ نظراً لكونها أسرع، وأقل كلفة، وأقل خللاً عند النظر إلى مجتمع بسيط وعفوي، إلا أن البعض يرى أن هذا الوضع (وإن صح) إلا أنه غير قابل للاستمرار في ضوء التطور الطبيعي وزيادة المنازعات الإدارية، التي تستوجب إيجاد حلول لمواجهة المنازعات الإدارية والاستعداد لها، وهي النظرة التي ينظر إليها الباحث من خلال هذا

النموذج بوصفه الوسيلة الأكثر مناسبة للمعالجة، لما فيها من جمع لطبيعة المجتمع العربي والخليجي العفوي كما يرى الدكتور ماجد، والتوسع الكبير الذي تشهده الدولة³⁵⁷.

ولعل أخطر المؤثرات هو التدخل الحكومي في عمل الأمبودسمان واستقلاليتيه، والتأثير في قدرته على أداء واجباته بشكل كامل؛ لذلك يجب أن تكون الحكومات عازمة على الإصلاحات التي تخدم الإنسان. وهنا أؤكد أن دولة الإمارات إذا ما اتخذت هذه الخطوة فإنها ستكون داعمة لأي تحسينات؛ إذ إن الحكومة تنفيذاً لتطلعات قيادة دولة الإمارات وحرصها على المستقبل قد أطلقت مبادرة "وعد حكومة دولة الإمارات لخدمات المستقبل" في عام 2020 بهدف توضيح المبادئ الرئيسية لتصميم الخدمات الحكومية وتقديمها. وتشكّل المبادئ الرئيسية لميثاق حكومة دولة الإمارات لخدمات المستقبل إطار عمل للمفاهيم الرئيسية لتصميم الخدمات الحكومية، وتطويرها، وتقديمها؛ إذ تم تحديد (8) مبادئ تمثل إطار عمل للمفاهيم الرئيسية لتطوير الخدمات الحكومية وتقديمها، والتي تمثل في أن الإنسان هو الأول، وبالتالي تدور الخدمات الحكومية وتصمم لتناسب مع احتياجاته وتفضيلاته، وأن تقدم تلك الخدمات بما يتناسب وأسلوب الحياة المستقبلي من خلال النظرة الاستباقية، وعدم إرهاق المتعامل في الطلبات لتوفير البيانات والمعلومات، لذلك يجب الربط الإلكتروني اللازم لتسهيل الخدمات وبشكل تضمن معه خصوصية معلوماتهم، بالإضافة إلى توفير الخدمات الحكومية بقنوات متنوعة ومتكاملة وفقاً لاحتياجات المتعاملين وبقيمة مميزة وعبر واجهة حكومية موحدة³⁵⁸.

ويظهر من هذا الوعد أنها ستصمم خدمات تضع الإنسان في مقدمة أولوياتها واهتماماتها، كما أنها سهلة وتصغي إلى صوت المتعامل بكل شفافية وبقيمة مميزة. ومن جانبنا نرى أن الأمبودسمان هو الحامي لهذا الوعد، والذي سيعجل من تنفيذه والوفاء به.

يُعد نموذج الأمبودسمان من أهم الأدوات التي من شأنها أن توجد أنظمة حكم تتمتع بجودة وكفاءة؛ إذ يساعد هذا النظام في تقوية أركان الدول وحفظ استقرارها الداخلي بوصفه وسيلة رقابية استباقية تساهم في إسعاد المتعاملين ومعالجة إشكالياتهم؛ مما ينتج عنه رضاهم، وذلك بما يتوافق مع وعد الحكومة السابق ذكره. وهو على عكس الرقابة القضائية؛ فلا يتطلب هذا النظام رسوماً أو مصروفات، ويتميز بالسرعة التي يفترق إليها القضاء بطبيعته، كما يساهم مع السلطات التشريعية في الوقوف على الإشكاليات التي تتطلب اقتراحات وتعديلات تشريعية تحفظ معها الدولة حقوق الأفراد وحررياتهم، وتساهم في منع المساس بها تحقيقاً للمصلحة العامة³⁵⁹.

شهدت بعض الدول عدم تحقيق الأهداف التي أنشئ لأجلها الأمبودسمان؛ نظراً لتركيبية سياسية وثقافية مجتمعية؛ لذلك يجب أن يُنظر إلى الأمبودسمان بصفته جزءاً من المنظومة الرقابية للدولة؛ فهو جزء يساهم في

357 د. ماجد راغب الحلو، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، سلسلة البحوث 23، الطبعة الأولى، سنة 2004، ص 20 - 21.

358 انظر الموقع الرسمي لحكومة الإمارات: <https://u.ae/ar-AE/about-the-uae/digital-uae/regulatory-framework/the-uae-promise>
359 انظر: أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في، «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 87.

وأد أي عملية إخفاق لتحقيق أهداف الدولة الحقيقية. ويجب أن يكون هناك تكامل بين السلطات والمؤسسات دون النظر إلى كونها جهات رقابية لتصديد الأخطاء، وعليه يجب ابتداءً أن تتمتع بسلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية؛ لضمان تمتُّعها بسلطتها الرقابية على الأعمال الإدارية؛ إذ يجب أن يتوفر للأبودسيمان الموارد الكفيلة بنجاح عمله، سواءً من حيث الخبرات العملية، والمهنية، والقدرة المالية؛ لضمان فاعليته، ومن ثم ثقة المتعاملين به، إضافة إلى ضرورة توفر الثقافة العامة لأسباب وجود الأبودسيمان؛ حتى لا يؤثر سلباً في قدرته؛ إذ فشلت عدة أنظمة لعدم القدرة على استيعاب دور هذا النظام³⁶⁰.

وإذا كان الأبودسيمان كفكرة من شأنها تحقيق آثار إيجابية في حماية المتعاملين من الإدارة، وتحسين العمل الإداري، فإن الحد من اختصاصاته وصلاحياته وسلطاته في بعض الدول أثر في أدائه مهامه، خاصة في آلية التواصل مع الأبودسيمان؛ فقد رأينا في المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب الأول أن أغلب الدول توجب التواصل ابتداءً من خلال أحد أعضاء البرلمان؛ مما قد يؤثر في قدرة المتعامل على عرض طلبه وشكواه على الأبودسيمان مباشرة.

إضافة إلى إضعاف قدرة الأبودسيمان في بعض النماذج من التدخل من تلقاء نفسه؛ كان السبب في أن أدى إلى التقليل من أهمية دور الأبودسيمان والهدف الذي أسس من أجله؛ إذ لن يتمكن من تحقيق الأهداف ما دامت يده مغلولة بقواعد إجرائية³⁶¹.

المبحث الثاني: النموذج الإماراتي المقترح وآليات تنفيذه

بعد أن استعرضنا بعض أنظمة الأبودسيمان على المستويين الأوروبي والعربي، واطلعنا على بعض الأنظمة والآليات المؤثرة في تعزيز ثقة المتعاملين مع جهة الإدارة، ورأينا أنه على الرغم من تعدد الآليات في دولة الإمارات وتأثيرها في المستوى المحلي فإن هناك ضرورة لبناء تنظيم مستقل وموحد على مستوى الدولة، يتشابه مع المبادئ العالمية قدر الإمكان، ولنا في الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان خير مثال، وهي تعد تمهيداً للتنظيم الشامل.

نعتقد أنه حان الوقت لمعالجة منازعات المتعاملين وتطوير تجربتهم الخدمية في دولة الإمارات على المستوى الإداري بصورة تواكب الأنظمة العالمية من حيث مضمونها وشكلها، وذلك وفقاً لنماذج جديدة وناجحة تغير من الفكر التقليدي لمعالجة منازعات المتعاملين، ولعل أهمها من وجهة نظر الباحث في إنشاء كيان موحد على مستوى الدولة يعنى بذلك، ويستفيد من المرونة الإدارية التي تتميز بها حكومة دولة الإمارات وقدرتها على الاستعداد وتقبل الحالات المستقبلية والعمل عليها وفقاً لنظم حديثة تستوعب التعقيد الإداري بطبيعته التوسعية.

360 انظر: أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في، «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 90 - 91.

361 د. مجدي عبد الحميد شعيب، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص 125 - 128. انظر أيضاً: د. مجدي عبد الحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مرجع سابق، ص 49.

لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتطرق في المطلب الأول إلى نظام الهيئات المستقلة؛ لفهم هذا التنظيم بشكل أكبر، بوصفها الأداة المناسبة من وجهة نظر الباحث لتبني قالب الأمبودسمان الإماراتي، ثم نتطرق في المطلب الثاني إلى الهيكل التنظيمي المقترح لنظام شامل على مستوى الدولة، وذلك وفقاً للتفصيل التالي.

المطلب الأول: مناسبة قالب الهيئات المستقلة لبناء النموذج الإماراتي

بعد استعراض ملامح النظام من حيث نشأته وطبيعته القانونية، إضافة إلى الاختصاصات التي يتمتع بها، سنتطرق إلى بيان هذه السلطة من الناحية القانونية المجردة، وعلاقتها بسلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية؛ إذ من الملاحظ أن الأمبودسمان في الدول التي اتبعت هذا النظام تميل إلى كونه سلطة مستقلة؛ لذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، يتناول الفرع الأول نشأة السلطات المستقلة، ومعايير مجلس الدولة الفرنسي بشأنها، أما الفرع الثاني فيتناول أنواع الرقابة على السلطات المستقلة، أما الفرع الثالث فسيتناول قالب السلطة المستقلة كأداة لتنفيذ النموذج المأمول لدولة الإمارات.

الفرع الأول: نشأة السلطات المستقلة ومعايير مجلس الدولة الفرنسي بشأنها

في ضوء حاجتنا إلى قالب قانوني يوفر الاستقلالية المناسبة لتنظيم الأمبودسمان يتعين علينا الحديث عن بعض أنواع السلطات التي تتمتع بالاستقلالية، ومنها السلطات المستقلة؛ لذلك سنتحدث في هذا الفرع عن بيان وسبب نشأتها، ثم نتحدث عن معايير مجلس الدولة الفرنسي بشأنها بشكل مختصر؛ حتى نتمكن من فهم تركيبتها.

أولاً: السلطات المستقلة، النشأة والسبب

نشأت السلطة المستقلة في القرن الثامن عشر في الولايات المتحدة الأمريكية باسم الوكالات الإدارية، ولأهميتها اعتبرها النظام السياسي الأمريكي سلطة رابعة مع السلطات الثلاثة لأهميتها، وعرفت فرنسا السلطات الإدارية المستقلة منذ عام 1941، وصنّف الاتحاد الأوروبي الأمبودسمان الأوروبي عام 1994 عند إنشائه بأنه سلطة إدارية مستقلة³⁶².

وتعد الهيئات المستقلة مؤسسات قانونية تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ويتم إنشاؤها بنص قانوني أو دستوري، وتوكل إليها مهمة الإشراف على مرفق معين يديره أشخاص متخصصون، وذوو كفاءة، ومستقلون لأداء تلك المهام³⁶³.

362 رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2015، ص 15 - 19. انظر أيضاً: زواقري الطاهر، أ. بن عمران سهيلة، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الجزائر، العدد 8، الجزء 1، سنة 2017، ص 14.

363 أ. هادية غريب (باحثة دكتوراه)، الدستور والهيئات المستقلة، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، العدد 3، سنة 2014، ص 388.

وتتمثل أهم الأسباب التي دعت إلى إنشائها في عدم ثقة المتعامل بالسلطة السياسية التي غالبًا ما كانت تميل إلى تحقيق الأهداف الحزبية، وبالسلطة الإدارية التي تقوم بالتنفيذ، إضافة إلى وجود عائق كبير مرتبط بالرقابة القضائية يتمثل في كونه يأتي متأخرًا إلى ما بعد حدوث الضرر، وكذلك رغبة في جهات مستقلة لا تتلقى التعليمات من السلطات الرئاسية لذات الجهة الإدارية وإنما من جهات تكون خارج إطار السلطات التسلسلية للإدارة، بحيث لا تتلقى التعليمات من جهات أعلى؛ لذلك دعت الحاجة إلى تأسيس جهة مستقلة لا تتأثر بمصالح الإدارة التنفيذية ولا تمس الحقوق والحريات، وتكون حيادية ومستقلة وسريعة، وتحقق طموحات المتعاملين وتزيد ثقتهم بالدولة، إضافة إلى أسباب ترتبط بالحاجة إلى التحرر من القيود التقليدية للإدارة التنفيذية، والحاجة إلى الوساطة والتدخل بين الإدارة والمتعاملين، وطبيعتها الرقابية التي تتمتع بالشفافية بحكم اختصاصاتها، والتي يصعب أداءها إذا ما كانت تحت ذات السلطة التنفيذية التي من شأنها أن تحيز لسلطتها؛ مما يفقدها قدرتها على الحياد³⁶⁴.

ثانيًا: معايير مجلس الدولة الفرنسي في تحديد مفهوم السلطة المستقلة

نظرًا لعدم تحديد مفهوم للسلطة المستقلة فقد وضع مجلس الدولة الفرنسي ثلاثة معايير يمكن من خلالها القول بأنها سلطة مستقلة ذات تأثير، أول تلك المعايير هو معيار السلطة الذي حسمه بقوله إن المعيار الأهم للسلطة ليس القدرة على اتخاذ القرارات، وإنما في إحداث التأثير والإقناع للدرجة التي من شأنها حصد ثمار تأثير اتخاذ القرار.

أما المعيار الثاني فهو الاستقلالية، وهو أهم معيار أورده مجلس الدولة وأكدت عليه المبادئ العالمية للأبوسدسمان، بمعنى وجوب أن تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية بشكل موضوعي ووظيفي، وذلك بالأبالتلقا التعليمات والأوامر من الحكومة. ولا يقصد هنا الاستقلال التام؛ فأغلب السلطات تربطها رابطة بالقدر الذي لا يؤثر في مهمتها الرئيسية، شأنها شأن الترابط غير المؤثر في أداء دور السلطات الثلاثة.

أما المعيار الثالث فهو معيار الطبيعة الإدارية، بحيث تنشأ بموجب نص قانوني أو دستوري، وأنها ليست تابعة للبرلمان حتى وإن كانت تقدم له تقريرًا سنويًا، وليست هيئة قضائية، كما أنها لا تخضع لسلطة الإدارة؛ فهي تعمل باسم الدولة³⁶⁵.

364 رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 20 - 24. انظر أيضًا: د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 306 - 307. انظر أيضًا: صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون مرجع سابق، ص 181 - 182. انظر أيضًا: د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 306 - 307. انظر أيضًا: د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفيدرالية) دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، سنة 2017، ص 206 - 209.

365 رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 32 - 39. انظر أيضًا: زواقري الطاهر، أ. بن عمران سهيلة، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 17 - 18. انظر أيضًا: د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 307. انظر أيضًا: أ. هادية غريب، الدستور والهيئات المستقلة، مرجع سابق، ص 393 - 417، والذي يستعرض فيه عددًا من المعايير لوصف هذه الهيئات.

وبصفة عامة، تتمتع أي سلطة مستقلة بضمانات لأداء مهامها تمثل أساسًا لاستقلاليتها، منها تعدد الأعضاء وعدم قابلية عزلهم إلا بموجب حالات محددة؛ لضمان عدم الضغط عليهم من أي جهة كانت، إضافة إلى استحالة الجمع بين وظيفتين في ذات الوقت، وهذه المزية لضمان استقلالية العلاقة بين إدارات الدولة والدور الرقابي أو الاستشاري الذي تضطلع به، إضافة إلى شرط الاختصاص، بحيث يكونون مختصين لأداء الدور المنوط بهم، وذوي كفاءة عالية في الدور الذي يكلفون به نظرًا للطبيعة التخصصية.

إضافة إلى تمكين هذه السلطة بالميزانيات اللازمة والموارد البشرية المتخصصة لأداء دورها؛ لضمان الاستقلال المالي والبشري³⁶⁶.

كما تتمتع السلطات المستقلة بصلاحيه التحري والتحقيق والبحث عن المعلومات؛ إذ إن أهم رافد للقيام بدورها هو التزام الجهات الأخرى بتزويدها بالمعلومات والبيانات اللازمة، وقدرتها على الحصول على المعلومات التي تُعد أساسًا لمجالها الرقابي، إضافة إلى سلطتها في التأثير من خلال آرائه ومقترحاته وتوصياته للبرلمان أو الحكومة على حد سواء³⁶⁷.

ومن بين طبيعة أعمال السلطات المستقلة الأعمال الملزمة وغير الملزمة، ومن الأعمال التي ترتبط بمجال بحثنا تلك الأعمال غير الملزمة التي تخرج في شكل الآراء التي تقدمها، والمقترحات والتوضيحات من خلال تقارير تُرفع إلى الجهات المختصة قانونًا، أو الأعمال التحضيرية التي من شأنها أن تطرح مواقف قد تؤدي إلى نتائج لها قوة قانونية لإحالة موظف إلى الجهة المختصة بالتأديب، وجميع هذه الأعمال لا تخضع للرقابة القضائية؛ لأنها لا تشكل قرارات إدارية ليختص بها³⁶⁸.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة على الهيئات المستقلة

بعد أن حددنا مفهوم تلك الهيئات المستقلة وطبيعة عملها، وأكدنا استقلاليتها المالية والإدارية عن السلطات، فهل ذلك يعني عدم وجود أي رقابة عليها، بالتأكيد أن الهيئات المستقلة ليست بمعزل عن الرقابة؛ لذلك تخضع هذه النوعية من الهيئات للرقابة؛ إذ تخضع الهيئات الإدارية المستقلة لثلاثة أنواع من الرقابة: أولها الرقابة البرلمانية؛ فالمشروع هو الذي أنشأها، وهو من يقرر إلغاء هذه السلطة أو تعديلها أو استبدالها بموجب الصلاحيات المقررة له، وتتمثل مراقبة البرلمان في مناقشة موازنته المالية، إضافة إلى تقديم التقرير السنوي إلى السلطة التشريعية.

أما الرقابة الثانية فهي تلك المرتبطة بالرقابة المالية والإدارية من قبل أجهزة المحاسبة وضمن نطاق اختصاصه، ونظرًا لأن السلطات المستقلة تعد جزءًا من الدولة، فإن جهاز المحاسبة يتدخل؛ فالاستقلالية لا تعني

366 رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 45 - 52. انظر أيضًا: زواقري الطاهر، أ. بن عمران سهيلة، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 120.

367 رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 57 - 59.

368 مرجع سابق، ص 80 - 84.

عدم المسؤولية؛ إذ يقدم جهاز المحاسبة تقريرًا للسلطة المعنية، وهذا الأمر لا يؤثر في الاستقلالية، وإنما هو ضمان لحسن أدائها، واستغلالها مواردها.

بالإضافة إلى رقابة القضاء؛ إذ تخضع السلطات المستقلة لرقابة المشروعية، شأنها شأن أي سلطة إدارية في شأن القرارات التي تصدرها، كما تكون الدولة مسؤولة عن أعمال السلطات المستقلة وتمثلها أمام القضاء، وتتحمل مسؤولياتها³⁶⁹.

يرى البعض أن الأبودسيمان وإن كانت له صفة الاستقلالية إلا أنه لا يتمتع بالصفة الإدارية؛ نظرًا لعدم تمتعه بسلطة اتخاذ القرارات؛ فهو لا يمارس سلطة التأثير أو الإلزام، ويمكن أن يكون أقرب إلى سلطة القضاء المعنوية³⁷⁰.

الفرع الثالث: نموذج السلطة المستقلة لتنفيذ النموذج المأمول

يتضح من العرض السابق لمفهوم الهيئات المستقلة أن تنظيمها، ومعاييرها، وطبيعة اختصاصاتها قادرة على حمل نموذج الأبودسيمان وتطبيقه دون عوائق قانونية، وتحقيق المبادئ الدولية بشأن مواصفات الجهة التي تستطيع أن تباشر وتحقق ما تضمنته مبادئ فينيسيا التي تم الإشارة إليها سابقًا، وذلك مثل المبدأ الأول الذي يتطرق للاستقلالية وعدم التأثير الخارجي، والمبدأ الثاني بوجوب أن يكون اختصاصها قائمًا على أساس قانوني قوي ومتمين مع تفضيل الأساس الدستوري، إضافة إلى المبدأ السادس والعشرين الذي يقضي بالألا يتلقى ولا يتبع تعليمات أي سلطة، ولن يتأتى ذلك إلا ببناء هيئة تتمتع بالاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، إضافة إلى وجود موارد مستقلة لا تتبع السلطة التنفيذية؛ وذلك لعدم التأثير فيها، وقدرتها على القيام بمهامها.

لذلك يمكن إنشاء هذه الهيئة المستقلة من خلال عدد من الآليات القانونية، منها الآتي:

- بموجب تعديل دستوري بإنشاء الأبودسيمان الإماراتي ضمن نصوص الدستور وذلك بشكل مشابه لإنشاء جهاز الإمارات للمحاسبة؛ إذ نصت المادة رقم (136) من الدستور الإماراتي على أن "تنشأ إدارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعيينه بمرسوم، لمراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له، وكذلك لمراجعة أي حسابات أخرى يوكل إلى الإدارة المذكورة مراجعتها طبقًا للقانون.

وينظم القانون هذه الإدارة ويحدد اختصاصاتها، وصلاحيات العاملين فيها، والضمانات الواجب توفيرها لها ولرئيسها ولموظفيها، من أجل القيام بوظائفهم على خير وجه".

369 مرجع سابق، ص 87 - 96.

370 د. أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 310.

• كما يمكن إجراء تعديلات تشريعية على القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021 بشأن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، وذلك بتعديل مسماها وإضافة الاختصاصات لنصوصه لتستوعب عمل الأمبودسمان لمنازعات المتعاملين مع جهة الإدارة.

• كما يمكن إنشاء هيئة مستقلة عامة على مستوى الدولة بموجب أساس قانوني يصدر من رئيس الدولة وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاتحادي، وتصديق المجلس الأعلى للاتحاد وفقاً للصلاحيات الدستورية المقررة لذلك، وتكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري عند ممارستها مهامها وأنشطتها واختصاصاتها بما يتفق والمعايير والمبادئ العالمية بشأن إنشاء الأمبودسمان.

ولنا في القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021 بشأن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان خير مثال، مع إمكانية إضافة كل ما يتعلق بحماية الطفل أسوة بالمدافع عن الحقوق الفرنسي؛ وذلك لتكون جهة اتحادية عليا للمدافعة عن حقوق الإنسان والمتعاملين والأطفال، وهو ما نؤيده ونقترحه.

المطلب الثاني: الهيكل المقترح لنظام أمبودسمان شامل على مستوى الدولة

يُعد نظام الأمبودسمان جزءاً من مكونات الدولة، يتم تعيين المسؤولين عنه للعمل على الدفاع عن حقوق ومصالح المتعاملين ضد تجاوزات الإدارة أو سوء الإدارة، ومن أي انحراف قد يتعرض له المتعاملون، ويعمل على التدقيق في عمليات الجهات الحكومية وإجراءاتها؛ ليساهم في خلق فرص تساهم في تحقيق تطلعات حكومة دولة الإمارات بجميع مكوناتها؛ إذ رغم النشأة البرلمانية للنظام في السويد فإن الممارسات والتطبيقات المختلفة في الدول غيرت من المفهوم التقليدي؛ فيرى البعض أن مرونة نظام الأمبودسمان وإمكانية تطبيقه وفق أشكال وأنماط مختلفة تعتمد على مضمون تحقيق أهدافه، وكان ذلك السبب الرئيسي في انتشاره عالمياً، وتبنيه من أغلب الدول، وتكييفه حسب أنظمة حكمها السياسية وتركيبها الاجتماعية³⁷¹.

انتهى القول في المطلب السابق بأن نموذج الهيئة المستقلة قد يكون أفضل نموذج يستوعب تنظيم الأمبودسمان الإماراتي؛ لذلك سنسير على هذا الهيكل، دون الإخلال بتوفير المبادئ والمعايير الدولية السابقة الذكر، والتي يمكن تحقيقها إذا ما تحققنا من أن القانون الذي ينظمه قائم على أساس مستقل؛ لذلك سأطرق إلى أهم أساسين من وجهة نظري لكي يبني القانون بموجبه في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني سنستعرض التصور التنظيمي على المستويين الاتحادي والمحلي، وبما يدمج الوسائل المتاحة حالياً ويراعي التقسيم الدستوري للاختصاصات الاتحادية والمحلية.

371 أ. أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في، «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 77.

الفرع الأول: الأساسيات والقاعدة التي يجب أن ننطلق منها في بناء هيكل هيئة الأمبودسمان المستقلة

نتطلع في دولة الإمارات إلى نموذج رسمي وهيكل تنظيمي يفهم تركيبة دولة الإمارات، ومجتمعها، ومحيطها الخليجي والعربي، ونظرتها العالمية، بحيث يجمع بين المتعامل والإدارة من خلال وظيفة رقابية توفيقية ووساطة وتقريب؛ إذ يمكن للمتعاملين في أي مكان على أرض الدولة وعلى المستوى الاتحادي أو المحلي أن يتواصلوا مع الأمبودسمان؛ ليساعدهم في معالجة الإشكاليات الخاصة ولو كانت خارج النطاق الرسمي في بعض النماذج، كما يساعد في عدد من الأمور مثل مناقشة بعض الإشكاليات غير الرسمية، أو استطلاع حلول بديلة لمشكلة ما دون التعرض للانتقام، إضافة إلى التواصل لمعالجة إشكاليات متعاملين غير مستعدين لاتخاذ إجراءات رسمية³⁷².

ودون الإخلال بذلك اخترت بعض الأساسيات التي يجب أن يقوم عليها أساس التنظيم ويدعمها لضمان الجوانب القانونية والإدارية لمستقبل الأمبودسمان، والتي تتمثل في الآتي:

أولاً: تحقيق استقلالية الأمبودسمان الدائمة بواسطة سلطة رئيس الدولة على المستوى الاتحادي، وحاكم الإمارة على المستوى المحلي

نظراً لكون الدستور الإماراتي ولاعبارات واقعية وتجربته الاتحادية في المجتمع الخليجي، ووفقاً لنظام الحكم ذي الطبيعة الخاصة التي تتفق مع الوضع الاجتماعي، والتي تتوافق بشكل كبير مع نظام الفصل بين السلطات كما قال به مونتيسكو الذي يرى أن النظام الذي تُصان به الحقوق والحريات لن يتحقق إلا إذا تم توزيع وظائف الدولة الثلاثة على هيئات مستقلة تتولى ممارستها وتتمتع بالاستقلالية في مواجهة بعضها بعضاً بحيث يتجنب أن تتولى سلطة واحدة في الدولة ممارسة كافة مظاهر السيادة³⁷³. فهو لم يفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية³⁷⁴، بل تعددت الهيئات التي تمارس الوظيفة التشريعية³⁷⁵، إلا أن ذلك لم يمنع من تحقيق ما يصبو إليه

372 مرجع سابق، ص 82.

373 د. مجدي عبد الحميد شعيب، القانون الدستوري ونظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 253 - 255. انظر أيضاً: د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار السنهوري، الطبعة الأولى، سنة 2016، ص 21.

374 د. مجدي عبد الحميد شعيب، القانون الدستوري ونظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 307، انظر أيضاً ذات المرجع، ص 314. وإن كان يرى الدكتور فيصل الطربان ضمن كتابه، الحكومة في دول مجلس التعاون الخليجي مقارنة مع النظام الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص 52، أن تنظيم السلطات في دولة الإمارات قائم على أساس الفصل بين السلطات؛ فالسلطة التنفيذية مستقلة ومنفصلة بحسب الأصل عن السلطة التشريعية، وإن كنت أرى خلاف ذلك مقارنة بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا يمكن مقارنة ذلك بالتنظيم الإماراتي الخاص، إلا إذا كان المقصود هو الفصل الإداري؛ فنحن نعلم دستورياً أن السلطة التشريعية هي المجلس الأعلى، وأن مجلس الوزراء يعد الذراع التنفيذية لها. انظر أيضاً: د. جعفر عبدالسادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 188 - 189.

375 أ. فيصل سعيد محمد الحفيتي، دور المجلس الوطني في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 9.

مبدأ الفصل بين السلطات وحقق مبتغاه، وذلك بأن ضمن حقوق الأفراد وحررياتهم؛ إذ مضى التنظيم الدستوري في الدولة على نهج الدول الديمقراطية التي تكفل الحقوق والحرريات³⁷⁶.

إذ يقوم المجلس الأعلى للاتحاد ورئيسه أولاً بالوظائف التنفيذية، ويعاونه مجلس الوزراء الذي يعمل تحت إشراف ورقابة المجلس الأعلى في تنفيذ السياسة العامة للاتحاد، وثانياً يقوم المجلس الأعلى للاتحاد بالوظيفة التشريعية من خلال مناقشة مشروعات القوانين ويعاونه المجلس الوطني الاتحادي بصفته هيئة استشارية له، ومن ثم فعلياً لا توجد سلطة تشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية في الدستور الإماراتي، وعليه لم تنشأ من الناحية الفقهية غير سلطتين هما المجلس الأعلى للاتحاد والسلطة القضائية³⁷⁷.

ومع ذلك يمكن القول بأن السلطة التشريعية في دولة الإمارات رباعية في اختصاصاتها، إلا أن دور كل من المجلس الأعلى للاتحاد (الذي يتكون من عدد مساوٍ لعدد الإمارات)، إضافة إلى المجلس الوطني (الذي يشكل وفق تكوين مرتبط بنسبة عدد السكان في كل إمارة) يعتبر دورهما بارزاً أثناء العملية التشريعية (نظراً لطبيعة اختصاصاتها في المجلد)³⁷⁸.

هذه العلاقة من شأنها أن تجرنا إلى مسألة في غاية الأهمية، وهي التي نسعى إلى الوصول إليها؛ هل دور مجلس الوزراء في دولة الإمارات (من ناحية نظر النزاعات الإدارية) له ذات الأثر المشابه للسلطات التنفيذية في الدول الأخرى بصفتها سلطة تنفيذية؟ وهل دور المجلس الوطني في نظر شكاوى المنازعات الإدارية له ذات أثر البرلمان في الدول التي تأخذ بنموذج الأبودسمان؟

من وجهة نظرنا، وبعد أن رأينا أن مجلس الوزراء والمجلس الوطني يعدان ذراعين رئيسيتين لرئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد، فإن حرصهما وتأثير قراراتهما يختلفان عن غيرهما من السلطات التنفيذية والتشريعية في العالم؛ نظراً لاختلاف نظام الحكم في الإمارات؛ لذلك فإن حرص مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية مختلف تماماً؛ إذ سيكون أكثر حرصاً واهتماماً واستقلالية عن غيره إذا ما نظر إلى الشكاوى على أساس أنها جزء رئيسي من الجهة الداعمة للسلطة العليا في الدولة وهي المجلس الأعلى للاتحاد، وكذلك الحال بالنسبة للمجلس الوطني الاتحادي؛ نظراً لاختلاف دوره الاستشاري عن دور البرلمان الأخرى، فإن نظره للشكاوى سيكون أقل

376 د. مجدي عبد الحميد شعيب، القانون الدستوري ونظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 315. كما أكد المشرع الدستوري في ديباجة الدستور على تطلعاته، إذ نص على أنه ".... ورغبة كذلك في إرساء قواعد الحكم الاتحادي خلال السنوات المقبلة على أسس سليمة، تتماشى مع واقع الإمارات وإمكانياتها في الوقت الحاضر، وتطلق يد الاتحاد بما يمكنه من تحقيق أهدافه، وتصور الكيان الذاتي لأعضائه بما لا يتعارض وتلك الأهداف، وتُعيد شعوب الاتحاد في الوقت ذاته للحياة الدستورية الحرة الكريمة، مع السير به فُتماً نحو حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان، في مجتمع عربي إسلامي متحرر من الخوف والقلق.....".

انظر أيضاً: د. عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة)، سنة 1995، ص 215.

377 د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، مرجع سابق، ص 408 - 409. انظر أيضاً ذات المرجع ص 434 - 446، تبين دور مجلس الوزراء والمجلس الوطني، وعلاقتها بالمجلس الأعلى للاتحاد، وذلك بهدف التأكيد أن مجلس الوزراء هو الذراع التنفيذية لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد، وأما المجلس الوطني الاتحادي فهو الذراع الاستشارية للعمل التشريعي. انظر أيضاً: د. فيصل عبد الله الطريان، الحكومة في دول مجلس التعاون الخليجي مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص 46، و213. انظر أيضاً: أ. فيصل سعيد محمد الحفيتي، دور المجلس الوطني في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 12. انظر أيضاً: د. عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة مرجع سابق، ص 215.

378 أ. فيصل سعيد محمد الحفيتي، دور المجلس الوطني في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 8 - 9.

تأثيراً لطبيعته الاستشارية، إلا أن ذلك لا يقلل من أهميته باعتبار أنه جزء استشاري أنيط به بموجب الدستور تلقي الشكاوى (بصفته الذراع التشريعية للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيسيه).

لا تتمتع أغلب أنظمة الرقابة الداخلية والرئاسية بالحياد المطلوب، كما أنها لا تتمتع بالشفافية الكافية التي من شأنها الضغط على الإدارة في ضرورة توخي الحيطة والحذر عند ممارسة مهامها والسعي نحو تحقيق العدالة والمساواة، والعمل على إيجاد الطرق العادلة التي تحقق الغاية المرجوة³⁷⁹.

إن ظهور النموذج اللاتيني للأبوسدسمان وما شهدته من تطور ليتوافق النموذج التقليدي للأبوسدسمان (السويدي)، والنظم الدستورية المختلفة خاصة التي لا يلعب البرلمان دوراً محورياً في توجيه نظام الحكم فيها؛ إذ تباشر السلطة التنفيذية الدور الأهم في إدارة شؤون الحكم (كالنظام الرئاسي) مثل فرنسا، فإنها اتخذت منهجاً مختلفاً بتعيين الأبوسدسمان بواسطة الحكومة³⁸⁰.

إن تطوّر النموذج بما يتلاءم مع نظام الحكم كان مقبولاً؛ فتعيين الأبوسدسمان من قبل رئيس الجمهورية لا البرلمان يمهد الطريق كذلك لإمكانية إنشاء النظام بما يتلاءم مع نظام الحكم في الإمارات. من جانبنا لا نرغب في نقل هيكل نظام الأبوسدسمان كما هو إلى دولة الإمارات، وإنما نرغب في خلق نظام يحقق أهدافه من خلال تطويعه للعلاقة الخاصة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الخاصة³⁸¹.

يُعد نظام الحكم في دولة الإمارات ذا طبيعة خاصة؛ إذ نص الدستور على أن المجلس الأعلى هو أعلى سلطة في الدولة؛ فهو يهيمن على السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ويتحكم فيها، وذلك على المستوى الاتحادي، وفي حدود الاختصاصات التي حددها الدستور للدولة الاتحادية؛ لذلك يتمتع رئيس الدولة كذلك بصلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية واسعة في الظروف العادية والاستثنائية، وينطبق ذات الأمر على منصب نائب الرئيس ورئيس مجلس الوزراء، كما يملك رئيس مجلس الوزراء دستورياً صلاحية نائب رئيس الدولة عند غيابه.

إذ يُعد رئيس الدولة وفق المادة رقم (64) رئيساً للسلطة التنفيذية، ويصدر المراسيم والقرارات الاتحادية، ويشرف على تنفيذها وفقاً للمادة رقم (54)، ورئيساً للمجلس الأعلى للدفاع الذي يضم في عضويته نائب رئيس الاتحاد، ورئيس مجلس الوزراء، ووزراء الخارجية، والدفاع، والمالية، والداخلية، والقائد العام، ورئيس الأركان

379 انظر: أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في، «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 91.

380 المستشار/ علاء قطب، دراسة مقارنة لنظام "المفوض الرئاسي أو البرلماني" والي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية، مرجع سابق ص 6 - 7.
381 هناك علاقة وطيدة بين السلطة التشريعية والتنفيذية؛ إذ تؤثر السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية والعكس؛ نظراً لوحدة السلطين وترابطهما (من خلال المجلس الأعلى للاتحاد)؛ فلأولى اختيار أعضاء المجلس الوطني (في الحدود القانونية بين التعيين والانتخاب) ودعوة المجلس الوطني، وللسلطة الثانية (ممثلة في المجلس الوطني) سلطة التأثير في السلطة التنفيذية؛ مثل توجيه الأسئلة، ومناقشة موضوع عام، وإبداء التوصيات. هذه العلاقة الخاصة يجب أن توضع في الحسبان عند تأسيس مقترح الأبوسدسمان الإماراتي. انظر أيضاً: د. عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 217 - 227. انظر أيضاً: أماني محمود غانم، «نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة»، في، «دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية»، مرجع سابق، ص 94.

العامّة بموجب المادة رقم (141) من الدستور، ويدعو المجلس الوطني للانعقاد، ويفضّ دورة انعقاده على الصعيد التشريعي وفقاً للمادة رقم (78)، ورقم (79) من الدستور، كما يختصّ رئيس الدولة بصلاحيات قضائية وفقاً للمادة رقم (110)؛ إذ يؤدي رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضااتها اليمين الدستورية أمام رئيس الاتحاد قبل مباشرتهم مهامهم³⁸².

ويعدّ الدستور الإماراتي متبنياً أسلوب الحكم الخاص الذي يركّز الصلاحيات التشريعية والتنفيذية في يد رئيس الدولة؛ فالظاهر من النصوص والصلاحيات المذكورة أنّها تمّ تركيز الصلاحيات التشريعية والتنفيذية في يد رئيس الدولة، كما لاحظنا أنّ رئيس مجلس الوزراء قد يباشر مهام رئيس الدولة في حال غيابه، إضافة إلى مكانة مجلس الوزراء الكبيرة في الدستور الإماراتي التي قد تكون أقوى من غيرها من الدول؛ لذلك وإن كانت سلطة المجلس الأعلى للاتحاد هي أعلى سلطة فإن من يرأس هذا المجلس كذلك رئيس الدولة، وهو من يشرف على السلطة التنفيذية، وبذلك نستطيع القول بأن إنشاء الأُمُودسمان وتعيينه هو وأعضاء مجلس إدارته يجب أن يكون من قبل رئيس الدولة؛ لتحقيق الاستقلالية التامة وفقاً لنظام الحكم في دولة الإمارات، كما أنّ رفع التقارير يجب أن يكون إلى رئيس الدولة، إضافة إلى مجلس الوزراء والمجلس الوطني، وذلك أسوة بقانون الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.

ثانياً: استخدام الذكاء الاصطناعي لتجربة أنظمة الأُمُودسمان بما تتميز به دولة الإمارات

في ضوء التطوير التقني الهائل، وفي ضوء تعدد استخدامات الذكاء الاصطناعي في العديد من المجالات ومن بينها الخدمات الحكومية التي من شأنها أن تحدث تغييراً كبيراً في حياة الإنسان، نرى أنّ تنظيم الأُمُودسمان القانوني والإداري يجب أن يُبنى ويهيأ ليستقبل العمل بالذكاء الاصطناعي؛ إذ سيكون الذكاء الاصطناعي المحرك نحو النمو والازدهار، وذلك لقدرة الآلة على محاكاة العقل البشرية من حيث قدراته في التفكير، إضافة إلى أنّ الحكومات قد اتجهت نحو استخدام الذكاء الاصطناعي³⁸³.

فقد وظفت حكومة الإمارات تقنيات الذكاء الاصطناعي من خلال التطبيقات في خدمة المتعاملين معها، وتبنّت سياسات وأنظمة حوكمة من شأنها تحسين طريقة تفاعل الأفراد مع الحداثة ومكونات الحياة الذكية؛ إذ أنشأت أول وزارة للذكاء الاصطناعي لتسخير هذه التقنية نحو خدمة العمل الحكومي.

لذلك يساعد الذكاء الاصطناعي في معالجة العديد من الإشكاليات خاصة إذا ما تم ربط جميع معلومات الشكاوى في الدولة والتحكم فيها من خلال قدرة تحليل البيانات الضخمة على مستوى الدولة، والعمل على مساندة عمل التحقيق الأولي مع الجهات للتحقق من مدى إنصافها، والكشف عن حالات الفساد الإداري، أو حالات المحاباة والسياسات التي لا تطبق القانون على جميع الأفراد؛ إذ سيسمح نظام تلقي البلاغات الخاصة بالأخطاء

382 د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص 86.

383 د. يوسف الغلاييني، الإدارة الحكومية (النشأة، التطور، النظريات مدعّم بنموذج حكومة دولة الإمارات كنموذج ريادي للحكومة الحديثة)، دار الكتاب الجامعي، العين، الطبعة الأولى، سنة 2020، ص 275 - 276.

الإدارية والشكاوى لمعاملتي الجهة الحكومية - وفق نظام الأمبودسمان المقترح - باعتباره البوابة الرئيسية بالمساعدة في دراسة تلك الحالات، ويمكن من خلال الذكاء الاصطناعي تتبع تلك الحالات؛ فقد سبق للإدارة الإلكترونية معالجة الفساد الإداري من خلال خدماتها التي تقدم في جميع الأوقات (7/24) خلال الأسبوع؛ إذ ساعدت في تسهيل حصول الناس على خدماتهم، وتسهيل عقد الصفقات الاقتصادية والتجارية على جمع المستويات، إضافة إلى الشفافية في المعاملات والقدرة على تتبع الطلبات، وذلك سبب رئيسي في التخفيف من الحالات غير المرغوبة في الحكومات. ومن باب أولى أن يقوم الذكاء الاصطناعي بمرحلة جديدة من التطوير والتقليل من حالات الاستغلال، ومن ثمّ فإنه إذا عمل بجانب نظام الأمبودسمان فسيخفف حالات الشكاوى، ويعمل على معالجة الشكاوى دون محاباة أو واسطة أو إضعاف لمبادئ الاستقلالية، إضافة إلى المساهمة في تقليل أخطاء الأمبودسمان بسبب كثرة الشكاوى، ومعالجة الأسباب التي أثرت في كثير من أنظمة الأمبودسمان في وضع شروط لتخفيف الضغط على نوعية الشكاوى التي سيتم قبولها، كما سيساهم في الاستفادة من خدمة الشكاوى من بوابة واحدة تفاعلية، وتقليل التكاليف، وربط جميع الجهات الحكومية بعضها ببعض، وغيرها الكثير؛ وذلك بهدف دعم عمليات التخطيط والتنبؤ، وإدارة العمليات من خلال تقليل الأخطاء والتكاليف، إضافة إلى تحسين تجارب المتعامل المستفيد من التجربة بحيث تكون أكثر تفاعلية، ودعم الاحتياطات اللازمة لحماية البيانات الشخصية وضمان الشفافية بالقدر المسموح³⁸⁴.

الفرع الثاني: التصور التنظيمي على المستويين الاتحادي والمحلي

تقوم الإدارة الحكومية بتوفير احتياجات المتعاملين، وصيانة حقوق المتعاملين؛ إذ تعد الإدارة الحكومية التخصص الذي من خلاله يتم معرفه كيف يخدم القطاع الحكومي الصالح العام، من خلاله يعمل على تطوير السياسات العامة لممارسة دورها الأساسي في خدمة المجتمع³⁸⁵.

وتتقاطع الإدارة الحكومية مع القانون؛ إذ يشكل القانون مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى ترتيب العلاقات في المجتمع؛ فتنفيذ السياسات الحكومية والاجتماعية لن يكون إلا بموجب القوانين، ويتم الاستعانة بالقانون لإحداث التغيير المطلوب مجتمعياً³⁸⁶.

وقد دعت الحاجة بسبب نمو المجتمعات وتطورها وتعدد المقيمين بها إلى منح الحكومة المتعاملين صوتاً من خلال عدة أساليب؛ منها التواصل مع العملاء، والاطلاع على الشكاوى للخروج بعدد من المزايا التي تجعل من يقدم الخدمة الحكومية مسؤولاً أمام عملائه عن إسعادهم، وتزيد من رغبة المتعامل في الحصول على هذه

384 د. محمد محمود مصطفى، الرقابة الإدارية، دار البداية، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص 169 - 172.

385 د. يوسف الغلابيني، الإدارة الحكومية، مرجع سابق، ص 46، و51.

386 مرجع سابق، ص 54.

الخدمة، وفي المقابل توفر فرصة لتحقيق أكبر قدر من العدالة؛ إذ يجب مساهمة علماء الإدارة الحكومية في تنظيم نموذج الأمبودسمان وبنائه بما يتناسب مع متطلبات المتعاملين ووفقاً لاحتياجاتهم³⁸⁷.

من جانب الباحث، أرى أن هناك تصورين للهيكل التنظيمي للأمبودسمان على المستويين الاتحادي والمحلي، منها ما يرتبط بالتنظيم الإداري، إضافة إلى التصور القانوني للتنظيم لإنشاء الهيئة الاتحادية للأمبودسمان.

أولاً: التصور الإداري للعلاقة بين الهيئة الاتحادية والمحلية للأمبودسمان

لضمان فاعلية نظرية وعملية لتنظيم هذا الهيكل يجب أن نضمن شمول القانون المستوى الاتحادي والعلاقة مع الأمبودسمان المحلي في نطاق الاختصاص، بحيث نضمن أن يكون التقسيم محددًا وواضحًا، إضافة إلى ضمان وحدة معايير إدارة الشكاوى وإجراءاتها بحيث تمنع تكرار أي شكوى بذات المضمون، وأن تكون محددة بمدة زمنية للاستجابة، والإجراءات التي يجب اتباعها من خلال تنظيم يشمل المستويين كذلك، وبالتأكيد أن توفر قاعدة بيانات مركزية لتسجيل الشكاوى وعدم تكرارها؛ لضمان دقة البيانات التي يمكن استخراجها على المستويين الاتحادي والمحلي، وذلك كله بما لا يخالف المعايير والمبادئ والممارسات العالمية لتنظيمات الأمبودسمان.

نود أن نبين أن هناك تقسيمًا دستوريًا لما يختص به الاتحاد والإمارات المحلية؛ فقد تطرقت أحكام المحكمة الاتحادية إلى ذلك؛ حيث قضت في إحدى أحكامها بأن "توزيع الاختصاصات التشريعية بين الاتحاد والإمارات الأعضاء فيه المنصوص عليه في المادة رقم (121) الواردة في الباب السابع من الدستور المؤقت للاتحاد إنما يتفرع عن كون الاتحاد دولة مركبة لها سيادتها وشخصيتها الدولية وتتألف من إمارات متعددة لكل منها سيادتها وسلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية تستقل بممارستها على أراضيها وسكانها في غير الشؤون التي يستأثر بها الاتحاد بمقتضى أحكام هذا الدستور. وقد أكد الدستور المؤقت هذا المعنى في المواد (1، 2، و3، و104، و116، و120، و121) التي يستدل منها على أن الدستور قد استبقى لكل إمارة سلطاتها خارج الإطار الذي ينفرد فيه الاتحاد بسلطاته..."³⁸⁸.

سيراعي المقترح إنشاء أمبودسمان اتحادي يختص بالجهات الاتحادية، وآخر محلي لكل إمارة يُعنى بالاختصاص المحلي للمنازعات الناشئة عن الخدمات التي تقدمها الدوائر المحلية والجهات التابعة للإمارة المحلية، ويكون بينها تنسيق لتوحيد تلك المبادئ، ويمكن الاستفادة من تشكيل المجالس التنسيقية لضمان وحدة العمليات والتعاون، وهناك العديد من الأمثلة للمجالس التنسيقية التي تربط بين الجهة الاتحادية المعنية بالموضوع على المستوى الاتحادي وتلك المتعلقة بالمستوى المحلي، يتضمن المجلس -على سبيل المثال- ممثلًا عن الوزارة

387 مرجع سابق، ص 196.

388 المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الدستورية - الطعن رقم 1 لسنة 1 قضائية - تفسير - بتاريخ 1973/11/29.

المعنية (وفي نموذجنا الهيئة الاتحادية للأبودسيمان)، وممثلاً عن كل إمارة (هيئة الأبودسيمان المحلي) بحيث يركز اختصاصها على الإشراف على جمع البيانات والتقارير، وإعداد السياسات، والتشاور والتنسيق بشأن العديد من الموضوعات والمتطلبات بهدف التوحيد بين المستويين الاتحادي والمحلي³⁸⁹.

يتمثل التصور في إنشاء الهيئة الاتحادية لمنازعات الخدمات الحكومية (الأبودسيمان)، التي تختص بجميع الشكاوى والمنازعات الناشئة في ضوء تقديم الخدمات العامة، مع إلغاء أي جهة أو إدارة أخرى اتحادية تختص بتلقي الشكاوى؛ بهدف توحيد جهة مستقلة تقوم بهذا الدور، ومن ثمّ أرى أن تُلقى خدمة تلقي الشكاوى من ديوان الرئاسة ومجلس الوزراء وكذلك المجلس الوطني، بحيث تختص هذه الهيئة بالقيام بهذا الدور مع الإبقاء على خدمات التظلمات على الجهات الحكومية الأخرى كمرحلة أولية قبل اللجوء إلى الأبودسيمان الاتحادي.

إضافة إلى مد الأبودسيمان بالعديد من القنوات لتلقي الشكاوى ومناقشتها، من بينها الخدمات الإذاعية، ومن ثمّ تُنشأ إذاعة اتحادية تتبع الأبودسيمان الاتحادي بصفتها ذراعاً إعلامية له، ولا يُسمح لأي جهة أخرى بأن تتلقى الشكاوى حتى وإن كان الأبودسيمان المحلي؛ لضمان الاستقلال الولائي والمكاني لوحدة العمل الاتحادي.

أما على المستوى المحلي فنرى ذات الهيكل الاتحادي، وذلك بإلغاء كل الجهات العليا في الإمارة المحلية لتلقي الشكاوى، فيما عدا الدوائر المحلية التي تتلقى التظلمات الأولية، ويُلقى في المقابل اختصاص دواوين الحكام والمجالس الاستشارية في الإمارة المعنية، وتكون تبعية الأبودسيمان المحلي لحاكم الإمارة بشكل مباشر، ويصدر بإنشائه قانون محلي، بحيث يحل محل الجهات الأخرى، ويعطى الاستقلالية الكاملة، على أن تتبع الإذاعات المحلية (التي تعمل حالياً) والتي تتلقى الشكاوى هيئة الأبودسيمان المحلي بصفتها أذرعاً إعلامية له، مع امتلاكها القدرة على إحالة أي شكاوى مرتبطة بالاختصاص الاتحادي إلى الأبودسيمان الاتحادي.

ضمن هذا التقسيم سنضمن وحدة الجهة التي تتلقى الشكاوى والمنازعات في كل إمارة على حدة، ويسهل على المتعامل أن يكون ملماً بتلك الجهة، ويسهل عليه قنوات التوجيه إلى الجهة المعنية على المستوى الاتحادي أو المحلي، مع توعية المتعاملين بهذه الفئة من الجهات.

على أن يتم تأسيس مجلس تنسيق بين الهيئة الاتحادية والمحلية؛ لتوفير المعلومات والبيانات فيما بينهما متى دعت الحاجة، وتبادل الخبرات، وتطوير الكوادر الاتحادية والمحلية، والاستفادة من الأنظمة بين المستويين، وأن تقوموا مجتمعين بتوطيد علاقات التعاون والشاركة من خلال الزيارات فيما بينهما، وبين البلدان والوفود الأجنبية مع أمناء الأبودسيمان، والمشاركة في المؤتمرات والندوات من أجل تبادل المعلومات والاهتمامات المشتركة، خاصة مع المؤسسات المعنية بالحريات وحقوق الإنسان، إضافة إلى استعمال المعلومات والإعلام؛ لتعزيز التواصل بين الإدارة والمتعاملين لمواجهة إشكالياتهم. ويحرص الأبودسيمان على الاستفادة من وسائل

389 من أمثلة قرارات مجلس الوزراء بشأن إنشاء المجالس التنسيقية ما يأتي: 1. قرار مجلس الوزراء رقم 24 لسنة 2015 بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية. 2. قرار رئيس المجلس الوطني للإعلام بشأن تشكيل مجلس تنسيق للإعلام. 3. قرار المجلس الوزاري للخدمات رقم (43/4/2) لسنة 2010 الجلسة رقم (4) بشأن الموافقة على إنشاء المجلس التنسيقي لشؤون البلديات. 4. العديد من القوانين لتنظيم العلاقة على المستويين الاتحادي والمحلي مثل المرسوم بقانون اتحادي رقم (25) لسنة 2022 بشأن تنظيم وتنمية الصناعية. وغيرها الكثير.

التواصل لبيان مهامه، ونشر المنازعات التي تهم المتعاملين، وتعزيز الشفافية، والوصول إلى المعلومة ونشرها³⁹⁰.

ثانياً: التصور القانوني المقترح لمشتملات مشروع قانون إنشاء الهيئة الاتحادية لمنازعات الخدمات الحكومية (الأمبودسمان)

وفي هذا الإطار سنستعرض التصور لمشروع قانون إنشاء الهيئة الاتحادية لمنازعات الخدمات الحكومية المقترحة، والتي تراعي المبادئ السابق ذكرها، والممارسات التي تم دراستها، وفقاً لطبيعة تركيبة دولة الإمارات الاتحادية مع الإمارات المحلية، والتي تتمثل فيما يأتي:

1. إنشاء الهيئة وشخصيتها القانونية واستقلالها

- إنشاء هيئة مستقلة بموجب القانون تسمى (الهيئة الاتحادية لمنازعات الخدمات الحكومية)، يكون مقرها الرئيسي في العاصمة أبوظبي، ويجوز فتح فروع وإنشاء مكاتب لها على مستوى الدولة.
- بحيث نضمن من هذا النص أن نؤكد على المسمى الاتحادي، مع جواز فتح أكثر من فرع في الدولة حتى وإن كان ضمن العاصمة أبوظبي؛ إذ إن الأمبودسمان يجب أن يكون قريباً من المتعاملين، فيمكن أن يكون في كل إمارة أكثر من فرع؛ ليكون قريباً من المتعاملين.
- أن يؤكد القانون أن يكون للهيئة الشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري في ممارسة مهامها وأنشطتها واختصاصاتها، ويتولى الرئيس تمثيلها أمام القضاء وفي علاقاتها بالغير.
- أن يكون هدفها الدفاع عن الحقوق في نطاق علاقات المتعاملين مع الجهات الحكومية، والمساهمة في ترسيخ سيادة القانون وذلك وفقاً لأحكام الدستور والقوانين والتشريعات السارية في الدولة، والعمل على نشر مبادئ العدل، وشفافية الجهات الحكومية في تقديم خدماتها.

2. تعيين مجلس الإدارة، وشروط العضوية، وخبراتهم، وإنهاء العضوية أو انتهاءها

- نقتراح أن يتم تشكيل مجلس إدارة وتعيين موظفين ذوي خبرة، كأن: 1. يكون للهيئة مجلس إدارة لا يقل عن (11) عضواً، بمن فيهم الرئيس، على ألا يقل عدد المتفرغين عن نصف الأعضاء، ويتم اختيارهم من قبل رئيس الدولة، بشرط أن يراعي في اختيارهم أن يكونوا من الشخصيات المعروفة بأهمية تجربتها في معالجة منازعات المتعاملين، وأن يتميزوا بالكفاءة والحياد والنزاهة، وأن يكون من بينهم الجهات الاستشارية والأكاديمية وذوو الخبرة الفنية والمهنية وذوو التخصصات القانونية؛ وذلك لضمان أن يتمتع المجلس بخبرات عالية، إضافة إلى تشكيل أمانة عامة للهيئة، على أن يتم تعيين الأمين العام

390 مؤتمر: الدورة التكوينية الخامسة لفائدة مساعدي الوسطاء أعضاء جمعية الأمبودسمان المتوسطيين حول موضوع: "وسائل تدخل الوسطاء والأمبودسمان"، مركز التكوين وتبادل الخبرات في مجال الوساطة، الرباط، أيام 23، و24، و25 سبتمبر 2014، ص 82.

بقرار من رئيس الدولة، ويعيّن الموظفون والخبراء والمستشارون في معالجة الشكاوى من قبل رئيس الهيئة.

- على أن يحدد القانون شروط عضويتهم بحيث يتمتعون بالأهلية المدنية، وحسن السيرة والسمعة، وعدم الحكم عليهم من قبل في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حتى وإن رد إليهم اعتبارهم، على أن يكونوا من ذوي الخبرة في المجالات الحكومية والقانونية، وذلك وفقاً لنسبة العضوية.
- على أن تكون مدة العضوية في المجلس مثلاً (4) سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ويكون إنهاء عضويتهم بموجب انتهاء عضويتهم، أو بالاستقالة، أو العجز الذي يحول دون أداء مهامهم، أو فقد شرط من شروط العضوية، ولا يمكن الإنهاء إلا بموجب قرار من رئيس الدولة وذلك في حالات محددة مثل مخالفة أحكام القانون، أو القيام بتصرفات تتعارض مع أهداف الهيئة، أو التغيب دون عذر.
- يجب أن تتمتع الهيئة والأعضاء باستقلال تام في ممارسة اختصاصاتها، ولعضو المجلس أن يُبدي ما يشاء من آراء وأفكار تدخل ضمن تلك الاختصاصات أثناء اجتماعات المجلس. مع ضمان عدم التعرض للتفتيش أو القبض عليهم أو اعتقالهم بسبب الآراء التي يقدمونها إلا بعد إذن من رئيس الدولة؛ وذلك لضمان توفير الحصانات والضمانات الكاملة.
- أن يكون اجتماعهم دورياً، ويجوز للرئيس أو بناء على طلب أغلبية الأعضاء دعوة المجلس إلى اجتماع في أي وقت، على أن تكون قراراتهم بالأغلبية.
- أن يكون للمجلس من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة، أو مجموعات عمل لدراسة أي موضوع يتعلق باختصاصات الهيئة، وترفع تلك اللجان تقاريرها إلى المجلس.

3. اختصاصات الهيئة ومجلس الإدارة

- النظر في جميع الشكاوى والمنازعات الإدارية وحالات الضرر التي يتعرض لها المتعاملون (سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين) بسبب تصرف جهة الإدارة الاتحادية (أو الجهات التابعة لها وتؤدي خدمة عامة)، سواء كان قراراً، أو فعلاً، أو تصرفاً، أو نشاطاً، أو أي سلوك يكون مخالفاً للقانون، أو يوصم بتجاوز السلطة، أو سوء الإدارة، أو منافاة قواعد العدالة.
- يجوز للهيئة من غير شكوى النظر في أي بلاغ أو حدث يمثل جزءاً من اختصاصاتها؛ وذلك لضمان تحريك من غير شكوى.
- ونظراً لإلغاء جهات تلقي الشكاوى لدى ديوان الرئاسة ومجلس الوزراء والمجلس الوطني، يمكن للمعنيين لدى هذه الجهات إحالة أي طلب إلى هذه الهيئة؛ لدراسته والتحقيق فيه.

- أن يشمل الاختصاص جميع مهام الجهات الحكومية واختصاصاتها وأنشطتها، إلا في الحالات التي يستثنىها القانون؛ ومن أمثلتها الحالات التي تختص بها الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، أو جهاز الإمارات للمحاسبة، أو المنازعات المعروضة على المحاكم، أو النيابة العامة، أو اللجان القضائية الخاصة، مع إمكانية نظر ما يرتبط بسوء الإدارة في جميع الأحوال، وسلامة الخدمات من حيث جودتها أو توقيتها.
- يتم تحديد كيفية التعامل مع الحالات التي لا تدخل في اختصاصاتها، ومدة الرد عليها، والتي تحدد في القانون.
- أن يُنص صراحةً على أن تقديم الشكاوى يقطع مُدد الطعن، ويوقف أجل التقادم.
- أن ينص القانون على شروط قبول الشكاوى وشروط مقدمتها؛ كأن تكون خطية، وتحمل توقيع مقدمها، ومدعومة بالأدلة، ورد الجهة الحكومية على التظلم (أي أنه لا بد أن يكون هناك تظلم أولي لدى الجهة).
- أن ينص القانون على مدة لتقديم الشكاوى بعد التظلم وبحد أقصى (30) يوماً من العلم برد الجهة الحكومية، أو مدة أطول حسب الممارسات العالمية.
- تقديم المساعدة القانونية والإدارية اللازمة للمشتكين، ورفع الضرر الواقع عليهم بسبب جهة الإدارة.
- حتى وإن انتهت نتيجة التحقيق إلى عدم وجود خطأ قانوني من جهة الإدارة، يجب أن يكون للهيئة صلاحية اقتراح تعديل تشريعي إذا كانت التشريعات تعطي صلاحيات يمكن لجهة الإدارة أن تتجاوز معها صلاحياتها أو تنافي العدالة أو حسن الإدارة، ولها حق الجهات على تفادي تلك التجاوزات، وأن إتباع تعليمات الأمبودسمان لا تعد مخالفاً للقانون في مواجهة الجهة متى رأت صحة ذلك ومناسبتها كمرحلة المقبلة.
- إجراء الأبحاث بشأن الشكاوى المقدمة، ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة والخروج بتوصيات للجهات المعنية.
- صلاحية إحالة أي موظف إلى التحقيق حسب قوانين تلك الجهات إذا رأى أن الخطأ الذي اكتشفه يمثل مخالفة إدارية، أو الإحالة إلى جهاز الإمارات للمحاسبة إذا كان الخطأ يمثل مخالفة مالية، والإحالة إلى النيابة إذا كان الخطأ يمثل جريمة جنائية.
- أن يكون لها صلاحية الوساطة والتوفيق بين الجهة الحكومية والمتعامل، وإيجاد الحلول البديلة التي ترضي جميع الأطراف وترفع الضرر على المتعامل إن وجد.

- أن يكون هناك تنظيم لعلاقة الهيئة والجهات الحكومية قائم على الاستجابة المباشرة للهيئة والتعاون من أجل إصلاح الأضرار وتحسين سمعة الحكومة وخدماتها الحكومية، وذلك كله وفق أفضل الممارسات في هذا الشأن.
- أن تعمل الهيئة على تحسين أداء الجهات الحكومية، ورفع جودة الخدمات، وتعزيز الشفافية، والتقدير باحترام الحقوق، وتبسيط الإجراءات، واقتراح الإجراءات الاستباقية، وزيادة الثقة بين الإدارة والمتعامل، ورفع التقارير والتوصيات في هذا الشأن إلى مجلس الوزراء.
- أي اختصاصات إضافية تقدمها أفضل الممارسات العالمية في هذا الشأن.

4. إدارة الهيئة، واختصاصات رئيس المجلس والأمانة العامة

- يكون للهيئة جهاز إداري يتكون من وحدات تنظيمية، ويكون بمنزلة الجهاز التنفيذي والإداري لها، ويكون للهيئة أمين عام بدرجة وكيل وزارة من بين الشخصيات المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية، ويتعين أن تتوفر فيه ذات الشروط الواجبة في عضو المجلس، ويصدر بتعيين الأمين العام قرار من رئيس الدولة، كما يكون للجهاز الإداري عدد كافٍ من المستشارين والخبراء والباحثين والمديرين وغيرهم من العاملين في الأمانة العامة، ويتم تعيينهم بقرار من الرئيس بناء على توصية من الأمين العام.
- يتولى الأمين العام القيام بالأعمال التنفيذية للهيئة، ويكون مسؤولاً مباشرة أمام الرئيس عن أداء واجبات وظيفته، ويمارس على وجه الخصوص الإشراف العام على الجهاز الإداري وشؤون العاملين والشؤون المالية والإدارية للهيئة، وحضور اجتماعات المجلس واللجان ومتابعة أعمالهما دون أن يكون له الحق في التصويت على قراراتهما.
- للمجلس والأمانة العامة الاستعانة بمن يروونه من الخبراء والمختصين لأداء مهامه، كما أن للهيئة والمجلس والأمانة التعاون، والتنسيق، وتبادل المعلومات وطلبها من السلطات المختصة للقيام بمهامهم وتحقيق أهدافهم، بما في ذلك تقديم المعلومات والبيانات والوثائق التي تطلبها الهيئة، والرد على الملاحظات والتوصيات الواردة في تقارير الهيئة.
- تضع الهيئة الهيكل التنظيمي واللوائح الداخلية الخاصة بها، بما في ذلك تنظيم أمانتها العامة، وشؤون العاملين بها، وشؤونها المالية والإدارية، وتصدر بقرار من المجلس.
- تنظم الهيئة قواعد السلوك المهني للمجلس والعاملين بالهيئة، وحوكمتها الإدارية والمالية، وقواعد السرية وإفشاء المعلومات وتبادلها، وحالات تعارض المصالح خاصة في المنازعات التي يكون للعاملين في الأمبودسمان علاقة بها، ويصدر بها تنظيم خاص.

- تقديم الرأي والمشورة في التشريعات العامة التي تقدم له من الحكومة، وذلك لمراعاة القواعد العامة في الخدمات الحكومية.

5. علاقة الهيئة الأمبودسمان المحلي

- يجب أن ينص القانون في مادة مستقلة على كيفية العلاقة بين الهيئة ولأمبودسمان المحلي، وكيفية التعاون فيما بينهما، وتبادل المعلومات والخبرات، وإنشاء مجلس تنسيق بين الهيئة وجميع الأمبودسمانات المحلية، والربط الإلكتروني، مع المحافظة على سرية المنازعات الخاصة بكل إمارة.
- إحالة المنازعات التي ترد إلى الأمبودسمان المحلي وتختص بها الهيئة الاتحادية إليها بشكل مباشر، وذلك تسهيلاً على التعامل من خلال نظام إلكتروني يوجه المتعامل للجهة المعنية (سواءً الاتحادية أو المحلية)، والعكس، باعتبار أن الهدف هو تبسيط الإجراءات وتسهيلها لزيادة ثقة المتعاملين بالحكومة، ويمكن استخدام التقنيات الحديثة كالذكاء الاصطناعي في هذا التنسيق.

6. ميزانية الهيئة والمستحقات والموارد المالية للهيئة والموظفين:

- مع مراعاة استقلالية الهيئة، يكون للهيئة الموارد المالية الملائمة التي تمكّنها من ممارسة أعمالها، والتي تخصصها الدولة، إضافة إلى الإيرادات الأخرى غير المرتبطة بقبول الشكاوى التي يجب أن تكون مجانية، ويمكن قبول الهبات والتبرعات والوصايا والوقف، والتي تقدّم وفقاً لتنظيم يُعتمد من المجلس ويوافق عليه رئيس الدولة؛ لضمان عدم تعارض المصالح.
- على أن تحدد مكافآت أعضاء مجلس الإدارة ومستحقاتهم المالية بموجب قرار من رئيس الدولة، مع تحديد آلية المعاشات والتأمينات الاجتماعية للأعضاء وجميع الموظفين.

7. التقرير السنوي والتقارير الخاصة

- تُعدُّ الهيئة تقريراً سنوياً عن جهودها وأنشطتها، على أن يتضمن التقرير نتائج نشاطها، وملخص المنازعات وطلبات التسوية، وبياناتاً بما تم فيها، وما تم قبوله، وما تم رفضه لعدم الاختصاص، أو الرفض الشكلي، أو الموضوعي، وبياناتاً بسوء الإدارة الذي اكتُشف، والثغرات وتوصياته بشأنها في ضوء هدفه، وملخصاً لأهم الطلبات حسب موضوعاتها وتقسيمها تقسيماً موضوعياً (كالتالي ترتبط بالحقوق والحريات العامة، وقضايا المحاكم، والسجون، والمؤسسات العقابية، أو الصحية أو التعليمية... إلخ)، ويُرفع التقرير إلى رئيس الدولة، ومجلس الوزراء، والمجلس الوطني الاتحادي.
- أن يتضمن التقرير بنداً للموضوعات التي يرغب الأمبودسمان المحلي بكل إمارة في عرضها على رئيس الدولة، ومجلس الوزراء، والمجلس الوطني للتوجيه بشأنها.

وبذلك نكون قد وصلنا إلى نهاية هذه الدراسة التي حاولنا جاهدين أن تتضمن العديد من العناصر النظرية والآليات التنفيذية للنموذج المقترح، سواءً من النواحي الإدارية أو القانونية، وهي بلا شك قابلة للدراسة والتطوير؛ إذ إن أعمال الأمبودسمان في تطور سريع بسبب تطور الأعمال الحكومية وتنافسيتها. وفي النهاية، سيكون النموذج المحلي مشابهًا تمامًا للنموذج الاتحادي المقترح.

الخاتمة

إن مرحلة تطوير النظام القانوني وبناء هيئة أمبودسمان إماراتية ليست بالعملية السهلة، إلا أنها كذلك ليست بالصعبة، كل يوم تخوض دولة الإمارات مرحلة جديدة نحو تطوير عملها الحكومي، وتسابق الزمن نحو الوصول لهدفها بأن تكون أفضل حكومة في العالم.

عند إطلاق (مئوية الإمارات 2071) والتي تشكل برنامج عمل حكومي طويل الأمد مستمدة من المحاضر التاريخية لصاحب السمو الشيخ محمد بن زايد آل نهيان رئيس الدولة حفظه الله لأجيال المستقبل وذلك لرسم الخطوط العريضة لبناء إمارات المستقبل، أتذكر كلمات سيدي صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم حفظه الله بهذه المناسبة بقوله " أجيال المستقبل ستحتاج ممكنات نضعها من اليوم، وأساساً نرفعها من الآن، وبيئة للنمو لا بد من التفكير فيها من هذه اللحظة"، كما أشار كذلك بقوله " لا مجال للتأجيل أو الإبطاء في اتخاذ الخطوات".

حيث تضمنت هذه المئوية عدد من المستهدفات للمحاور التي تضمنتها، وعن محور الحكومة فإنه يسعى إلى " أن تكون حكومة دولة الإمارات أفضل حكومة في العالم، وتمتلك رؤية بعيدة المدى وقيادة ملهمة، وأن تستنق المستقبل وتستشرفه، وتهدف إلى تحقيق سعادة المجتمع، وترسل رسائل إيجابية للعالم، وتتبنى أفضل التجارب والممارسات، إلى جانب وضع استراتيجيات وطنية لتعزيز سمعة الدولة وقوتها الناعمة...".³⁹¹

لذا أرى أن الأمبودسمان جزء لا يتجزأ من بناء منظومة العمل الحكومي، حيث يعتبر من أهم متطلبات سيادة القانون، وبناء علاقة بين جهة الإدارة والمتعامل لتعزيز ثقته بالدولة، لذلك نخلص بعد هذه الدراسة التي تطرقت للتجارب العالمية وتحليل للممارسة المحلية، للبحث عن كل ما من شأنه رفعة سمعة هذه الدولة وتحقيق التكامل المنشود، إلى النتائج والتوصيات وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

توصل الباحث الى عدد من النتائج بعد الانتهاء من دراسة الموضوع وكانت على النحو الآتي:

1. ضرورة توفير الضمانات والآليات الفعالة لضمان حريات الأفراد في مواجهة جهة الإدارة، مما يعزز ثقة المتعاملين، والعمل على الأساليب الجديد مثل الأمبودسمان الشاملة لمعالجة إشكاليات المتعاملين.
2. إن طريقة تعيين الأمبودسمان تختلف باختلاف نظام الحكم في كل دولة، ولما كانت طريقة تعيين الأمبودسمان السويدي تتطلب آلية معينة، وذلك بطلب قرار أغلبية خاصة للتعيين من البرلمان، فإن ذلك أتى لضمان قبول الأحزاب السياسية المعارضة لتعيينه كذلك، وبالتالي لا يتصور وجود هذه الآلية لدى

391 الخبر عن إطلاق محمد بن راشد لـ (مئوية الإمارات 2071) من الموقع الرسمي لمجلس الوزراء - <https://uaecabinet.ae/ar/details/news/mohammed-bin->

rashid-launches-five-decade-government-plan-uae-centennial-2071

الدول التي ليس لديها أحزاب سياسية كدول الإمارات، وعليه يجب أن نحقق الغاية من أن يكون التعيين بشكل يضمن تحقيق الهدف حسب وضع كل دولة.

ويمكن تعزيز ذلك في دولة الإمارات بأن يعهد في ترشيحه من قبل المجلس الوطني الاتحادي لترشيحه بشكل أولي عن طريق آليات التصويت الإلكتروني، على أن يعين من خلال رئيس الدولة

3. ضرورة أن يكون القائم على الأمبودسمان لديه الخبرة القانونية أو الإدارية التي تؤهله لتسيير عمله، وأن تكون خبرته واسعة وأن يشهد له بحسن السيرة.

4. أن فعالية الأمبودسمان لن تتحقق إلى بتوافر ثلاثة ممكنات، أولها سيادة القانون، وثانيها حدود السلطة القانونية للأمبودسمان، والثالثة السلوك والثقافة للجهات الإدارية الفعالة للتعامل مع الحالات.

5. إن شمول جميع القطاعات في نفس الدولة يختلف بحسب تقبل كل دولة لها، فهناك دولة مثل السويد أدخلت قطاع الجيش والقضاء في نطاق الأمبودسمان، ودول أخرى استثنيت عدد من القطاعات مثل الجيش أو الخارجية أو القضاء مثلاً، ومع ذلك أرى أن يكون نطاقاً على جميع القطاعات، لضمان تحقيق الهدف المتمثل في حل إشكاليات المتعاملين وزيادة ثقة المتعامل بجهة الإدارة وتحقيق العدل عند التعامل مع أي من جهات الدولة، وهذا ما تميزت به السويد، فهل يعقل أن نضمن لمتعاملين الحماية في قطاع، وقطاع آخر لا يتم الضمان له، لذلك أرى أن يشمل جميع القطاعات، وأن يراعى خصوصية تلك القطاعات من حيث سريتها للمصلحة الوطنية وفق معايير معينة بحيث نضمن الحماية ولو على معايير أقل.

6. لم تشترط النظم محل الدراسة بعكس النظام السويدي تخصص معين للأمبودسمان باشتراط أن يكون حاصل على شهادة علمية في تخصص القانون، بل ترك للسلطة التنفيذية الحرية الكاملة في التعيين، بل ذهبت النماذج إلى عدم إدراج هذا الشرط، وأن تكون الأولوية للجانب السياسي للوظيفة نظراً لطبيعة العلاقة بينه وبين البرلمان والحكومة، والتي تتطلب جانباً سياسياً أكثر من كونه قانون، إلى أن مقترحنا بإنشاء مجلس إدارة يتضمن تواجد أغلب التخصصات المهمة، سيعطي نتيجة أفضل، لضمان وجود التخصص القانوني والإداري والسياسي سيساهم في الوصول لأفضل الخيارات.

7. أكدت مبادئ فينيسيا للأمبودسمانات في ديباجة المبادئ على أن العبرة ليس في النموذج، وإنما في تحقيق المبادئ الأساسية بما في ذلك الاستقلالية والموضوعية والشفافية والعدالة والحياد، من خلال مجموعة متنوعة من النماذج المختلفة، وبالتالي يمكن تبني أي نموذج يحقق تلك المبادئ، وهي مرونة يمكن معها تصميم نظام أمبودسمان حسب نظام كل دولة.

8. اعتبر الأمبودسمان الأوروبي أن أي سوء إدارة يدخل في اختصاص الأمبودسمان، وعرفت "سوء الإدارة" بأنه إذا فشلت مؤسسة أو هيئة في التصرف وفقاً للمعاهدات أو مع تصرفات المجتمع، أو إذا لم يراعي قواعد ومبادئ القانون التي أنشأتها محكمة العدل أو المحاكم الابتدائية، فتدخل في نطاق اختصاصه،

وأعطى أمثلة على سوء الإدارة على سبيل المثال لا الحصر مثل (عدم مراعاة حقوق الإنسان من قبل مؤسسات المجتمع، مخالفة إدارية، إساءة استخدام السلطة، الإهمال، إجراء غير قانوني، الظلم، خلل أو عدم الكفاءة في الخدمات، تمييز، تأخير يمكن تجنبه، نقص أو رفض المعلومات...)، وعليه يجب دراسة المعايير التي تتبناها المحاكم كدراسة مستقلة لفهم علاقة الأمبودسمان بالقضاء.

9. هناك انتقاد لعمل الأمبودسمان، وأهمها هي مدى دقة التوصيات التي يتخذها، وهل شخص واحد يرأسها سيحقق نتائج ما تقوم به المحاكم، والتي قد يكون تشكيلها أكثر من قاضي، وهل عمله يأهله بأن يكون أكثر دراية من القانون متى نص على حكم، والقاضي التي يتخصص في القانون، إلا إن هذا الانتقاد وإن كان ظاهره صحيح، إلا أننا نستطيع أن نتبنى نموذج يتلاءم مع معالجته وتحسينه، وذلك بإنشاء هيئة أمبودسمان لها مجلس إدارة كما تبناها الباحث في مقترح دراسته لدولة الإمارات.

10. كلما كانت توصيات الأمبودسمان أكثر تحديداً - أي كلما كانت مرتبطة بوقائع أحداث معينة - كلما زاد احتمال قبولها، فعندما يقدم مقترحات وتوصيات عامة بشأن تغيير قانوني أو مراجعة إدارية واسعة النطاق، ورغم أن اقتراحاته تحظى باحترام كبير، إلا أنها ليست مضمونة على الإطلاق باعتمادها.

11. تقبل أنظمة الأمبودسمان وجود أمبودسمان اتحادي وآخر محلي ذاتي في داخل الدولة الواحدة، كما هو الحال في المملكة المتحدة، إذ يختص المفوض البرلماني على نطاق القطاعات العامة في القطاعات غير أسكوتلندا مثلاً، لذلك هناك قبول لمبدأ وجود أكثر من أمبودسمان في ذات الدولة حسب التقسيم الإداري للقطاعات، وبالتالي لا توجد أي إشكاليات في وجود أمبودسمان اتحادي في دولة الإمارات وأخرى محلية في كل إمارة، مع إضافية خاصة المجلس التنسيقي الذي تم اقتراحه لضمان توحيد المبادئ والمعايير المتبعة.

12. في الماضي، قدم الأمبودسمان مقترحاته التشريعية مباشرة إلى البرلمان من خلال تقريره السنوي، وفي الوقت الحاضر يرسلها عادة أولاً إلى مجلس الوزراء أو إلى وزير معين، وبعد ذلك يخبر البرلمان فيما بعد بما فعله، ينتقد بعض المتمسكين بدقة التنظيم البرلماني هذا، على أساس أن الأمبودسمان هو وكيل للبرلمان وليس للحكومة، ولكن يبدو أن ممارسة الأمبودسمان قادرة على تأمين الاهتمام الأسرع والأكثر تأكيداً لأفكاره مقارنة بما لو أسقطها ببساطة في أروقة البرلمان، وحتى عندما لا يتم القبول الفوري لتلك التوصيات، فإن الأمبودسمان قد يعطي توجيهاً لأحداث لاحقة تدعم النشاط الحكومي.

13. إن الرقابة الذاتية لجهة الإدارة ومشاركة المتعامل من خلال المقترحات والبلاغات وإن كان له دور كبير أولي لدى الجهات، ووضع عدد كبير من الأحكام والضمانات المرتبطة باستقلاله الجاهة القائمة، إلا أنه لا يحقق الاستقلالية التامة من الجهة الإدارية.

14. إن الاعتماد على الأمبودسمان وزيادة ثقة المتعاملين به تكمن في فعالية تأثيره وسرعة دراسته للشكاوى وشفافية توصياته، بالإضافة إلى تمتع الجهة بروح المبادرة والجرأة في معالجة أي تجاوز على حقوق المتعاملين، والعمل على دفع جميع صلاحياته نحو حماية المتعامل.

15. أن مما يزيد من صعوبة المهمة الرقابية على المجلس الوطني الاتحادي بشكل عام، وعلى أعضاء المجلس الوطني الاتحادي بشكل خاص هو تزايد عدد وحجم المرافق العامة في الدولة، وتعدد وتنوع نشاطاتها واستخدام تلك المرافق الوسائل التكنولوجية في تقديم خدماتها العامة، والتي أصبح سمه عامة في جميع مرافق الدولة، مما يشكل صعوبة على عضو المجلس الوطني أن يجمع جميع العلوم التكنولوجية والتخصصية، سواءً على مستوى التطور أو التوسع الحكومي الكبير حتى يتمكن من ممارسة دورة الرقابي في أعمال هذه المرافق بفاعلية، لذلك وجود جهات متخصصة بالرقابة مثل الأمبودسمان أصبحت حاجة ملحة.

16. إن تأكيد دستور دولة الإمارات على الحقوق والحريات وحماية حقوق الإنسان، هي ضمانه لها الأساس الدستوري والقانوني، ولا تتم هذه الحماية بشكل فعال إلى من خلال الحماية القضائية، وتسبقها الحماية الإدارية الواعية لتلك الحقوق، وعدم المساس بها والعمل على تهيئة الأوضاع الثقافية والاجتماعية والإدارية المناسبة لحمايتها، وصونها بجميع الطرق حتى ولو كانت تمارس من قبل الإدارة، حيث إنها هي الأولى بحمايتها من غيرها.

17. ضرورة الاستعانة بالوسائل الإلكترونية الحديثة كالذكاء الاصطناعي، للمساهمة في تسهيل معالجة الإشكاليات، بحيث يمكن استغلال هذه الوسيلة للقيام بخدمات استباقية لمعرفة نقاط الضعف في بعض الأجهزة الحكومية والعمل على تحذيرها من خلال الربط الذي نتوقع حدوثه.

18. التواجد الإعلامي للأمبودسمان في غاية الأهمية، حيث تعتبر وسائل الإعلام أحد أهم حلفائه، حيث يمكن من خلاله كسب الدعم الشعبي للجهود، وبالتالي وجود وسائل الإعلام تعتبر مؤشر لقوته، ورأينا أن الإمارات تقوم بهذه العملية من خلال توجيه القيادة العليا في الدولة لها، ومع ذلك ضمها إلى هيئة متخصصة سيعطي إجابيات أكبر و ضمانات لعملها.

19. إذا ما قامت دولة الإمارات بتبني تطبيق نظام الأمبودسمان بشكل متوافق مع المبادئ العالمية لجميع المنازعات، مثل منازعات الخدمات العامة، وحقوق الإنسان وحقوق الأطفال كالنموذج الفرنسي، فإن ذلك سيسهل دفعة في توحيد الجهات لحل العديد من المنازعات.

ثانياً: التوصيات

بالنظر إلى ما تم التوصل إليه من نتائج خلال هذا البحث، يوصي الباحث ببعض التوصيات التي يمكن الاعتماد عليها، وذلك على النحو الآتي:

1. تأسيس هيئة إماراتية اتحادية وأخرى محلية لدى كل إمارة، تعني بمنازعات المتعاملين، وضم البرامج الإذاعية الحالية في الدولة وبرامجها المعنية بمنازعات المتعاملين وفق ما تضمنه الفصل الأخير من البحث، والنظر في تبني ضم شكاوى حقوق الإنسان وحقوق الطفل كذلك لها.
2. إجراء تعديل دستوري يضمن استقلالية الأمبودسمان وهي ما تفضله الممارسات العالمية، أو أن يكون لها أساس قانوني من خلال إصدار قانون اتحادي ينشي وينظم هذه المؤسسة ويجعل لها الاستقلال المالي والإداري، أو إجراء تعديل قانوني على قانون الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وإضافة الاختصاصات المناسبة لضم خدمات الشكاوى المرتبطة بالخدمات العمومية أو الحكومية، كما يمكن من خلال الاستقلال المالي والإداري.
3. رغم أن هناك دول لا تدخل القضاء ضمن رقابة الأمبودسمان، إلا أننا لو رأينا مسؤولية الدولة عن أخطاء السلطة القضائية والتوجهات الحديثة نحو مسؤوليتهم، فأعتقد أن دور الأمبودسمان واجب تجاه حتى السلطة القضائية لما قد يرتب على الدولة لاحقاً تبعات مالية، فدور الأمبودسمان الإصلاحي والرقابي التحسيني من شأنه أن يقود عملية استباقية لعدم مسائلة الدولة، لذلك نوصي بأن يتم إدخال القضاء ضمن منظومة الأمبودسمان، كل ذلك دون التأثير على مبدأ استقلالية القضاء فنحن هنا نتكلم عن الدور الإداري التي تقوم به، وليس العمل القضائي.
4. إمكانية تطبيق النموذج على جميع الجهات الإدارية على المستوى الاتحادي والمحلي، بالإضافة إلى العديد من الشركات الخاصة والجامعات والمنظمات الرئاسية كالمتمتع في النموذج الكندي³⁹².
5. أن يكون للأمبودسمان الإماراتي موارد بشرية متخصصة في عمليات التحقيق الإداري والتوفيق والوساطة على درجة عالية وخبرة في الجوانب العلمية والقانونية والسياسية والاجتماعية، والأخلاقية، والثقافية، لضمان جودة مخرجاته وزيادة ثقة المتعاملين بمن يقوم بهذا الدور.
6. تتضمن أغلب التقارير السنوية المنازعات والشكاوى، كجزء من العديد من النقاط، وفي الإمارات نوصي بتضمين جزء عن تكريم المؤسسات العامة التي تتعامل بإيجابية كما يقوم بها الموفق الإداري التونسي، حيث يظهر نسبة الاستجابة مع الموفق الإداري من قبل المؤسسات، وهي إشارة تعطي انطباع بضرورة حرص الجهات على استمرار الدعم مع الموفق الإداري، حيث إن الجهات التي لا تظهر الاهتمام لن تكون من بين الجهات التي تستحق التكريم أو الإشادة.

392 المستشار/ علاء قطب، دراسة مقارنة لنظام "المفوض الرئاسي أو البرلماني" ووالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية، مرجع سابق ص 7.

المراجع

قوانين وتشريعات دولة الإمارات

- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (4) لسنة 2004 بشأن إنشاء وتنظيم ديوان الرئاسة، والرسوم بقانون المعدل له رقم (1) لسنة 2022
- مرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 بشأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت والأنشطة المالية.
- قانون اتحادي رقم (10) لسنة 2019 بتنظيم العلاقات القضائية بين السلطات القضائية الاتحادية والمحلية.
- القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2021 بشأن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (36) لسنة 2021 بشأن العلامات التجارية.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم 25 لسنة 2022 بشأن تنظيم وتنمية الصناعية.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (56) لسنة 2023 في شأن جهاز الإمارات للمحاسبة.
- قرار رئيس الدولة رقم (11) لسنة 2023 بشأن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.
- قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 1982 بشأن تنظيم مكتب الشكاوى والاقتراحات
- قرار مجلس الوزراء - رقم 24 لسنة 2015 بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.
- على قرار المجلس الوزاري للخدمات رقم (43/4 / 2) لسنة 2010 الجلسة رقم (4) بشأن الموافقة على إنشاء المجلس التنسيقي لشؤون البلديات.
- قرار مجلس الوزراء القرار رقم (89) لسنة 2021 بشأن تشكيل ونظام عمل لجنة الفصل في التظلمات والطعون المنشأة بموجب أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 في شأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت المالية.
- القرار رقم (45) لسنة 2022 بشأن تشكيل لجنة التظلمات من القرارات الصادرة من وزارة الموارد البشرية والتوطين.

الكتب العربية

- د. أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وقانونية مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، سنة 2010.
- د. أحمد فاضل حسين العبيدي، مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2013.
- أ. أماني محمود غانم، "نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي: بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة"، في "دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية"، تحرير: عبد الفتاح الجبالي وهناء عبيد، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة 2010.
- المستشار أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي (دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية)، دار الكتب والدراسات الخليجية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2015.
- د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة النشر 2012.
- د. يوسف الغلاييني، الإدارة الحكومية (النشأة، التطور، النظريات مدعم بنموذج حكومة دولة الإمارات كنموذجاً ريادياً للحكومة الحديثة)، دار الكتاب الجامعي، العين، الطبعة الأولى، سنة 2020.
- د. جعفر عبدالسادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2008.
- د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثاني المنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2012.
- أ. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 1998.
- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار السنهوري، الطبعة الأولى، سنة 2016.
- د. رشيد عباس الجزراوي، أ شهاب طالب الزوبعي، الحماية الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان في ضوء المتغيرات الدولية، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2015.
- أ. رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2015.

- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارية) مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، مؤسسة حورس للنشر والتوزيع، الإسكندرية، سنة 2002.
- أ. سعيد نكاوي، ديوان المظالم (مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن)، دار نشر المعرفة، المغرب، الطبعة الثانية، 2003.
- د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 1987.
- د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة – الانحراف بالسلطة (دراسة مقارنة)، تنقيح د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة ود. حسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 2014.
- د. صلاح الدين فوزي، التنظيم الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (مسيرة التنمية)، معهد التنمية الإدارية، الإمارات، سنة 1996.
- د. عبدالقادر باينة، الهيئات المتخصصة في مجال الرقابة الإدارية، الجزء الأول (الهيئات المتخصصة المشاركة في مراقبة التدبير الإدارية، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط، سنة 2012.
- أ. عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر (دراسة قانونية للمرسوم 131/88 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان)، كلية الحقوق بجامعة الجزائر.
- د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2012.
- أ. على موسى، كيف يدرس البرلمان ولجانه القوانين (الفلسفة – الآلية - اللوائح البرلمانية)، الجزء الأول، المجلس الوطني الاتحادي.
- د. عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة)، سنة 1995.
- أ. فيصل سعيد محمد الحفيتي، دور المجلس الوطني في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2016.
- د. فيصل عبدالله الطربان، الحكومة في دول مجلس التعاون الخليجي مقارنة مع النظام الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية دار النهضة العلمية، مصر الإمارات، الطبعة الأولى، سنة 2022.

- د. قزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن (دراسة قانونية مقارنة)، المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2020.
- د. ماهر أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري (دراسة مقارنة) دار الفكر القانوني، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2018.
- أ. ماهر مراد خان، التوازن بين الضبط الإداري والحريات العامة (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2015.
- د. ماجد راغب الطلو، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، سلسلة البحوث 23، الطبعة الأولى، سنة 2004.
- د. محمد أنس قاسم جعفر، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1987.
- د. محمد الصيرفي، الاحتراف الإداري الحكومي، دار الفجر للنشر والتوزيع، سنة 2014.
- د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي (في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2008.
- د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2005.
- د. محمد رضا النمر، مسؤولية الدولة عن التعويض عن أخطاء القضاء، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2011.
- د. محمد عبدالعال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الإمارات، العين، سنة 2000.
- د. محمد قدرى حسن، القانون الدستوري مع شرح للنظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الأفق المشرقة ناشرون، الشارقة، الطبعة الأولى، سنة 2011.
- د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات (دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصر، كلية شرطة دبي، الإمارات، الطبعة الأولى، سنة 1994.
- د. محمد محمود مصطفى، الرقابة الإدارية، دار البداية، الطبعة الأولى، سنة 2012.

- أ. محمد مدحت غسان، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دار الراجحة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2013.
 - د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.
 - د. مجدي عبدالحميد شعيب، القانون الدستوري ونظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 2012.
 - د. مجدي عبدالحميد شعيب، المفهوم الغربي للحريات العامة وحقوق الإنسان بين الأصالة والمعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001.
 - د. مجدي عبدالحميد شعيب، الوسيط في القانون العام (دراسة مقارنة)، سنة 2008.
 - د. نائلة محمد إبراهيم البسيوني، الطرق غير القضائية لحل المنازعات الإدارية (دراسة مقارنة) المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2020.
 - د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، سنة 2017.
- رسائل دكتوراه وماجستير، ودراسات محكمة**
- د. جلطي منصور، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن، مجلة البحوث القانونية والسياسة، مجلد 2، العدد 14، سنة 2020.
 - أ. دندوقي سمية (طالبة دكتوراه)، التحليل المؤسسي لنظام الوساطة الإدارية – دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 1، سنة 2021.
 - أ. زواقري الطاهر، أ. بن عمران سهيلة، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الجزائر، العدد 08، الجزء 01، سنة 2017.
 - د. سالم حمود أحمد العضاليلة، الأمبودسمان وحاجة الأردن له، مجلة علوم الانسان والمجتمع، جامعة مؤتة، المجلد 9، العدد 3، 2020/6.
 - د. شلالى رضا، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مجلة القانون والتنمية، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد 2، العدد 2، تاريخ 2 ديسمبر 2020.
 - أ. صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام) كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010.

- د. ضريفي نادية، د. حاج جاب الله أمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 01، مارس 2019.
- أ. عبدالله محمد محمود، الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية (دراسة نظرية وتطبيقية في الإمارات العربية المتحدة وفي الدول الأجنبية)، رسالة لنيل درجة الماجستير، جامعة طنطا، مصر، سنة 1990.
- د. قمر محمد بخيت ناجي، رقابة السلطة التشريعية على أداء السلطة التنفيذية (دراسة تطبيقية على المجلس الوطني في السودان) (أطروحة دكتوراه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، سنة 2016).
- د. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، العدد 14، سنة 1975.
- د. محمد بطي ثاني الشامسي، آليات فحص الشكاوى الإدارية في دولة الإمارات المتحدة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد 10، العدد 1، سنة 20021
- أ. محمد مستوري، ولاية الحسبة ونظام المفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان) دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مجلة البحوث العلمية والدراسات الإسلامية (العدد 6، جويلية 1434-2013) جامعة البليدة.
- د. مجدي عبدالحميد شعيب، المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء (دراسة مقارنة مع لجان التوفيق في مصر)، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، كلية الحقوق جامعة بنها، السنة الثانية، العدد الخامس، سنة 2011.
- د. مجدي عبدالحميد شعيب، المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي)، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد 18، العدد 2، سنة 2010.
- أ. هادية غريب (باحثه دكتوراه)، الدستور والهيئات المستقلة، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، العدد 3، سنة 2014.

دراسات ومذكرات وأدلة

- المستشار علاء قطب، ومراجعة د. معتر بالله عبدالفتاح، دراسة مقارنة لنظام "المفوض الرئاسي أو البرلماني" ووالي المظالم ومع التطبيق على الحالة المصرية، مع مشروع قانون مقدم للسيد رئيس الجمهورية لإنشاء ديوان المظالم في مصر، (House of Wisdom).

- د. عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري.
- الدليل الإرشادي لعضو المجلس الوطني الاتحادي، إعداد إدارة الجلسات واللجان بالأمانة العامة للمجلس الوطني الاتحادي، سنة 1999.
- عرض لعدد من الموضوعات من واقع الدستور ولائحة المجلس، إعداد الإدارة القانونية بالأمانة العامة للمجلس، القسم الثاني: الوظائف الرقابية.
- مذكرة رسمية معنونه — (طلب معلومات بشأن اختصاص المجلس الوطني الاتحادي الرقابي بالنظر في الشكاوى) تم الحصول عليها من قبل من الأمانة العامة للمجلس الوطني بتاريخ 2023/8/9 بناءً على طلب الباحث تتضمن آليات تلقي الشكاوى وكيفية التصرف بها متضمنه بيان للوائح الداخلية لعمل لجنة الشكاوى بالمجلس الوطني الاتحادي، بالإضافة إلى إحصائيات لعدد الشكاوى.
- المقارنة والمراجعة التي تمت من قبل مجلس الإتحاد الأوروبي بشأن مروع تحسين فعالية القضاء الإداري وتوصيات العمل للأبودسман التركي والمبادئ التوجيهية للأبودسман والسلطات العامة، والصادر في أكتوبر 2021، ص 76، من خلال الرابط التالي: <https://rm.coe.int/oi-report-web-2790-3490-7908-1/1680a45112>

مؤتمر، وحلقة عمل

- إيفان بيزجاك، أمبودسمن في سلوفينيا، حلقة العمل الدولية الخامسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الأمبودسمن ومؤسسات حقوق الإنسان، ألماتي، 15-17 تشرين الثاني/نوفمبر 1999 بعنوان (فعالية مؤسسة الأمبودسمن): انظر إلى: <https://www.varuh-rs.si/en/news/news/effectiveness-of-an-ombudsman-institution> (تاريخ الدخول 2022-06-03)
- مؤتمر: الدورة التكوينية الخامسة لفائدة مساعدي الوسطاء أعضاء جمعية الأمبودسمن المتوسطيين حول موضوع: "وسائل تدخل الوسطاء وللأمبودسمن"، مركز التكوين وتبادل الخبرات في مجال الوساطة، الرباط أيام 23، 24، 25 سبتمبر 2014، ص 82.

الأحكام القضائية الإماراتية

- المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الدستورية - الطعن رقم 1 لسنة 1 قضائية - تفسير - بتاريخ 29-11-1973
- المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الدستورية - الطعن رقم 1 لسنة 34 قضائية - دستورية - بتاريخ 2008-

09-06

- المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 245 لسنة 2009 قضائية بتاريخ 21-04-2010 رقم الصفحة 11
- المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 331 لسنة 2012 قضائية بتاريخ 12-12-2012
- المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية - الأحكام الدستورية - الطعن رقم 2 لسنة 2013 قضائية - دستورية - بتاريخ 20-10-2015
- المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الدستورية - الطعن رقم 2 لسنة 2013 قضائية - دستورية - بتاريخ 20-10-2015
- المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 882 لسنة 2023 قضائية بتاريخ 8-11-2023.
- محكمة النقض بإمارة أبوظبي - الأحكام الجزائية - الطعن رقم 1086 لسنة 2019 قضائية - الدائرة الجزائية - بتاريخ 26-11-2019
- فتوى وزارة العدل الإماراتية: رقم 354 لسنة 1979 بتاريخ 13-03-1979 تاريخ الجلسة 13-03-1979

المواقع الإلكترونية

(ملاحظة: تتضمن هذه المواقع صفحة للقوانين، والتقارير، وتعليمات، ومعلومات، وقرارات، منازعات، مبادرات، وغيرها) تم ترتيبها حسب ترتيب الدول محل المقارنة:

أولاً: السويد

- الدستور السويدي: من الموقع الرسمي للأمم المتحدة السويدية: <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/instrument-of-government> (تاريخ الدخول 2023-05-03)
- قانون الريكسداج: من الموقع الرسمي للأمم المتحدة السويدية: <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/the-riksdag-act> (تاريخ الدخول 2023-05-03)
- قانون التعليمات الامبودسمان (499:2023) والذي دخل حيز التنفيذ في 2023/09/01: من الموقع الرسمي للأمم المتحدة السويدية: <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/instructions> (تاريخ الدخول 2023-11-03)
- قانون وصول الجمهور إلى المعلومات السرية المختص الامبودسمان السويدي، للاطلاع على القانون من الموقع الرسمي للأمم المتحدة السويدية: <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/public-access-to-information-and-secrecy-act> (تاريخ الدخول 2023-04-02)

- دليل الإجراءات التوضيحية لكيفية تعامل الأوبودسمان عبر الموقع الرسمي للأوبودسمان السويدي والذي أشار أنه يتم رفض حوالي نصف الشكاوى المقدمة بعد التقييم الأولي من قبل المستشار القانوني: <https://www.jo.se/en/how-to-complain/when-a-complaint-is-submitted> (تاريخ الدخول 2023-01-03)
- سرد تاريخ الأوبودسمان السويدي منذ نشأة النظام ويعد مصدر للتواريخ المحددة في هذا المطلب: <https://www.jo.se/en/about-jo/history> (تاريخ الدخول 2022-02-01)
- التقرير السنوي للأوبودسمان السويدي لعام 2022/2021 على الموقع الرسمي: <https://www.jo.se/en/about-jo/annual-reports> (تاريخ الدخول 2022-11-03)
- الاختصاص الثاني لرئيس الأوبودسمان السويدي (إريك نيمانسون) والمتمثل في (القوات المسلحة والمنازعات الأخرى الخاصة بوزارة الدفاع والجهات التابعة لها والتي لا تدخل في اختصاصات أخرى. وكالة التحصينات الوطنية، خفر السواحل، وكالة الطوارئ المدنية). على الموقع الرسمي للأوبودسمان: <https://www.jo.se/en/about-jo/the-ombudsmen/erik-nymansson> (تاريخ الدخول 2023-02-03)
- كيفية تقديم الشكاوى والمعلومات التي يجب أن تتضمن على الموقع الرسمي للأوبودسمان: <https://www.jo.se/en/how-to-complain> (تاريخ الدخول 2022-06-01)
- قضية رقم (654-2022) والصادر قرار بشأنها بتاريخ 2022-6-21، من الصفحة الرسمية للقرارات الصادرة على الرابط التالي: <https://www.jo.se/en/decision/criticism-of-the-municipal-executive-board-and-the-education-committee-in-the-municipality-of-upsala-for-interrupting-a-questioning-with-a-headteacher-by-a-journalist> (تاريخ الدخول 2023-01-03)
- قضية رقم (2022-822) والمعروضة على موقع الأوبودسمان السويدي على الصفحة التالية: <https://www.jo.se/en/decision/a-study-of-how-social-services-process-cases-relating-to-restricted-access-under-the-care-of-young-persons-special-provisions-act> (تاريخ الدخول 2023-01-03)

ثانياً: المملكة المتحدة

- صفحة التغييرات التشريعية على قانون المفوض البرلماني والمفوض البرلماني للخدمات الصحية <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/legislation> (تاريخ الدخول 2023-02-20)

- مجلس العموم الإنجليزي عبر الموقع الرسمي لمجلس عموم بالمملكة المتحدة:
(تاريخ الدخول 20-02-2023) /<https://www.parliament.uk/business/commons>
- قانون المفوض البرلماني لعام 1976 أنظر إلى القانون عبر الموقع الرسمي للتشريع:
(تاريخ الدخول 20-02-2023) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/introduction>
- الاختصاصات المفوض البرلماني: <https://www.ombudsman.org.uk/making-complaint/what-we-can-and-cant-help/government-organisations-we-can-investigate> (تاريخ الدخول 17-1-2023)
- جميع القرارات المتعلقة بالمفوض البرلماني البريطاني وفق قاعدة بيانات مفصلة على الصفحة الرسمية التالية: <https://www.lgo.org.uk/decisions> (تاريخ الدخول 03-04-2023)
- قضية رقم (22016926) والتي صدر القرار بتاريخ 03 سبتمبر 2023، والمعروضة على الموقع الرسمي على الرابط التالي: <https://www.lgo.org.uk/decisions/education/alternative-provision/22-016-926#point1> (تاريخ الدخول 03-10-2023)

ثالثاً: فرنسا

- الموقع الرسمي للمدافع عن الحقوق الفرنسي نحو دفاعه عن الحقوق:
(تاريخ الدخول 15-06-2023) <https://www.defenseurdesdroits.fr/decouvrir-le-defenseur-des-droits-197>
- تقارير المدافع عن الحقوق عبر الموقع الرسمي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur#titre11bis> (تاريخ الدخول 15-06-2023)
- صفحة الأمين العام وفرق المؤسسة على الصفحة الرسمية: <https://www.defenseurdesdroits.fr/la-secretaire-generale-et-les-equipes-de-linstitution-214> (تاريخ الدخول 18-06-2023)
- القانون الأساسي عدد 333 لسنة 2011 المؤرخ في 29 مارس 2011 المتعلق بالمدافع عن الحقوق والمنشور على الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية:
(تاريخ الدخول 20-06-2023) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/jorf/text/000023781167>

- القانون الأساسي للمدافع عن الحقوق، والذي تم بموجب القانون رقم (400) لسنة 2022 والمؤرخ في 21 مارس 2022 على الموقع الرسمي للجريدة الرسمية الفرنسية: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/legiarti000045391145 (تاريخ الدخول 2023-07-15)
- الجدول الزمني والتاريخي لتطور نطاق حماية الحقوق إلى أن تولى اختصاصها المدافع عن الحقوق الفرنسي: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/a-la-une/2018/11/droits-de-lenfant-les-grandes-dates> (تاريخ الدخول 2023-05-18)
- توصية المدافع عن الحقوق: https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=6&id_rubrique=208&opac_view=38 (تاريخ الدخول 2023-06-15)
- الموقع الرسمي لحقوق الأطفال ضمن منظومة المدافع عن الحقوق : <https://educadroit.fr> (تاريخ الدخول 2023-07-01)
- الموقع الرسمي لتنظيم حماية المستهلك في فرنسا: - <https://www.economie.gouv.fr/mediation-conso/saisir-mediateur> (تاريخ الدخول 2023-07-01)
- تقديم الشكوى: https://formulaire.defenseurdesdroits.fr/formulaire_saisine (تاريخ الدخول 2023-08-15)
- نظام البيانات الرئيسي للقرارات التي صدرت عن المدافع عن الحقوق انظر إلى: https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=12&id_rubrique=36&opac_view=9 (تاريخ الدخول 2023-09-15)
- المنازعة رقم (2023-218) والتي تم نشر ملخصها عبر الموقع الرسمي للقرارات الصادرة عن المدافع عن الحقوق الفرنسي، انظر إلى: https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=48603 (تاريخ الدخول 2023-12-03)
- المنازعة رقم (2023-059) والتي تم نشر ملخصها عبر الموقع الرسمي للقرارات الصادرة عن المدافع عن الحقوق الفرنسي، انظر إلى: https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=48483 (تاريخ الدخول 2023-12-03)

• توصية رسمية للمدافع عن الحقوق من الموقع الرسمي:
https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/fiche_27.pdf (تاريخ
الدخول 2023-02-22)

• تفاصيل الجائزة وشروط المشاركة وضوابطها على الموقع الرسمي للمدافع عن الحقوق الفرنسي:
<https://www.defenseurdesdroits.fr/le-prix-de-these-du-defenseur-des-droits-171>
(تاريخ الدخول 2023-01-20)

• الدعوة لمشروع من قبل المدافع عن الحقوق الفرنسي على صفحته الرسمية:
<https://www.defenseurdesdroits.fr/appels-projets-de-recherche-179> (تاريخ الدخول 2023-05-17)

• آلية الاختبار السريع: <https://orientation.defenseurdesdroits.fr/>? (تاريخ الدخول 2023-06-02)

رابعاً: الإتحاد الأوروبي

• معاهد عمل الإتحاد الأوروبي: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Uri=celex%3A12012E%2FTXT> (تاريخ الدخول 2023-06-18)

• المعلومات التاريخية عن الإتحاد الأوروبي عبر الموقع الرسمي:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/history> (تاريخ الدخول 2023-06-2)

• وثيقة النظام الأساسي للأمبودسمان الأوروبي الصادر عام 2021:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/statute/en> (تاريخ الدخول 2023-06-2)

• قرار الأمبودسمان الأوروبي باعتماد أحكام التنفيذ: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/implementing-provisions/en> (تاريخ الدخول 2023-06-2)

• محكمة العدل الأوروبية، انظر إلى: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Uri=CELEX%3A12012E263> (تاريخ الدخول 2023-06-19)

• اللائحة الصادرة عن البرلمان الأوروبي بشأن وصول الجمهور إلى وثائق البرلمان الأوروبية والمجلس ومفوضيه على الصفحة الرسمية: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Uri=celex:32001R1049> (تاريخ الدخول 2023-06-3)

• وثيقة تقديم شكوى عبر الموقع الرسمي:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/81213> (تاريخ الدخول 2023-6-2)

- قضية رقم (RVK/1673/2023) والصادر بشأنها قرار بتاريخ 2023/9/29
(تاريخ الدخول 10-10-2023) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/175864>
- قضية رقم (NH/1628/2023) والتي صدر قرار بشأنها بتاريخ 2023/9/4 :
(تاريخ الدخول 10-10-2023) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/176567>
- قضية رقم (OI/2/2017/TE) والتي صدر القرار بشأنها بتاريخ 15/ مايو 2018:
(تاريخ الدخول 10-10-2023) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461>
- قضية رقم (MDK/559/2016) والتي تم التوصل للحل بشأنها بتاريخ 31 أكتوبر 2017:
(تاريخ الدخول 10-10-2023) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/85249>
- جميع حالات الدراسات والتحقيقات الخاصة التي يقوم بها الأوبودسمان على الصفحة الرسمية التالية:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/strategic-issues/strategic-inquiries/all-strategic-inquiries>
(تاريخ الدخول 10-10-2023)

خامساً: الجزائر

- الموقع الرسمي لوسيط الجمهورية الجزائري: <https://mediateur.el-mouradia.dz> / (تاريخ الدخول 2023-11-26)
- المرسوم الرئاسي رقم (20-45) المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 بشأن تأسيس وسيط الجمهورية عبر الصفحة الرسمية لوسيط الجمهورية: <https://mediateur.el-mouradia.dz/organisation> (تاريخ الدخول 2023-11-26)

سادساً: المغرب

- دستور - رقم 91 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 29-07-2011 نشر بتاريخ 30-07-2011 بشأن تنفيذ نص الدستور.
<https://www.haca.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1>
(تاريخ الدخول 2023-11-26)
- القانون رقم 14-16 المنظم لمؤسسة وسيط المملكة، وظهير شريف رقم 1.19.43 صادر في رجب 1440 (11 مارس 2019) بتنفيذ القانون رقم 14-16 المتعلق بمؤسسة الوسيط.:

<https://www.mediateur.ma/ar/documents/30?Textes%20r%C3%a9glementaires>
(تاريخ الدخول 2023-11-30)

سابعاً: تونس

- القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 والمتعلق بمصالح الموفق الإداري:
<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%82%d9%88%d8%a7%d9%86-%d9%8a%d9%86-%d9%88-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d9%88%d8%a7%d9%85%d8%b1>
(تاريخ الدخول 2023-11-30)
- الموقع الرسمي للموفق الإداري: <https://www.mediateur.tn/> (تاريخ الدخول 2023-11-30)
- قانون (عدد 21 لسنة 2002) مؤرخ في 14 فيفري 2002 يتعلق بإتمام القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 والمتعلق بمصالح الموفق الإداري:
<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%82%d9%88%d8%a7%d9%86-%d9%8a%d9%86-%d9%88-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d9%88%d8%a7%d9%85%d8%b1>
(تاريخ الدخول 2023-11-30)
- تقرير عام 2020 المقدمة لرئيس الجمهورية التونسية:
<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a-%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a>
(تاريخ الدخول 2023-11-30)
- صفحة التوصيات التي يصدرها الموفق الإداري:
<https://www.mediateur.tn/%d8%a7%d9%84%d9%91%d8%aa%d9%88%d8%b5-%d9%8a%d8%a7%d8%aa>
(تاريخ الدخول 2023-11-30)
- المنازعة رقم (2019-2648) والمنشورة ضمن التقرير السنوي عن الفترة من 1 يوليو إلى 30 يونيو 2022، اطلع على التقرير من الصفحة الرسمية للأبودسمان: <https://www.jo.se/en/about-jo/annual-reports> (تاريخ الدخول 2023-11-30)
- قضية رقم (732) والتي وردت ضمن التقرير السنوي السابع والعشرون لسنة 2020، ص 77، والمعروض على الموقع الرسمي للموفق الإداري: انظر إلى: التقارير السنوية (mediateur.tn) (تاريخ الدخول 2023-11-30)

• ملف قضية رقم (43) والتي وردت ضمن التقرير السنوي السابع والعشرون لسنة 2020، ص81، والمعروض على الموقع الرسمي للموفق الإداري: انظر إلى: التقارير السنوية (mediateur.tn) (تاريخ الدخول 2023-11-30)

• توصية الموقفة الإدارية بتاريخ 13 يناير 2022 بشأن الحوكمة الإدارية، انظر إلى الصفحة الرسمية للتوصية: توصيات خاصة بالحوكمة الإدارية (تقرير 2020) (mediateur.tn) (تاريخ الدخول 2023-11-30) (2023)

ثامناً: الإمارات العربية المتحدة

• الموقع الرسمي الإلكتروني للحكومة ضمن صفحة (شارك.امارات): <https://u.ae/ar-AE/participate> (تاريخ الدخول 2023-12-30)

• دليل إضافة مدونة جديدة على منصة شارك.امارات: [guidelines for adding a blog on sharik_ar.pdf](https://u.ae/ar-AE/participate/guidelines-for-adding-a-blog-on-sharik-ar.pdf) (تاريخ الدخول 2023-12-30)

• مدونة منشأة من قبل سعادة/ عبدالله بن عقيدة المهيري، مدير عام صندوق الزكاة، بعنوان (الحوكمة المؤسسية) والمؤرخة في 2021-9-30: <https://u.ae/ar-ae/participate/blogs/blog?id=706> (تاريخ الدخول 2023-12-31)

• الموقع الإلكتروني لمنصة تواصل 171: <https://171.ae/ar> (تاريخ الدخول 2023-12-30)

• الصفحة الرئيسية لإشراك المجتمع في تطوير الخدمات الحكومية:- <https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/digital-uae/digital-inclusion/co-creation-and-designing-of-public-services> (تاريخ الدخول 2023-12-30)

• الموقع الرسمي لوزارة اللامستحيل لحكومة دولة الإمارات (وزارة افتراضية): <https://mop.gov.ae/ar> (تاريخ الدخول 2024-01-2)

• الصفحة الرئيسية لاستطلاعات الرأي: <https://u.ae/ar-AE/participate/polls> (تاريخ الدخول 2024-01-02)

• الصفحة الرئيسية لقناة (منتدى النقاش): <https://u.ae/ar-AE/participate/forum> (تاريخ الدخول 2024-01-02)

• الصفحة الرسمية لقناة (لديك فكرة؟): <https://u.ae/ar-AE/participate/ideation> (تاريخ الدخول 2024-01-03)

- الموقع الرسمي لحكومة الإمارات والمرتببط بدور المتسوق السري: <https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/the-uae-government/accountable-government-performance> (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- الموقع الرسمي للمؤسسية للهيئة الاتحادية للهوية والجنسية والجمارك وأمن المنافذ: <https://www.gdrfad.gov.ae/ar/governance> (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- الموقع الرسمي لمؤسسة الإمارات للطاقة النووية: <https://www.enec.gov.ae/ar/policies> (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- صفحة تقديم البلاغات المتعلقة بالحوكمة الرشيدة لهيئة الأوراق المالية والسلع ضمن صفحتها الرسمية: <https://www.sca.gov.ae/ar/reach-us/submit-report.aspx> (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- الموقع الرسمي لبرنامج اهتمام التابع لديوان الرئاسة: https://www.ihtimam.ae/ar/about_ihtimam (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- دليل تدريب المستخدمين (لمعالجة الاستفسارات)، (ومعالجة الشكاوى) والصادر عن الحكومة الذكية لدولة الإمارات. انظر أيضاً الصفحة الرسمية المعنية بمنصة تواصل 171 والنظام الوطني لإدارة علاقات المتعاملين عبر الصفحة الرسمية لحكومة دولة الإمارات: <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/g2g-services/guidance-and-tutorials-on-eservices/report-issues-at-the-national-platform-ncrm> (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- دليل جودة الخدمات الحكومية ضمن برنامج الإمارات للخدمات الحكومية المتميزة: <https://www.mbrsg.ae/gate> (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- الصفحة المعنية بمنصة (تواصل 171) ضمن موقع هيئة تنظيم الاتصالات والحكومة الرقمية: <https://tdra.gov.ae/ar/participation/ncrm> (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- الصفحة الرئيسية لمنصة تواصل 171 والتي من خلالها يمكن تقديم شكاوى واستفسارات المتعاملين باعتبارها البوابة المركزية لملاحظات واقتراحات واستفسارات المتعاملين: <https://171.ae/ar/?lang=ar> (تاريخ الدخول 03-01-2024)
- شروط تقديم الخدمة (والوصول كذلك لخدمة تقديم شكوى) وفقاً للموقع الرسمي للمجلس الوطني الاتحادي (بعد تسجيل الدخول): <https://www.almajles.gov.ae/connectwithfnc/pages/complaints.aspx> (تاريخ الدخول 03-01-2024)

- الخدمة الإلكترونية للشكاوى بموقع المجلس الوطني الاتحادي الإلكتروني:
(تاريخ الدخول 2024-01-03) <https://www.almajles.gov.ae/Pages/services.aspx>
- خبر على صفحة وكالة أنباء الإمارات (وام) مؤرخ في 7 أكتوبر 2023 بعنوان ("الوطنية لحقوق الإنسان" تشارك كمراقب في اجتماع جمعية "الأمبديسمانات" الدول أعضاء منظمة التعاون الإسلامي في تركيا)، انظر إلى: <https://www.wam.ae/ar/details/1395303206599> (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس)، على صفحة مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة: <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- خدمة الشكاوى عبر الموقع الرسمي للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان: <https://nhriuae.com/ar/coming-soon> (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- اختصاصات لجنة الشكاوى والرصد والزيارات الميدانية على الموقع الرسمي للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان: <https://nhriuae.com/ar/committee/field-visit-committee> (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- خبر صحفي لجريدة البيان، تاريخ 2019/09/02 انظر الموقع الإلكتروني: <https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2019-09-02-1.3639602> (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- خبر صحفي لجريدة الإمارات اليوم بشأن توجيهات مجلس الوزراء بتاريخ 2019/09/01: <https://www.emaratalyoun.com/online/follow-ups/2019-09-01-1.1247330> (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- الموقع الإلكتروني لإذاعة أبوظبي fm: <https://adradio.ae/abu-dhabi-fm/show/214623/%d8%a7%d8%b3%d8%aa%d8%af%d9%8a%d9%88-%d9%88%d8%a7%d8%ad%d8%af> (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- خبر صحفي لجريدة الإمارات اليوم، تاريخ 2014/7/14: <https://www.emaratalyoun.com/life/four-sides/2014-07-14-1.693534> (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- خبر صحفي لجريدة البيان، تاريخ 1998/08/09: <https://www.albayan.ae/culture/1998-08-09-1.1010210> (تاريخ الدخول 2024-1-03)

- الصفحة الرسمية لشبكات نور دبي التابعة لمؤسسة دبي للإعلام – صفحة البث المباشر :
https://www.noordubai.com/content/noordubai/ar-ae/programs/1/30947.html (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- صفحة الخط المباشر الرسمية بهيئة الشارقة للإذاعة والتلفزيون: https://sba.net.ae/radio/program/54 (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- خبر صحفي عبر وكالة أنباء الإمارات بتاريخ 2015/02/23: https://wam.ae/ar/details/1395276974789 (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- كتاب بعنوان (مداخلات سلطان في برنامج الخط المباشر بين عامي 2011-2017): https://www.goodreads.com/book/show/58021238 (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- رسالة الموسم الجديد والمؤرخة في 31 أغسطس 2019 عبر الموقع الرسمي لحكومة الإمارات: https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/the-uae-government/accountable-government-performance (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- الخبر المنشور على صفحة وكالة الأنباء الإماراتية (وام) بشأن توجيهات الشيخ محمد بن راشد بصرف مكافأة لفرق عمل المراكز الحكومية الأفضل، وتغيير مدراء المراكز الأسوأ وإعادة تأهيل الكوادر الإدارية، انظر: https://wam.ae/ar/details/1395302786510 (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- مهام واختصاصات دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي عبر موقعها الرسمي: https://legal.dubai.gov.ae/ar/aboutdepartment/pages/rolesandresponsibilities.aspx (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- صفحة الاقتراحات والشكاوى لدى المجلس الاستشاري لإمارة الشارقة عبر موقعها الرسمي: https://ccsharjah.gov.ae/complaints (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- الموقع الرسمي لحكومة الإمارات: https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/digital-uae/regulatory-framework/the-uae-promise (تاريخ الدخول 2024-1-03)
- الإعلان عن إطلاق محمد بن راشد لـ (مئوية الإمارات 2071) من الموقع الرسمي لمجلس الوزراء: https://uaecabinet.ae/ar/details/news/mohammed-bin-rashid-launches-five-decade-government-plan-uae-centennial-2071 (تاريخ الدخول 2024-1-05)

تاسعاً: مواقع أخرى

- شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com/home/index (تاريخ الدخول 2022-04-02)

- التعريف بالمفوضية الأوروبية عبر موقعها الإلكتروني الرسمي:
الدخول (2023-11-03) https://www.venice.coe.int/webforms/pages/?p=01_presentation&lang=en (تاريخ)
- نص المبادئ الـ (25) عبر الموقع الرسمي لها (باللغة العربية):
الدخول (2024-1-05) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad\(2019\)005-ar](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad(2019)005-ar) (تاريخ)
- خبر صحفي مجلس الاتحادي الأوروبي بتاريخ 19 مارس 2019 على موقعها الرسمي:
ombudsman-institutions (تاريخ الدخول 2024-1-05) [https://www.coe.int/en/web/portal/-/25-venice-principles-democratic-abcs-for-](https://www.coe.int/en/web/portal/-/25-venice-principles-democratic-abcs-for-ombudsman-institutions)

المراجع الأجنبية

- Gellhorn, W. (1965). The Swedish Justitieombudsman. The Yale Law Journal, 75(1), 1–58. Accessed on 2023/05/10 from <https://doi.org/10.2307/794740>
- Institute, I. O., & Reif, L. C. (1998). The International Ombudsman Yearbook, Volume 2. Kluwer Law International, London.
- Jagerskiold, S. (1961). Swedish Ombudsman. University of Pennsylvania Law Review, Volume 109 (8), 1077. Accessed on 10/05/2023 from https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol109/iss8/2/
- Kumar, P., & Sharma, V. (2022). Ombudsman In Sweden and Denmark; A Comparative Study. Journal of Algebraic Statistics, Volume 13(2). Accessed on 10/05/2023 from <https://publishoa.com/index.php/journal/article/view/195>
- Magdi Shouaib, La résistance à l'oppression de la puissance publique, thèse, deux tome, Faculté de Droit et de Science Politique Université de Clermont-Fd 1998.
- Pino, A. M. M. (2011). The European Ombudsman in the Frameowrk of the European Union. Revista Chilena de Derecho, Volume 38.

- Pop, V. G. (1997). The Ombudsman of the European Union (Doctoral dissertation, University of Aberdeen) Accessed on 15-07-2023 from https://www.academia.edu/1107952/THE_OMBUDSMAN_OF_THE_EUROPEAN_UNION
- Richard Kirkham, The ombudsman, accountability and the courts, The University Of Sheffield, May 2021: Accessed on 15-07-2023 from <https://www.sheffield.ac.uk/media/23374/download?attachment>
- The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution, Rule of Law Series Paper, National Democratic Institute for international affairs. Accessed on 15-07-2023 from https://www.ndi.org/sites/default/files/1904_gov_ombudsman_080105_5.pdf



رقم أطروحة الدكتوراه 2024: 4

استعرض هذا البحث التجربة الرئيسية لدولة السويد في نظام الأمبودسمان، باعتبارها أول من طبقت هذا التنظيم بالمفهوم القانوني الحديث، وذلك من حيث نشأة النظام وآلية عمله وحتى مخرجاته بما فيها طريقة تعيين الأمبودسمان واختصاصاته وسلطاته وصلاحياته، ومن ثم عرض بعض النماذج العالمية الأخرى والمختارة على المستوى الأوروبي والعربي، ومن ثم استعراض الأساليب الرئيسية المتبعة في دولة الإمارات وذلك للبدء ببناء تصور وتنظيم إماراتي مشابه للتجربة العالمية لمعالجة منازعات المتعاملين، وموائمتها بشكل يتوافق مع التنظيم القانوني لدولة الإمارات، والنظر في إمكانية تطبيق النظام على المستويين الاتحادي والمحلي.

www.uaeu.ac.ae

عبد الحميد أحمد الواحدي حاصل على درجة الدكتوراه من قسم القانون العام بكلية القانون في جامعة الإمارات العربية المتحدة. كما حصل على درجة الماجستير من كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة.