

وسيط الجمهورية في الانظمة الدستورية المقارنة

د. هشام الاعور

مقدمة:

لقد تطورت العلاقة وتشعبت بين الادارة والمواطن عبر العصور تبعا للمتغيرات والظروف المستجدة، فالتطور الذي عرفته الدولة الحديثة بتزايد تدخلاتها في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية متجاوزة في ذلك دورها التقليدي الذي كان يقتصر على المحافظة على الأمن والنظام العام. وقد ساهم في تعقيد هذه العلاقة إذ كان له تأثير واضح في تدعيم نفوذ الإدارة العامة، باعتبارها الأداة التنفيذية لمخططات وبرامج الدولة التنموية، وذلك بمنحها امتيازات لها طابع السلطة العامة لتسهيل نشاطها وتحقيق المصلحة العامة.

تعتبر البيروقراطية الإدارية من أكبر عوائق التنمية، فالإدارة بإجراءاتها المعقدة وسلوكياتها الرتيبة وسوء تدبيرها للمرفق العام، اضافة إلى انكماشها على نفسها وعجزها على التواصل مع محيطها والاستماع للانشغالات المتعاملين معها يؤدي إلى تزايد ظواهر سلبية تتمثل على الخصوص في اللامبالاة إزاء مصالح المواطنين

وكذلك المستثمرين وسوء إرشادهم الشيء الذي ينتج عنه الشلل في الحركة الاقتصادية بكاملها وبالتالي التنمية الشاملة التي تستهدفها.

أمام هذه الوضعية عمدت بعض الدول إلى إستحداث مؤسسات متخصصة تقوم بدور الوساطة بين الإدارة العامة والمواطن. من قبيل مؤسسة الأمبودسمان Ombudsman، بالسويد الوسيط بفرنسا Médiateur. والمدافع عن الشعب في إسبانيا Defensor del pueblo وفي البرتغال providor وديوان المظالم في المغرب والموفق في تونس ووسيط الجمهورية في لبنان.

فالدولة الحديثة، أياً كان نظامها السياسي، وأياً كانت توجهاتها الاقتصادية، باتت مضطرة أن تلبي حاجات المجتمع المتزايدة من طريق التدخل في حقول مختلفة. لذلك كان من الطبيعي ان يتوسع الجهاز الاداري، وان تزداد أهميته، وأصبح مطلوباً منه ليس فقط تنفيذ قرارات السلطة السياسية، بل أيضاً ان يساهم، في ضوء ما يتجمع لديه من معطيات، في

الدولة، كما كان مؤتمناً على تأمين التواصل بين السلطة والمواطنين.

لقد ظهر «وسيط الجمهورية» كما نعرفه اليوم في السويد عام ١٨٠٩، مع أنّ هذه المؤسسة لم تعرف الانتشار والتطبيق الفعلي إلا بعد الحرب العالمية الأولى، فإن بعض المؤرخين يرون أنه أدى دوراً مهماً في التواصل بين الإمبراطور وشعبه في الصين خلال حكم سلالة «تسين» في القرن الثالث قبل الميلاد.

ثانياً: المدافع عن القانون وحقوق المواطنين أو الامبدسمان (L'Ombudsman في السويد:

إن كلمة «الامبدسمان» معروفة منذ القدم في السويد، وقد أصبحت معروفة حالياً في سائر اللغات، وهي تعني الوكيل أو المندوب أو الممثل أو المفوض.. وتنصب مهمته الأساسية على الدفاع عن القانون وحقوق المواطنين.

لقد ظهرت مؤسسة الامبدسمان في السويد بشكلها القانوني في دستور /١٨٠٩/، ولكن قبل هذا التاريخ كان يوجد منذ عهد طويل إدارة ملكية (un office royal) مهمتها السهر على حسن تطبيق القوانين والأنظمة من قبل أجهزة السلطة وعمالها، فأتى دستور /١٨٠٩/ وأنشأ مؤسسة الامبدسمان للدفاع عن القانون^(١).

ويتم تعيين الامبدسمان عن طريق الانتخاب من قبل البرلمان لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد ويجب أن يكون المرشح لهذا المنصب مشهوداً له بالعلم في الحقل القانوني وبالنزاهة والتجرد. وفي البداية وعند صدور دستور /١٨٠٩/ كان يقوم بمهمة الامبدسمان شخص واحد إلا أن العدد ازداد بعد ذلك بشكل متواصل.

التحسب إلى الحاجات المستجدة وفي تهيئة القرارات الواجب اتخاذها.

ولكن قبل الحديث عن وسيط الجمهورية في لبنان لا بد من أن نلقي الضوء على مفهوم هذه المؤسسة وتطبيقاتها في عدد من النماذج العالمية على سبيل المثال لا الحصر فنتناول مؤسسة الامبدسمان المعروفة في السويد (ثانياً) ثم في مؤسسة وسيط الجمهورية المعروفة في فرنسا (ثالثاً) وقبل الحديث عن «وسيط الجمهورية» في لبنان (رابعاً).

أولاً: مفهوم «الامبدسمان» أو «الوسيط»:

إن مفهوم «وسيط الجمهورية» أو الـ Ombudsman هو مفهوم لا يزال غير مألوف في المجتمع اللبناني رغم رواجه في عدد من الدول المتقدمة أو النامية.

«فوسيط الجمهورية» هو ذلك الوسيط بين المواطن والحكم، أو الإدارة السياسية، ويعتبر دوره محورياً في إدارة الشؤون الداخلية لفرنسا والمغرب وفنلندا وتركيا وغيرها من الدول، وهو في بعض هذه الدول هيئة غير قضائية تتولى مهمة الرقابة على الخدمات التي تتولاها الإدارة، والتحقق من امتثالها للقوانين ومبدأ احترام حقوق الإنسان.

إن البحث في التاريخ السياسي والإداري العربي، يسمح للباحث بالتعرف إلى ترجمة لعبارة

Ombudsman ومعناها «قاضي القضاة»، والتي كانت تقتضي مهمته التأكد من احترام القوانين من قبل الحكام القانون في إدارة شؤون

(١) الدراسة مأخوذة من بحث بعنوان «الضمانات المتوفرة لحماية الحريات العامة خارج إطار السلطة» ورد كنموذج عن بحث قانوني في كتاب المنهجية في القانون، للدكتور حلمي الحجار - الطبعة الثانية /٢٠٠٣/ ص. /٣٦٨/ وما يليه.

ويتم تحرك الامبدسمان إما عفواً بناءً على تحقيقات يقوم بها هو ومعاونوه أو بناءً لتحقيقات صحفية يتولاها مكتبه، وإما بناءً لطلب أو شكوى من أحد المواطنين. وتلقي الامبدسمان لشكاوى المواطنين وتقديم الدعوى بالاستناد إليها غير مرهون بتوفر الشروط العامة للدعوى - وبالأخص الصفة والمصلحة - عند من قدم الشكوى بل يمكن أن ترد الشكوى من أي مواطن فتظهر الدعوى هنا بمظهر الدعوى العمومية أو الدعوى الشعبية المفتوحة أمام جميع المواطنين يمارسها الامبدسمان باسمهم^(٢).

ويتمتع الامبدسمان بأوسع الصلاحيات بمواجهة أجهزة السلطة من أجل استجلاء القضايا التي يضع يده عليها، فله أن يقوم بكل التحقيقات بما فيها الاطلاع على المستندات وإجراء الإستجابات دون أن يخضع في عمله لأي صيغ شكلية، وعلى ضوء التحقيقات التي يجريها، يجوز له أن يتخذ أحد المواقف التالية:

- إذا وجد أن القضية يمكن أن ترتب مسؤولية مدنية أو جزائية ضد أحد أفراد السلطة من موظفين أو قضاة، يكون من حقه أن يقيم الدعوى عليه أمام المحكمة المختصة تماماً كالنيابة العامة.

- إذا وجد أن هناك مخالفة للقانون تشكل خطأً قليل الأهمية لا يستدعي تقديم الدعوى، فيمكنه أن يكتفي بتوجيه أخطار أو تنبيه أو إنذار إلى الموظف.

- كما يمكن أن يكتفي بتوجيه إرشادات إلى الموظف تتعلق بحسن تطبيق القانون دون أن ينسب إلى هذا الموظف أي خطأ^(٤).

وبتعيين الامبدسمان من قبل البرلمان ظهر وكأنه يهدف لفرض احترام مبدأ فصل السلطات، كون مهمته تنصب على مراقبة احترام القوانين من قبل أجهزة السلطة الإدارية ومن قبل المحاكم.

ولكن رغم انتخاب الامبدسمان من قبل البرلمان إلا أنه يمارس صلاحياته وسلطاته بالاستقلال الكامل عن البرلمان والحكومة، بمعنى أن أيًا منهما لا يملك أي سلطة تجاهه فهو مستقل باختيار وتعيين معاونيه كما أنه لا يتلقى أية تعليمات من قبل أعضاء السلطة، من هنا يظهر وكأنه مؤسسة قائمة خارج إطار السلطة للسهر على حسن تطبيق القانون وحماية حقوق المواطنين بمواجهة أعضاء السلطة، ومن ثم فهو لا يتبع ولا يخضع في قيامه بوظيفته إلا لسلطة القانون^(٢).

ويتضح من خلال ذلك أن وظيفة الامبدسمان تتجاوز موضوع الحريات العامة لتشمل النظام القانوني في الدولة بمجمله، إلا أن الحريات العامة وبالأخص حماية الحرية الفردية حيال التوقيفات الكيفية، تظهر بشكل صريح بين المواضيع التي يجب على الامبدسمان أن يوليها عناية خاصة.

ويشمل اختصاص الامبدسمان، وباستثناء الوزراء، كل عمال السلطة العامة وأجهزتها بما في ذلك القضاة، وهو يسهر على احترام القانونية واحترام الكرامة الشخصية للإنسان واحترام حرية الصحافة والمعاملة السوية للمواطنين بشكل عام بمن فيهم رجال قوى الأمن والمساجين.

(٢) Claude- Albert Colliard, libertés publiques, 7ème éd, Paris 1989 No 150;p:118

(٣) Jaques Robert Droits de l'homme et libertés fondamentales, Paris 1994, No 158 et s

(٤) Cuyplants Jean, GONDA Michel, WAGEMANS Marc, Droit et pratique de la médiation, Bruyant, Bruxelles, 2008, p.73.

استقلالها عام 1919، وتلتها الدانمارك بموجب قانون صدر بتاريخ ١١/٩/١٩٥٤ وأدخلت عليه بعض التعديلات عام ١٩٥٦/، وألمانيا الاتحادية عام ١٩٥٦/ بالنسبة للقوى المسلحة، وكيبك - كندا - وأخذ هناك اسم حامي المواطنين (le protecteur des citoyens) بموجب قانون صدر بتاريخ ١٤/١١/١٩٦٨، ثم أسبانيا عام ١٩٨٢ وقد أطلقت عليه اسم المدافع عن الشعب (Le défenseur du peuple) وقد أُعدت دراسات وعُقدت مؤتمرات بموضوع مؤسسة الامبدسمان، ويظهر أن تلك المؤسسة كان لها صداها في فرنسا التي أنشأت مؤسسة مشابهة باسم وسيط الجمهورية.

ثالثاً: وسيط الجمهورية أو الوسيط (le médiateur) في فرنسا:

ابان حرب الجزائر وبسبب الانتهاكات الخطيرة التي تعرضت لها الحريات العامة، وبالأخص استعمال وسائل التعذيب، قررت الحكومة الفرنسية بتاريخ ٢٠/٨/١٩٥٧ إنشاء لجنة لضمان الحقوق والحريات (Commission de sauvegarde des droits et libertés) ثم أعادت تنظيم تلك اللجنة بموجب قرار صدر بتاريخ ٢٠/٨/١٩٥٨، إلا أن اللجنة لم تقم بعمل يذكر بسبب الأوضاع المضطربة التي كانت تحيط بظروف عملها.

ولكن رغم فشل اللجنة في عملها، فإن فكرة الضمانة غير القضائية للحقوق والحريات العامة لم تغب عن البال في فرنسا، ولعل ذبوع صيت الامبدسمان على الطريقة السويدية كان له أثره

ويتضح من خلال ما تقدم أن الامبدسمان لا يعتبر محكمة، ومن ثم لا يمكنه أن يصدر أي قرار بموضوع أي نزاع كما لا يعتبر سلطة إدارية تستطيع إصدار القرار لأن مهمته تقتصر فقط على إجراء التحقيقات وقبول شكاوى المواطنين ليتخذ على ضوءها الموقف الذي يراه مناسباً للدفاع عن القانون وحماية حقوق المواطنين، سواء بتوجيه الإرشادات أو الإنذارات إلى الموظفين والقضاة أو بإقامة الدعوى ضدهم أمام المحكمة المختصة. وهنا تُفُضي المراقبة غير القضائية، ومن خارج أجهزة السلطة، إلى ملاحقة قضائية متى تقدم الامبدسمان بدعوى أمام المحكمة المختصة^(٥).

إلا أن مهمة الامبدسمان تنحصر فقط بأفراد السلطة العامة وأجهزتها المختلفة ومن ثم لا يمكنه أن يتحرك بمواجهة الأفراد العاديين، لأن هذا الموضوع يخرج عن اختصاصه.

ويجوز للامبدسمان دوماً أن يتوجه إلى الحكومة بمقترحات لتعديل القوانين والأنظمة المرعية، كما أنه يقدم تقريراً سنوياً عن نشاطاته وعن الأعمال التي قام بها وأهم المخالفات التي صار اكتشافها، والمقترحات التي يراها مناسبة لحسن سير عمل الإدارة، وينشر هذا التقرير علناً^(٦).

ويبدو أن التجربة السويدية حظيت بإعجاب بعض الدول الأخرى، فاعتمدت تلك الدول مؤسسة الامبدسمان في قوانينها بصيغ مشابهة متقاربة أو مختلفة بعض الشيء عن الصيغة السويدية، وكانت فنلندا أول تلك الدول إذا أخذت بمؤسسة الامبدسمان في دستورها الصادر فور

(٥) Claude- Albert Colliard, libertés publiques, 7ème éd, Paris 1989 No 150; op:cit,p:120

(٦) لمزيد من التفاصيل انظر: مارك فاردسو، الوسيط البرلماني معطيات مقارنة، المحلية الفرنسية للقانون العام لسنة ١٩٧٣ ص ٣٤٢.

بسرية المعلومات الإدارية، إذ أن السرية لا تنطبق عليه.

وتشمل صلاحياته كل الحالات التي يظهر فيها أن جهازاً من أجهزة السلطة العامة لم يحم بوظيفته طبقاً للمصلحة العامة التي يفترض به أن يؤمنها، وبالطبع أن تلك المهمة تشمل بين ما تشمله الإنتهاكات التي يمكن أن تتعرض لها الحريات العامة، لأن تلك الانتهاكات من قبل أجهزة السلطة تشكل ابتعاداً منها عن مفهوم المصلحة العامة التي التزمت القيام بها.

ولكن بنتيجة التحقيقات التي يجريها فإن سلطاته تبقى محدودة بالمقارنة مع الامبدسمان، فقد ذكرنا أنه يجوز للامبدسمان أن يتقدم بالدعوى ضد أي موظف في الإدارة، في حين ان وسيط الجمهورية لا يملك هذه السلطة بل ينحصر دوره بتوجيه توصية (Recommandation) إلى الإدارة المختصة دون أن يكون لتلك التوصية أي قوة ملزمة، وإنما يجوز نشر التوصية علناً، وبالتالي فإن وسيط الجمهورية لا يتمتع بأي سلطة ملزمة للإدارة باستثناء حالة وحيدة هي حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي، إذ في هذه الحالة يتمتع وسيط الجمهورية بسلطة إلزام الإدارة بأن تزدن للحكم، ولكن حتى في هذه الحالة فإن سلطته تبقى ضمن إطار من الضغط المعنوي لأنه إذا لم تمثل الإدارة إلى أمره فهو لا يملك الوسائل الكفيلة بإلزام الإدارة بالتنفيذ.

ويمكن لوسيط الجمهورية، وبنتيجة التحقيقات التي يقوم بها من خلال القضايا التي يضع يده عليها أصولاً، أن يتقدم إلى الحكومة

على صعيد الرأي العام والسلطة العامة في فرنسا، فصدر بتاريخ ١٩٧٣/١/٣ قانون أنشأ مؤسسة وسيط الجمهورية أو الوسيط (le médiateur)، وقانون آخر بتاريخ ١٩٧٦/١٢/٢٤ وسّع وسائل عمله ومسؤولياته.

ولكن على خلاف الطريقة السويدية بتولية الامبدسمان من قبل البرلمان، فإن تولية وسيط الجمهورية في فرنسا تتم من قبل السلطة الإجرائية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة ست سنوات. ومنذ عام ١٩٧٨/ أصبح يوجد في كل محافظة وسيط تشمل صلاحيته نطاق المحافظة بكامله.

ولكن رغم تعيين الوسيط من قبل السلطة الإجرائية إلا أنه يعتبر سلطة مستقلة (Autorité indépendante) لا يتلقى تعليمات أو أوامر من أية سلطة أخرى^(٧).

إلا أنه، بخلاف الامبدسمان، لا يضع يده مباشرة على شكاوى المواطنين بل فقط بواسطة عضو من أعضاء البرلمان سواء في مجلس الشيوخ أو مجلس النواب، بمعنى أن المواطن يوجه الشكوى إلى عضو البرلمان فإذا وجد الأخير أن الشكوى جديرة بإحالتها إلى وسيط الجمهورية فيحيلها إليه، وعندها يضع الأخير يده على الشكوى ويعطيها مجراها القانوني. ويمك وسيط الجمهورية سلطة واسعة في إجراء التحقيقات بموضوع الشكاوى التي يتلقاها، وقد وسع قانون ١٩٧٦/ نطاق هذه السلطة: فالوزراء ملزمون بالترخيص للموظفين التابعين لهم بتزويد وسيط الجمهورية بكل المعلومات التي يطلبها دون أن يحق لهم التذرع

(٧) مارك فاردسو، المرجع السابق، ص ٣٤٤.

• Michèle Guillaume-Hofnung(M), "la médiation" A.J.D.A.N° 1, 1997, pp 30-40.

Laurent Richeš "les modes alternatifs de règlement des litiges" A.J.D.A, N°9, 1995, PP: 35-53

واقره في جلسة بتاريخ ٢٧ كانون الثاني ٢٠٠٥. وقد نشر هذا القانون الذي يحمل الرقم ٦٦٤ في الجريدة الرسمية العدد ٦ تاريخ ١٠ شباط ٢٠٠٥، وهو يتألف من ١١ مادة.

(١) «وسيط الجمهورية» في القاموس اللبناني:

«ان وسيط الجمهورية كما جاء في القانون هو شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة ويعاونه جهاز يختاره وفق الحاجة، مركزه بيروت، وتشمل مهامه كل الاراضي اللبنانية»، (كما الوسيط في فرنسا الذي تمتدّ صلاحياته على كل المقاطعات الفرنسية).

وتنحصر مهامه بالسعي لتسهيل معاملات المواطن مع الادارة، ومساعدته على نيل حقوقه والوصول إلى الخدمات العامة بسرعة، وحل الخلافات التي قد تنشأ عن هذا التعامل نتيجة الاهمال أو البطء أو الاستنسابية التي ترافق تطبيق النصوص، وتقريب الادارة من المواطنين بان حقوقهم مصادرة في حمى القانون والمؤسسات، مما يحسن صورة الدولة لديهم، ويصون حقوقهم وحرّياتهم، ويعزز مرتكزات الحكم الصالح والانتماء الوطني والنظام الديمقراطي.

وتأميناً لمقتضيات الوفاق الوطني وتسهيلاً لعمل الوسيط، يلحظ مشروع القانون خمسة نواب للوسيط يساعدونه في اداء مهامه، ويمكنه ان يفوض بعض صلاحياته ومهامه إلى أي واحد منهم وفق الحاجة. كما يمكنه ان يسمي من بينهم أو من جهازه المعاون من يمثله في المناطق للقيام بمهام التنسيق بين الادارات الاقليمية والمواطنين. ويتلقى وسيط الجمهورية المراجعات والشكاوى مباشرة من كل

بمقترحات من أجل إصلاح الوضع الإداري، فيلعب هنا دور الأداة لكشف الخلل الإداري وإصلاحه^(٨).

ولكن، كما ذكرنا أعلاه، بقيت سلطات وسيط الجمهورية في فرنسا محدودة بالمقارنة مع الامبدسمان السويدي؛ بالإضافة إلى ذلك فإن دور الوسيط بقي أيضاً محدوداً في مجال حماية الحريات العامة.

ثالثاً: «وسيط الجمهورية» في لبنان:

تسود حال من الاستغراب في الاوساط الشعبية من التقاعس الذي رافق حكومات سابقة من ايلاء استحداث هيئة «وسيط الجمهورية» الاهمية المطلوبة وما يواكبها من تحقيق بعض الخطوات الاصلاحية.

وعلى هذا الصعيد برزت في الاونة الاخيرة الحاجة إلى «وسيط الجمهورية» الذي يعول عليه كثيراً في مجال الاصلاح الاداري وتصحيح الاهتراء في مؤسسات الدولة، والانطلاق في قيام دولة «المواطنة» التي تهتمّ بحاجات شعبها على المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

لقد بدأ الاهتمام بموضوع «وسيط الجمهورية» في لبنان منذ عام ١٩٩٩ عندما عقدت نقابة المحامين عدة مؤتمرات للفت النظر إلى الحاجة الملحة لتأسيس مؤسسة رقابية جديدة تضاف إلى المؤسسات الموجودة. وسنة ٢٠٠١ طرح وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية مشروع قانون لتنظيم مؤسسة «وسيط الجمهورية». الا ان الوسيط لم ير النور إلا بعد ان اقرته الحكومة اللبنانية في جلسة عقدتها يوم ٩ كانون الثاني ٢٠٠٤، وعاد البرلمان

(٨) الخليل ابن أحمد الفارهيدي، كتاب العين، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان، بيروت، لبنان ص ٩٠١

القانون صراحة نشرها أو الاطلاع عليها أو التداول بها.

٢) تعيين وسيط الجمهورية:

يعيّن وسيط الجمهورية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة ٤ سنوات غير قابلة للتجديد.

وينبغي ان يكون حائزا على اجازة جامعية عليا في القانون أو العلوم السياسية والادارية، وان يتمتع بخبرة ٢٠ سنة على الاقل في حقل اختصاصه، أو ان يكون من كبار موظفي الدولة المتعاقدين أو الحاليين في الاسلاك القضائية أو الادارية أو الديبلوماسية، وان يكون مشهودا له بالسمعة الحسنة والمناقبية الرفيعة والكفاءة المهنية. وتنتهي خدمة الوسيط بصورة مبكرة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في احدي الحالات الاتية:

- بناء على طلبه الخطي.
- تعذر ممارسته لمهامه بسبب المرض.
- الحكم عليه بجناية أو بمحاولة جناية أو بجنحة شائنة.

وعلى الوسيط ان يلتزم بعدم افشاء الاسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته. ويبقى هذا الموجب قائما حتى بعد انتهاء ولايته.

٢) في آلية عمل «وسيط الجمهورية»:

اما فيما يتعلق بطريقة عمله، فان «وسيط الجمهورية» يتلقى الطلبات المقدمة من اي شخص، طبيعيا كان ام معنويا. ولا تقبل الطلبات المقدمة من جهة مجهولة، وعلى صاحب العلاقة ان يكون قد باشر بالمراجعات الادارية اللازمة ولم يحصل بعد مرور ٣ اشهر على النتيجة المتوخاة^(٩).

الاشخاص الطبيعيين (المواطنين والمقيمين) والمعنويين (الشركات والجمعيات والنقابات...)، ولا تخضع هذه الطلبات إلى أي رسم أو طابع أو اتعاب. فالوسيط يقوم بمساعيه مجانا ومن دون أي مقابل.

ويعود للوسيط العمل على معالجة هذه المراجعات والشكاوى بمختلف الطرق التي يراها ملائمة ضمنا لحقوق كل المواطنين والمقيمين على الاراضي اللبنانية، ومنها عقد اللقاءات بين صاحب الطلب والادارة المعنية وتقريب وجهات النظر بينهما، واقتراح التوصيات والحلول والتسويات الملائمة التي لا تتناقض مع القانون وتتوخى العدالة والانصاف، لا سيما عندما يؤدي التطبيق الحرفي للقانون إلى ظلم أو اجحاف.

ويمكن للوسيط ان يتدخل عفوا أو بناء على طلب أي من النواب أو اللجان النيابية في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة، حين لا تعمل الادارة المعنية وفقا للاهداف التي انشئت من اجلها، فيتقدم باقتراحات من شأنها تصويب الخلل التنظيمي في الادارة. كما يمكن للوسيط في معرض قيامه بمهامه ان يعلم الهيئات الرقابية المختصة باي خطأ أو تقصير أو تقاعس يلاحظه لدى الموظفين أو العاملين أو من الادارة المعنية، وان يطلب من الهيئات الرقابية القيام باعمال التحقيق ضمن اطار صلاحياتها. وبمقدور الوسيط ان يطلب من هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل تزويده بالدراسات المناسبة. وعلى الادارة والعاملين فيها تسهيل مهمة الوسيط وتقديم جميع المعلومات والايضاحات والمستندات التي يطلبها، ولا يجوز للادارة التذرع بوجهه بسرية المعلومات والمستندات، باستثناء تلك التي يحظر

(٩) غالب غانم: دور وسيط الجمهورية في مكافحة الفساد وفي الاصلاح الاداري، الاونيسكو، خلال المؤتمر السنوي لطاولة حوار المجتمع المدني، بوابة بيروت، الجمعة ١٢/٥/٢٠١٧

العلمي والخبرة) لتعيينه.

ويمنحه القانون حصانة تحول دون إنهاء خدماته إلا إذا شاء، أو إذا تعذر عليه ممارسة مهامه بسبب المرض، أو إذا ارتكب خطأ جسيماً يثبت بموجب تقرير تضعه لجنة مؤلفة من أعلى قضاة الجمهورية وهم: الرئيس الأول لمحكمة التمييز ورئيس مجلس شورى الدولة ورئيس ديوان المحاسبة. ومن وجوه الحصانة كذلك أنه لا يمكن ملاحقته بسبب الآراء الصادرة عنه في معرض ممارسة مهامه، وأنه يضع سنوياً مشروع موازنته بنفسه.

هذا اللون من ألوان الشخصية، وهذه الحصانات... وبصورة خاصة هذا التأكيد على استقلال الوسيط عن سلطات الدولة، وعن أعلاها بخاصة... كل ذلك يمهد للقول إنه بمستطاعه الإسهام في محاربة الفساد والإسهام ولو عن طريق التوصيات - كما تبين لاحقاً - في الإصلاح الإداري، هذا إذا كان مستقلاً بالفعل، وإذا لم توضع بوجهه العراقيل من قبل المتضررين في الإدارة، وفي الدولة على العموم^(١١).

٤) اختصاصاته:

على صعيد اختصاصات «وسيط الجمهورية»، وبعد أن استبعد القانون الخلافات الناشئة بين الإدارة وموظفيها (مسرحتها مجلس شورى الدولة) والظعن في مجريات دعوى عالقة أمام السلطة القضائية أو الطعن في صحة حكم قضائي (مسرحتها القضاء)، حددت صلاحيات الوسيط التي دارت في محورين: محور الوساطة، ومحور التوصيات^(١٢).

ويجوز لوسيط الجمهورية ان يتدخل عفواً أو بناء على طلب اي نائب من النواب في المسائل المتصلة بالمصلحة العامة. ويعمل الوسيط على معالجة الطلبات الموجهة اليه عن طريق تقريب وجهات النظر بين صاحب الطلب والادارة، وعقد اللقاءات بينهما، وطرح الحلول الملائمة، والتقدم من الادارة بالتوصيات التي يرى انها قد تؤدي إلى معالجة المسألة.

كما يمكن للوسيط ان يتقدم من الادارة المعنية بتوصيات من شأنها تحسين سير العمل فيها وتطويره. وتقوم الادارة بتسهيل مهمة الوسيط ولا يمكنها ان تنزع بسرية المعلومات والمستندات بوجهه، باستثناء تلك التي يحظر القانون نشرها أو الاطلاع عليها أو تداولها، وتلك التي تتعلق بالامن الوطني.

ويضع الوسيط تقريراً سنوياً، وتقارير خاصة، يرفع نسخاً عنها إلى كل من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء، وتنشر حكماً في الجريدة الرسمية.

كذلك يضع الوسيط مشروع موازنته السنوية، وتلحظ الاعتمادات المرصودة له في بند خاص في موازنة رئاسة مجلس الوزراء^(١٠).

٣) شخصية «وسيط الجمهورية».

من زاوية الشخصية، ينص القانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ المتعلق به، على أنه شخصية مستقلة متفرغة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة، وعلى وجوب تمتعه "بالسمعة الحسنة والمناقبية الرفيعة والكفاءة المهنية"، فضلاً عن الشروط الأخرى اللازمة (كالمستوى

(١٠) غالب غانم، المرجع السابق

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) المرجع نفسه.

مع هيئات الرقابة الادارية، وان سلطته المستقاة من القانون هي محض سلطة معنوية للوساطة وتسهيل المفاوضة، وقد بينت التجربة المقارنة في العديد من الدول العربية والغربية التي اعتمدت مؤسسة وسيط الجمهورية أنها فعالة ومجدية، لا بل باتت ضرورية في حماية المواطنين في مصالحهم وحقوقهم الاساسية وفي تحسين علاقتهم بالادارة وصولاً إلى تطوير الادارة بالذات.

خاتمة:

وفي ضوء النجاح المتزايد الذي حققه وسيط الجمهورية في مختلف الدول، باتت مؤسسة الوسيط من المؤسسات التي لا غنى عنها في لبنان وقد تأخر في اعتمادها، وصارت العنوان الاول في عناوين الاصلاح الاداري ومعياراً من المعايير التي تعتمدها المؤسسات والمراجع الدولية لقياس مدى تطبيق حقوق الانسان في بلد معين. ويساهم الوسيط في تعزيز مصداقية الدولة في عيون اللبنانيين، وينمي ثقتهم بمؤسساتهم، ويقلل من تدخل اهل النفوذ في الادارة، ويخفف من الرشوة والفساد، ويساهم في تحقيق التوازن والتناغم بين المجتمع المدني والسلطات العامة، ويحسن العلاقات اليومية بين الادارة واصحاب العلاقة، ويعالج التعقيدات الادارية والبيروقراطية التي يشكو منها اللبنانيون، ويوصل صوتهم إلى الادارات الحكومية المختصة للحصول على الخدمات العامة التي يستحقونها.

ان مؤسسة «وسيط الجمهورية» في لبنان أصبح وجودها ضرورياً إلى المهام التي تضطلع بها فيالي جانب بثها في النزاعات بين الادارة والمتعاملين معها وإيجاد توازن في العلاقات بين

أ) الوساطة: بعد ان يتلقى الطلبات من الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين وتقدير جدّيتها، يعمل «وسيط الجمهورية» على معالجتها عن طريق تقريب وجهات النظر، فإمّا أن يُحسم الأمر، وإمّا أن يُوصي الإدارة بما عليها أن تفعله.

ب) التوصيات: يمكن الوسيط أن يتقدّم من الإدارة المعنوية بما من شأنه تحسين سير العمل وتطويره، ويمكنه كذلك أن يوصي بتعديل النصوص القانونية والتنظيمية في حال كانت النصوص المرعية التطبيق تفتقر إلى العدالة والإنصاف. كما أنّه بمستطاعه وضع الهيئات الرقابية في جوّ كلّ خلل يستخلص وجوده.

ومن الطبيعي أن يلحظ القانون كما حصل فعلاً - وجوب أن يضع الوسيط تقريراً سنوياً شاملاً أو تقارير جزئية حول مواضيع ذات أهمية خاصّة، يرفعها إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، على أن تنشر في الجريدة الرسمية.

هذه التوصيات والتقارير، وإن لم تحمل في مطاويها قرارات ملزمة، أو حتى اقتراحات تتناول ضرورة إحالة بعض الموظّفين المخالفين إلى الهيئات التأديبية المختصة... تظلّ ذات ثقل معنوي ملحوظ... وتعكس، على الأقلّ، ما تراه عين الوسيط الذي لم يعد في مشاهداته هذه وسيط الجمهورية فحسب، بل صار وسيط الشعب كذلك، بل شاهداً على ما يظنّه من وجوه المزاجية والروتين الإداري، ناهيك عن ربط إنجاز المطالب المشروعة للمواطنين بشروط غير مشروعة في صدارتها أعمال مبدأ «لا عمل بدون أجر» في غير محلّه الطبيعي^(١٣).

يبقى أن وظيفة «وسيط الجمهورية» واداءه لعمله لا يتعارضان بتاتا مع عمل القضاء ولا

(١٣) المرجع نفسه.

ملحق

مضمون

قانون وسيط الجمهورية رقم ٦٦٤ تاريخ ٤ / ٢٠٠٥ / ٢٠٠٥ (ج.ر. رقم ٦ تاريخ ١٠ / ٢ / ٢٠٠٥)

الجمهورية اللبنانية

مجلس النواب قانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٤ / ٢ / ٢٠٠٥

(ج.ر. رقم ٦ تاريخ ١٠ / ٢ / ٢٠٠٥)

قانون وسيط الجمهورية

مادة وحيدة: - صدّق مشروع القانون
الوارد بالمرسوم رقم ١٣٧٥٨ تاريخ ١١ كانون
الأول ٢٠٠٤ والمتعلق بوسيط الجمهورية كما
عدّله اللجان النيابية المشتركة.
- يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة
الرسمية.

الجمهورية اللبنانية

مجلس النواب

قانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٤ / ٢ / ٢٠٠٥
(ج.ر. رقم ٦ تاريخ ١٠ / ٢ / ٢٠٠٥)

قانون وسيط الجمهورية

المادة الأولى:

١ - وسيط الجمهورية شخصية مستقلة لا
تتلقى التعليمات من أي سلطة، وهو يتدخل
ضمن الشروط المحددة في هذا القانون،
لتسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة
على حلّ الخلافات الناجمة عن هذا
التعامل.
يقصد في هذا القانون بكلمة الإدارة
أشخاص الحق العام وأشخاص الحق
الخاص الموكلة إليهم إدارة مرفق عام.

الطرفين، فإنها تقف على مشاكل الإدارة عبر
تعميقها فيما يجري في دواليب الأجهزة
الإدارية، وعلى كيفية عملها وتقديمها لخدماتها،
كما تقوم أيضا بتوجيه الرأي العام والمرتفقين
بشكل خاص وتساعدهم على بناء توقعاتهم
حول الإدارة.

فالاهتمام بفكرة إحداث مؤسسة الوسيط
تأتي في الوقت الملائم شرط ان تخلق حواراً
واسع النطاق حولها بإشراك كافة فعاليات
المجتمع، حتى يستقر التصور بشأن أبعاد هذه
المؤسسة، كلبنة لاستكمال تشييد الصرح
المؤسساتي للدولة.

وينبغي الإشارة إلى أن نجاح مؤسسة
الوسيط في تحقيق المرامي التي تسعى من
أجلها رهن بتطبيق الشروط التالية:

أ) وجود مؤسسة الوسيط إلى جانب
المؤسسات الرقابية الأخرى يعتبر عاملاً من
عوامل القوة والفاعلية في أداء مهامه، فهذه
المكانة يجب استثمارها بشكل ايجابي لخدمة
مصالح المواطنين.

ب) توافر الشروط والوسائل التقنية
والتنظيمية الضرورية لعمل هذه المؤسسة التي
يجب أن تكون نموذجاً للمؤسسة الفعالة
والناضجة وليس مجرد وسيلة احتياطية ضرورة
وجود بيئة إدارية واجتماعية وسياسية وثقافية
وعملية ناضجة.

ويمكن القول بأنه بصرف النظر عن الأسس
والتوجهات التي تحكم مؤسسة الوسيط في
بلدان العالم فإن هدفها هو المساهمة في تنمية
الديمقراطية وتدعيم دولة القانون.

ويبقى الرهان الأول والأخير هو العمل على
توعية المواطنين على ضرورة استحداث هذه
المؤسسة في لبنان وبأهميتها وبضرورة الدفاع
عن حقوقهم تجاه الإدارة حتى يترسخ مفهوم
الإدارة في خدمة المواطن قولاً وفعلاً.

- ٢ - لوسيط الجمهورية جهاز معاون يختاره وفق الحاجة، كما له أن يسمي من بين جهازه المعاون من يمثله للقيام بمهام التنسيق بين الإدارات الإقليمية والمواطنين.
- ٣ - مركز وسيط الجمهورية في بيروت وتشمل مهامه كافة الأراضي اللبنانية.
- المادة الثانية:**
- ١ - يعين وسيط الجمهورية لولاية أربع سنوات غير قابلة للتجديد، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.
- ٢ - ينبغي أن يكون الوسيط لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل، وقد أتم سن الخامسة والأربعين متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جناية أو بجنحة شائنة أو بمحاولة جنحة شائنة، وأن يكون حائزاً على إجازة جامعية عليا في القانون أو العلوم الإدارية أو السياسية، وأن يتمتع بخبرة عشرين سنة على الأقل في حقل إختصاصه أو أن يكون من كبار موظفي الدولة المتقاعدين أو الحاليين في الأسلاك القضائية أو الإدارية أو الدبلوماسية والذين أمضوا في الخدمة العامة أكثر من عشرين سنة، وأن يكون مشهوداً له بالسمعة الحسنة والمناقبية الرفيعة والكفاءة المهنية.
- ٣ - تُنهي خدمات الوسيط بصورة مبكرة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في إحدى الحالات التالية:
- أ - بناءً على طلبه الخطي.
- ب - تعذر ممارسته لمهامه بسبب المرض.
- ج - إرتكابه خطأ جسيماً أثناء ممارسته لمهامه شرط إثبات هذا الخطأ بموجب تقرير تضعه لجنة مؤلفة من الرئيس الأول لمحكمة التمييز رئيساً، وعضوية كل من رئيس مجلس شورى الدولة، ورئيس ديوان المحاسبة.
- د - الحكم عليه بجناية أو بمحاولة جناية أو بجنحة شائنة أو بمحاولة جنحة شائنة.
- المادة الثالثة:
- ١ - لا يجوز الجمع بين منصب الوسيط وأي منصب ووظيفة ومهمة رسمية ومهنة خاصة مهما كانت.
- ٢ - كما لا يجوز للوسيط، قبل إنقضاء سنتين على إنتهاء ولايته، أن يرشح نفسه للانتخابات النيابية أو لأي هيئة بلدية أو لا مركزية أخرى.
- ٣ - لا يحق للوسيط خلال مدة ولايته إبداء الرأي أو إعطاء الإستشارات في الأمور التي يمكن أن تعرض عليه خارج إطار ممارسته لمهامه.
- ٤ - على الوسيط أن يلتزم بعدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ويبقى هذا الموجب قائماً بعد إنتهاء ولايته.
- المادة الرابعة:**
- لا يمكن ملاحقة الوسيط بسبب الآراء التي يبديها والمتعلقة بممارسته مهامه أو بمعرضها.
- المادة الخامسة:**
- ١ - يتلقى الوسيط الطلبات المقدمة من أي شخص طبيعي أو معنوي. ولا تقبل الطلبات المقدمة من جهة مجهولة الهوية.
- ٢ - على صاحب العلاقة أن يكون قد باشر بالمراجعات الإدارية اللازمة ولم يحصل بعد مرور ثلاثة أشهر، على النتيجة المتوخاة. ولا تقبل الطلبات في المسائل المعروضة أمام القضاء أو العالقة أمام الإدارة والتي ترقى إلى أكثر من سنة تسبق تعيين أول وسيط وفق أحكام هذا القانون.
- ٣ - يعود للوسيط أن يتدخل عفواً أو بناءً لطلب أي من النواب في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة.
- ٤ - إن الخلافات التي تنشأ بين الإدارة من

- الموجهة إليه عن طريق تقريب وجهات النظر بين صاحب الطلب والإدارة، وعقد اللقاءات بينهما لطرح الحلول الملائمة، والتقدم من الإدارة بالتوصيات التي يرى أنها قد تؤدي إلى معالجة الطلب المطروح أمامه، توخياً لتطبيق القانون، وعند غياب النص فوفقاً لقواعد العدل والإنصاف.
- ٣ - يمكن لوسيط الجمهورية أن يتقدم من الإدارة المعنية بتوصيات من شأنها تحسين سير العمل فيها وتطويره، كما يمكنه أن يوصي بتعديل النصوص القانونية والتنظيمية في حال رأى أن تطبيق بعض أحكامها من شأنه أن يؤدي إلى حالات غير عادلة ومنصفة.
- ٤ - يعود للوسيط أن يعلم الهيئات الرقابية المختصة في معرض قيامه بمهامه عن كل ما يراه خطأً أو تقصيراً أو تقاعساً من الموظفين أو العاملين أو من الإدارة المعنية، وعن كل ما يتعلق بتحسين سير العمل وتقدمه.
- ٥ - لوسيط الجمهورية أن يطلب من هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل تزويده بالدراسات المناسبة.
- المادة الثامنة:
- ١ - تقوم الإدارة بموجب تسهيل مهمة وسيط الجمهورية وإعطاء التوجيهات إلى موظفيها والعاملين فيها مهما كانت فئاتهم لتقديم جميع المعلومات والإيضاحات والمستندات المطلوبة منه، وكذلك تسهيل مهمة الوسيط لجهة الإجتماع بهم أو الإستماع إليهم.
- ٢ - لا يمكن التذرع بوجه الوسيط بسرية المعلومات والمستندات، باستثناء تلك التي يحظر القانون صراحة نشرها أو الإطلاع عليها أو تداولها، وتلك التي تتعلق بالأمن والدفاع الوطني.

- جهة وبين العاملين فيها من جهة ثانية لا يمكن أن تكون موضوع مراجعة أمام وسيط الجمهورية.
- ٥ - تكون خدمات الوسيط مجانية ولا تخضع لأي رسم أو طابع.
- ٦ - يمسك الوسيط سجلاً خاصاً يدون فيه المراجعات المقدمة وخلاصة عن النتيجة التي آلت إليها، وتعطى لها أرقام تسلسلية.
- المادة السادسة:**
- ١ - لا يقطع الطلب المقدم إلى الوسيط المهل القضائية.
- ٢ - يستمر عمل الوسيط بموازاة أي مراجعة إدارية أو قضائية عائدة لنفس موضوع الطلب.
- ٣ - لا يجوز لوسيط الجمهورية التدخل في مجريات دعوى عالقة أمام السلطة القضائية، ولا الطعن في صحة حكم قضائي؛ إلا أنه في حال عدم تنفيذ حكم قضائي مبرم في مهلة معقولة يستطيع الوسيط دعوة الإدارة المعنية إلى الإنصياع للحكم في مهلة معقولة يترك له أمر تحديدها، وإذا لم تقترن هذه الدعوة بأي نتيجة، يصبح الإمتناع عن تنفيذ الحكم القضائي موضوع تقرير خاص يرفع وفقاً للأصول المحددة في المادة التاسعة من هذا القانون وينشر في الجريدة الرسمية.
- المادة السابعة:**
- ١ - يعود للوسيط تقدير جدية الطلب وقانونيته، وله أن يطلب من الإدارة تقديم الإيضاحات والتعليق على الطلب خلال مهلة يحددها وفقاً لكل حالة. كما له أن يطلب تزويده بالوثائق والمستندات التي يراها ضرورية، أو التي تترأى الإدارة المختصة تزويده بها.
- ٢ - يعمل الوسيط على معالجة كل من الطلبات

- المختصة لإقراره، وينشر في الجريدة الرسمية.
- ٢ - يضع الوسيط سنوياً مشروع موازنته، وتلحظ الإعتمادات المرصدة للوسيط، بما فيها مخصصاته والتعويضات العائدة للجهاز المعاون في بند خاص في موازنة رئاسة مجلس الوزراء.
- ٣ - تخضع حسابات الوسيط لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.
- ٤ - يودع الوسيط رئاسة المجلس الدستوري تصريحاً يتضمن كامل ذمته المالية، بما فيها الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو أو زوجته أو أولاده القاصرون في مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تعيينه. وهو يخضع لأحكام قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ تاريخ ٢٧ كانون الأول ١٩٩٩.

المادة الحادية عشرة:

- تحدد عند الإقتضاء دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.
- المادة الثانية عشرة:
- ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به فور نشره.

- ٣ - تقوم الإدارة المعنية بإبلاغ وسيط الجمهورية بالإجراءات أو التدابير التي اتخذتها على أثر التوصيات التي وجهها إليها، وذلك في مهلة أقصاها شهرين على تقديم تلك التوصيات.
- المادة التاسعة:

- ١ - في حال سكوت الإدارة أو عدم إبلاغها الوسيط جواباً مقنعاً ضمن المهلة المحددة في المادة الثامنة أعلاه، يمكن للوسيط عندها تضمين تقريره الخاص أو السنوي موجز القضية وتوصياته بشأنها.
- ٢ - يضع الوسيط تقريراً سنوياً وتقارير خاصة حول مواضيع هامة ويرفع نسخة عنها إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، على أن تنشر تقارير الوسيط حكماً في الجريدة الرسمية.

المادة العاشرة:

- ١ - يعاون الوسيط جهاز تحدد وظائفه وعدد وحداته وشروط التعاقد عليها ومهامها والتعويضات العائدة لها بموجب نظام خاص يقترحه الوسيط ويرفعه إلى الجهات