

الإمبودسمان وحاجة الأردن له

The Ombudsman System and the Need for it in Jordan

د/ سالم حمود أحمد العضيلة¹

¹ جامعة مؤتة ، الأردن

Mail: mayed19@yahoo.com

تاريخ القبول: 2020/05/28

تاريخ الاستلام: 2019/05/22

الملخص:

منذ نشأ الأردن كدولة في العام 1921، والبحث لم يتوقف عن إيجاد الهيئة المناسبة للرقابة المالية والإدارية. وذلك لمنع التجاوز على المال العام من جهة ومن جهة أخرى الحد من الفساد وعدم النزاهة والشفافية المستشرى في الإدارة العامة وموظفيها. ففي مجال الرقابة المالية تحقق ذلك دستورياً بإنشاء ديوان المحاسبة وفقاً للمادة 119 من دستور 1952، لكن إدارياً لم يكن بالإمكان إعتماد هيئة لرقابة التجاوزات في الإدارة العامة دستورياً، فترك الأمر إلى السلطة التنفيذية تارة، ثم إلى السلطة التشريعية تارة أخرى.

وبالفعل أنشئ العديد من أجهزة الرقابة الإدارية، والتي سرعان، يتقرر بأنها غير مناسبة، لتُستبدل بأخرى فيتضح بأنها غير شاملة، فقد تم إنشاء ديوان الرقابة والتفتيش في عام (1992)، والذي ألغي وأدمجت اختصاصاته بديوان المحاسبة، وفي عام (2008) أنشئ ديوان المظالم، وأعطى اختصاص إدارية، ولكنه ألغي وتقرر إنشاء هيئة لمكافحة الفساد عام (2006)، وبعد عامين تم إحياء فكرة ديوان المظالم بجانب هيئة مكافحة الفساد. وفي عام 2016 تم دمجها معاً.

وأمام هذه الإرتجالية في إنشاء وإلغاء أجهزة الرقابة، فإن الباحث أثار أن يدرس ذلك ويقارنه مع جهاز الإمبودسمان السويدي، ويخرج بتوصية رئيسية بأن الأردن بحاجة

ماسة إلى إيجاد جهاز شامل على غرار الإمبرودسمان يتبع للسلطة التشريعية ويكون له إختصاص رقابة جميع موظفي الإدارة من مدنيين وعسكريين وقضاء. الكلمات المفتاحية: الإمبرودسمان؛ ديوان المظالم؛ هيئة مكافحة الفساد.

Abstract:

Since Jordan was established as a state in 1921, research has not stopped towards finding an appropriate body for financial and administrative control, in order to prevent abuse of public funds on one hand, and to reduce corruption, lack of integrity and transparency prevalent in the public administration and its employees on the other hand.

In the field of financial control, this was achieved constitutionally by establishing the Audit Bureau in accordance with Article 119 of the Constitution of 1952, but it was impossible administratively to adopt a body that can oversee abuses in the public administration constitutionally, so the matter was left to the executive authority at times, and then to the legislative authority in other times.

Indeed, many administrative control bodies were established, which were soon determined to be inappropriate, and then to be replaced by others, which turn out to be incomplete. The Inspection and Censorship Bureau which was established in year 1992 was abolished and its terms of reference were merged with the Audit Bureau. In 2008 the Board of Grievances was created and granted an administrative jurisdiction, but later it was abolished and an Anti-Corruption Commission was established in 2006 Two years later, the idea of the Board of Grievances was revived side by side with the Anticorruption, which were combined in 2016.

In face of this improvisation in establishing and abolishing the control bodies, the researcher opted to study this and compare it with the Swedish Ombudsman System, and to come out with a major recommendation that Jordan urgently needs to find a comprehensive body similar to the Ombudsman that belongs to the legislative authority and that has jurisdiction to control all administration employees, whether civilians, military or judiciary.

Keywords: Ombudsman ; Audit Bureau ; Anticorruption

نتيجة لمعوقات الرقابة القضائية، وإجراءات التقاضي وفنونه المختلفة فقد تأثرت حقوق المواطنين وحرياتهم وإهتزت منظومة الضمانات إلى حد كبير مما انعكس على تعسف الإدارة وموظفيها، لا بل عدم اهتمامها بشكوى المتعاملين معها وعدم الالتفات إلى دراسة هذه الشكاوي والتحقيق فيها وتجاهلها، مما أدى إلى ظهور ممارسات لا أخلاقية من قبل القائمين على أداء الخدمات لمواطني الدولة، والقادمين إليها كمستثمرين وعابرين.

وأمام هذه المؤشرات الخطيرة وعجز سلطات الدولة عن السيطرة على الإنفلات الأخلاقي واستفحال الفساد بأنواعه، كان لا بُدّ من التحرك السريع فاتجهت للبحث عن أنظمة ووسائل غير قضائية يسهل معها، وبها كفالة تحقيق وتكريس ضمانات قوية لحماية الأفراد من عسف الإدارة.

والأردن ومنذ نشأته عام 1921 بدأ يفكر بإنشاء منظومة المؤسسات القوية الراسخة لإقامة دولة قائمة على بُنيانٍ ثابتٍ ومُتكامِل، حيث أنشأ سلطاتٍ ثلاث قائمة على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وخاصةً بين سلطتي التشريع والتنفيذ.

فالسلطة التنفيذية المُكلّفة بتسيير أمور الدولة اليومية، والتي لها الولاية العامة عن طريق وزاراتها ومؤسساتها ملتزمةً بإنتهاج أفضل الطرق وأسهلها في سبيل خدمة أفرادها وتأدية الخدمات لهم في ظل دولة العدل والقانون، وفي ظل مبدأ المشروعية، والمبادئ الأخرى الخاصة بالمرافق العامة. ولذلك وانطلاقاً من هذه الفكرة المبدئية كان لا بُدّ من التفكير في إنشاء أجهزةٍ مساندةٍ للأجهزة المركزية، وقد تمّ النص على بعضها في صُلب الوثيقة الأسى للدولة وهي الدستور، وتحديدًا في دستور عام 1952 الذي نصّ على إنشاء ديوانٍ للمحاسبة ليُعنى بمراقبة الأمور المالية.

وبعد التعديلات التي طالت أكثر من ثُلث مواد الدستور عام 2011 اكتملت منظومة القضاء الإداري، وذلك بإنشاء محكمةٍ إداريةٍ عليا ليُصبح على درجتين، ثمّ إفراد الدستور للفصل الخامس منه لإنشاء محكمةٍ دستوريةٍ للرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور.

كما وقامت الحكومة في العام 2010 بتعديل قانون هيئة مكافحة الفساد، وذلك بدمجه مع قانون ديوان المظالم، حيث تمّ إلغاء الأخير بهدف توحيد المرجعيات في العمل المتعلق بمكافحة الفساد والتظلمات وتعزيز منظومة النزاهة الوطنية للوصول إلى قانون موحد تحت اسم قانون النزاهة ومكافحة الفساد، حيث ستكون الهيئة الخلف القانوني لهيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم. ولكن ومع كل ما قامت به الحكومة من جهود إلا أنّ ذلك لا يكفي في ظلّ الإنتشار الواسع والمتسارع للفساد والرشوة والواسطة والمحسوبية.

ومن هنا فإنّ السؤال الذي يطرح نفسه في ظل هكذا ظروف يتمثّل بمدى كفاية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالحد من هذه الظواهر؟ وهل تغني بشكلها واختصاصاتها الحالية عن الحاجة لإنشاء نظام مُماثل لنظام الإيمودسمان في الأردن؟ كل ذلك سيظهر لنا عندما نفصّل في المبحث الثاني عن ديوان المظالم ومكافحة هيئة الفساد، واختصاصاتهما، والإجراءات أمامها.

أهمية البحث:

لإيضاح أهمية هذا البحث أبدأ بما جاء على لسان رأس الإدارة العامة في الأردن (رئيس الحكومة) والذي نطق بما جاء في كُتب التكليف السامي التي ألقاها في مناسبات افتتاح مجلس الأمة.

"... إنّ جلالة الملك ومنذ توليه سُلطاته الدستورية أخذ يُراقب العمل ومستوى الخدمات التي تُقدمها الإدارة العامة للمواطنين، ويأمر فوراً بتحسين الإجراءات وتصحيح الأخطاء، ومعالجة الترهل الإداري، وفي نفس الوقت فإنّ التقدم الهائل الذي طال وسائل الإتصال والإنترنت جعلت منابر التعبير عن الرأي مفتوحة على أوسع الأبواب لكل إنسان ليعبّر عن رأيه وينتقد الإدارة وأشخاصها".

ولذلك فإنّ وسائل وآليات الرقابة التقليدية لم تعد قادرة على معالجة بعض الممارسات والإختلالات في أداء الإدارة العامة، خاصةً تلك غير المستندة إلى مخالفات جزائية، كالتمييز بين الأفراد وعدم المساواة وعدم الإنصاف والتعسف والخطأ والإهمال والمحسوبية.

ومن هنا فقد بات الأمر ضرورياً ومُلِحاً للبحث عن جهاز أو نظام يُساند القضاء في الوقوف بالمرصاد للإدارة وموظفيها، ومحاسبتهم عن كل تقصيرٍ في أداء دورها على أمثل وجه لخدمة الأفراد واقتضاءهم للخدمات بكل يسرٍ وسهولة وإنصاف، وبأسرع وقت، والإبتعاد عن الروتين في عصرٍ بات عمل الإدارة مرتكزاً على الحكومة الإلكترونية والتخلص من حكومة الورق.

مشكلة البحث:

لا يمكن لنا أن نُنكر بأنّ الأردن وكأي دولة من دول العالم النامي يُعاني من نقصٍ في الضمانات الخاصة بممارسة الحريات العامة على الوجه الأكمل، كما يُعاني من انتشار الفساد والترهل الإداري والروتين، وذلك بشهادة العديد من المؤسسات الدولية المُتخصصة بدراسة مثل هذه الظواهر.

ولكن وعلى الجانب الآخر لا نستطيع إغفال السعي الحثيث للإرادة السياسية وأصحاب القرار الإداري في إيجاد وسائل وأساليب جديدة للقضاء على ما ذُكر، وذلك بدليل تطبيق العديد من الآليات والأساليب إلا أنّه ونتيجةً لثبوت فشلها تلغى ويُجرَّب غيرها، وكل ذلك بسبب عدم اختيار الوسيلة الأسلم للقيام بالرقابة والمحاسبة، والتي تتناسب والحالة الأردنية، ولذلك يأتي هذا البحث ليقترح على السلطة التنفيذية الأخذ بنظام الإمبودسمان (المفوض البرلماني) هذا النظام الذي يرتبط مع السلطة التشريعية، ويُراقب كل مؤسسات الدولة.

وعليه فإنّ هذا البحث سيتضمن مبحثين بحيث نستعرض في الأول فكرة عن ماهية هذا النظام، وفي المبحث الثاني نفرد الحديث عن التجربة الأردنية وما هي الأنظمة التي أخذ بها الأردن وصولاً إلى تجربة دمج مؤسستي مكافحة الفساد وديوان المظالم. وسيتم ذلك بمنهجية وصفية، مع الأخذ بالمقارنة خاصةً في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية الإمبودسمان (المفوض البرلماني)

بسبب ما حصل من تغيرات في طبيعة وظائف الدولة وانتقالها من حارسٍ إلى متدخلةٍ بهدف تحقيق الرفاه والسعادة لأفرادها، بسبب ذلك إزداد تدخل الدولة وزاد

كادرها الوظيفي وزاد تماسها مع المواطن في حياته اليومية، ممّا أدّى إلى ظهور انحرافات وتعدّيات على حقوق الأفراد.

وأمام المعوقات التشريعية أمام الرقابة القضائية وتأثيرها على حريات الأفراد وضمانات ممارسة تلك الحريات على الوجه الأكمل، فما كان من الدول إلّا أن بدأت بالبحث عن أساليب ووسائل أقل في الإجراءات والتكاليف ليلجأ إليها المواطن، أو تبادر هي لتعقب أخطاء وهفوات الإدارة وموظفيها، حيث تمّ الإهتمام إلى نظام الإمبرودسمان عام 1809. هذا النظام الذي بدأ ينتشر بين الدول الإسكندنافية وغيرها الكثير في العالم، حيث استشعرت هذه الدول الحاجة الماسة له ليُضفي المزيد من الحماسة ضد تحكم الإدارة. ولمواجهة إزدياد أنشطة الدول وتعقدها. (فتح الله، 1993)

ومن جهةٍ أخرى فإنّ الحاجة باتت مُلحةً لرقابة الإدارة وجهازها لردهم إلى جادة الطريق إذا ما حدث إنحراف في مُمارسة الإمتيازات التي مُنحت للإدارة في مواجهة الأفراد. (جعفر، 1975)

والإدارة في بحثها عن وسائل جديدة ومناسبة بهدف إكمال دور السلطة القضائية في تحقيق هدفها المتمثل في حماية وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة، ومن جهةٍ أخرى القضاء على جميع أنواع الفساد والتهزل وغيره ممّا أصاب الإدارة بالعطب.

ولكي تتضح الصورة حول نظام الإمبرودسمان فإننا نُخصّص المبحث الأول للحديث عن مفهومه ونشأته وانتشاره، وإختصاصاته، وكيفية ممارستها، ثم الشبه بين نظام المظالم والحسبة. وذلك في عدد من المطالب.

المطلب الأول: مفهوم الإمبرودسمان ونشأته وانتشاره

من المؤكد أنّ الرقابة من الوسائل والأساليب الفعالة في تقويم أي إنحراف أو قصور يشوب عمل الإدارة حيث يُمكن عن طريقها الكشف عن المخالفات ووصف العلاج المناسب واللازم لذلك ممّا سيؤدي حتماً إلى زيادة فاعلية الإدارة.

ولذلك فقد وجد العديد من الصور للرقابة على أعمال الإدارة، حيث تختلف هذه الصور باختلاف الهيئة التي تقوم بها وتباشرها (جعفر، 1975 وليله، 1969)، ولكن وبالرغم من وجود هذه الصور إلا أنّ بعض الدول المعاصرة ركزت لا بل اقتصرت على الأخذ بسلطة القضاء لكفالة حماية الأفراد من تعسف الإدارة، وتأكيد حماية مبدأ المشروعية.

وإدراكاً من بعض الدول لتغير دورها وتعدد أعمال أجهزتها الحكومية، واتساع نطاق الوظائف والمهام التي تقوم بها، فقد اتجهت الحكومة إلى منح حرية التصرف لموظفي الإدارة ليتمكنوا من الإسهام في رفع مستوى الخدمات المقدمة للأفراد من جهة والتخفيف عليهم وعلى الإدارة من البيروقراطية ومن التكاليف المالية واختصار الوقت والجهد من جهة أخرى.

وفي ظل ذلك كلّهُ أصبحت آليات المساءلة التقليدية التي تركز على مدى إلزام الموظف بالقوانين والأنظمة والتعليمات غير كافية، خاصةً مع ظهور العديد من المشكلات التي واجهت الإدارة كالفساد والترهل الإداري وغير ذلك.

ولذلك فقد أصبح لزاماً على الحكومات حتى تنهض في جهازها الإداري، وتحارب ما اجتاحه من فساد وترهل وروتين، وبالتالي علاج أي خللٍ أو إنحرافٍ في مستوى الأداء المقدم للأفراد، نقول أصبح لزاماً على الحكومات البحث عن وسائل أخرى تكمل دور السلطة القضائية في تحقيق هذه الأهداف بحيث تكون هذه الوسائل مرتبطة بالسلطة التشريعية.

ولدراسة ما عنونا به المطلب، فإنّ الأمر يتطلب تقسيمه إلى ثلاثة فروع كالآتي:

الفرع الأول: مفهوم الإمبودسمان وإجراءات تعيينه.

الفرع الثاني: نشأة الإمبودسمان.

الفرع الثالث: انتشار الإمبودسمان.

الفرع الأول: مفهوم الإمبودسمان وإجراءات تعيينه

مما لا شك فيه أنّ هذا النظام هو نظامٌ فريدٌ من نوعه بدليل ما قيل عنه من كبار فقهاء القانون.

فها هو عميد جامعة ليل وصاحب الرسالة المشهورة عن نظام الإمبرودسمان يقول: "بأنه عبارة عن جهاز خارق للعادة" وُجِدَ لرقابة الإدارة خارج الإجراءات التقليدية للمنازعات القضائية" (محفوظ، 1986).

أمّا الفقيه ريفيرو فيقول: "أنّه عندما تتكون لدى الإمبرودسمان المعلومات الكافية حول موضوع المنازعة فهو يُمارس سلطات خطيرة وفعّالة في مواجهة الإدارة، ويعمل على مواجهة شخصية بين الشاكي والإدارة وموظفيها. (محفوظ، 1986)

أولاً: مفهومه:

بدايةً يجب أن نشير إلى أصل كلمة إمبرودسمان Umdudsman يعود إلى اللغة السويدية القديمة، وتعني المُمثل representative أو المحامي أو المفوض، واصطلاحاً تُعني وكيل العدالة أو رجلها، وقد وجد ليكفل نوع من الرقابة البرلمانية على الإدارة ويعينه البرلمان (ليلو)، كما يقصد به الوسيط Lemediatair (قطب، 2017)

والإسم الصحيح الذي يستعمل للتعبير عن النظام الذي يكفل الرقابة البرلمانية في السويد هو الإمبرودسمان البرلماني أو المفوض البرلماني، "Roual Potliamentary Ombudsman"، وهو اسم اقرب دلالة على فلسفة النظام وواقعه، وهو ليس وسيلة جديدة وإنما هو طريقة مستحدثة من طرق الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية والأجهزة الإدارية. (تكلا، 1969)

وعليه فإنّ الإمبرودسمان أو المفوض البرلماني هو موظف عام ومستقل عن السلطة التنفيذية، مهمته التحقيق في شكاوى الأفراد المُحالَة له بواسطة أعضاء من السلطة التشريعية حول وجود فساد، أو سوء إدارة، في الجهاز البيروقراطي.

وهناك من عزّفه (قطب، 2017) "بأنه موظف عام يتم تعيينه بواسطة الرئيس أو الحكومة أو البرلمان، ويعمل على تمثيل مصالح المواطنين لدى الإدارة وحمايتهم من التعسف والجور وسوء استخدام السلطة والانحراف حيث يحتفظ الإمبرودسمان

لنفسه بإمتميازات الرقابة على الإدارة وبكل الوسائل في إطار الشرعية.(مصطفى،2006) عن طريق التحقيق في الشكاوى المقدمة له من قبل المواطنين. كما ويعمل على التدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل خدمات المواطنين أو عدم تقديمها.

وخير من يُعطينا وصفاً وتعريفاً للإمبودسمان هو من عمل وأشغل هذا المنصب وهو السويدي الفرد بيكسيليس Alfred Bexelius حيث قال عند طلب منه وصفٍ لطبيعة عمله "هو بمثابة حارس، أو مدافعٍ عن حقوق الناس سواء العامة أو الفردية من أجل منع إساءة استعمال السلطة من قِبل السلطات الحكومية"، ولذلك فهو أداة لوقاية المواطن وحمايته، طبقاً للقانون.(البحري،2006)

وفي بريطانيا فيُنظر إلى الإمبودسمان كالوكيل عن البرلمان، حيث يرون بأنّ وظيفته هي العمل على حماية المواطنين من أي استغلال أو إساءة من قِبل السلطة التنفيذية وأجهزتها.(Wong,1973)

ثانياً: إجراءات تعيينه:

أما بالنسبة لإجراءات تعيين الإمبودسمان، ونظراً لأنّ الهدف من نظام الإمبودسمان هو رقابة الإدارة بكل مناحي تواجدها في الدولة، فلا غرابة إذن أن لا يكون تابعاً لها، وأن تكون العلاقة بين الطرفين علاقة اللابعية، والخضوع وذلك حتى لا يكون هناك تأثير.

ولأنّ عمله يقوم على تطبيق القانون، فإنّه يُشترط في وظيفته أن يكون مُتخصّصاً بالقانون ولديه خبرة في الشؤون الإدارية ويتم تعيينه لمدة محدّدة من قِبل لجنة خاصة، ويُشترط حصول الإمبودسمان المُعيّن على الأغلبية، ولا يجوز الطعن في إجراءات التعيين أمام أي جهة بما في ذلك البرلمان.

ولضمان استغلال الإمبودسمان وحيديته في عمله، فإنّه يُحرّم عليه تولي المناصب العامة أثناء توليه منصب الإمبودسمان. وأُعطي الحق في تعيين رؤوسيه ومساعديه وتوزيع العمل بينهم.(جبر،1971) وعلى الإمبودسمان تقديم تقرير عن عمله

إلى البرلمان الذي تكون علاقته به قائمة على العمل بحرية تامة لتحقيق هدفه المتمثل برقابة الإدارة والقضاء.(قبيلات،2010)

وأخيراً فإن الإمبرودسمان إذا فقد ثقة البرلمان قبل انتهاء مدة عمله، فإنّ للبرلمان فصله.(محفوظ،1986)

الفرع الثاني: نشأة نظام الإمبرودسمان

يعكس تاريخ البشر السياسي قصصاً من الصراعات، صراع بين الفرد وقوى الطبيعة، وصراع بين الفرع، وصراع بين الفرد والجماعة، وآخر بين الفرد والسلطة، ثم صراع بين السلطات بعضها بعضاً أو بين الدول.

ومن أجل وقف هذه الصراعات قامت الحروب وانطلقت الثورات وصدرت الدساتير وسُنّت القوانين، ومن أجل تحقيق نوع من التوازن بين السلطات صاغ مونتيسكيو مبدأه الشهير للفصل بين السلطات والذي بُنيت أغلب دساتير العالم عليه ومنها أقدم دستور مكتوب في أوروبا وهو دستور السويد لعام 1809.

هذا الدستور الذي استحدث لأول مرة نظاماً فريداً يهدف إلى تحقيق رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة القضائية والتنفيذية بأسلوب واضح وسهل وفَعّال حيث أُطلق عليه اسم نظام الإمبرودسمان.(المشهداني،)

وتعود أسباب نشأة هذه النظام في السويد إلى المناخ السياسي والتطورات الدستورية لهذا البلد التي ترجع جذورها إلى زمنٍ بعيد، وكانت تستهدف الموازنة بين السلطات المختلفة في السويد والحد التدريجي من سلطات الملك في الحكم، والبحث عن رقابة برلمانية فعّالة على السلطة التنفيذية.(محفوظ،1986)

كما تعود أسباب ظهور هذا النظام في السويد إلى الحالة التي كانت سائدة في هذا البلد والتي شهدت صراعات حادة بين الملك والبرلمان، فتارةً ينتصر الملك وأخرى ينتصر البرلمان الذي يعمل على تقييد سلطة الملك إلى أقصى حد، ونتيجة لهذه الفوضى بات الأمر ضرورياً لإستحداث نظام يحقق التوازن بين هاتين السلطتين(عبدالمعظم،1981)، خاصةً وأنّ البرلمان وحسب الدستور لم يكن ينعقد

بصفةٍ مستمرة، فأوجد هذا النظام التابع لسلطته حتى يمد رقابته على الإدارة والقضاء فيما بين أدوار الإنعقاد (محفوظ، 1986)، كما أنّ من أسباب ارتباط نظام الإمبودسمان في السويد يعود إلى أنّ النظام السويدي قد فرّق بين الحكومة والإدارة. حيث نظر إلى الحكومة بأنها تمثل الوزراء، في حين أنّ الإدارة تمثل الأجهزة المركزية المستقلة عن الوزراء، ومن هنا فإنّ الجهاز الإداري السويدي لا يُبج بصفة عامة إعمال مبدأ المسؤولية الإدارية للوزراء، والأخذ بمبدأ عدم قابلية الموظفين للعزل، ممّا استتبع ذلك جعل علاقة الإمبودسمان بموظفي الإدارة قريبة الشبه بعلاقة الوزير في الدول التي تطبق مبدأ السلطة الرئاسية. (جبر، 1971)

وما دام الحديث مستمر عن نشأة هذا النظام فلا بد أن نشير إلى النظام القانوني له حيث صدر القانون رقم 928 لعام 1967 متضمناً القواعد القانونية والاختصاصات للإمبودسمان، وكانت الاختصاصات ولغاية عام 1986 تتوزع بين إمبودسمان مُتخصص بالرقابة الإدارية والمحاكم، وآخر يختص بالرقابة على الأمور المتعلقة بالقوات المسلحة.

ولكن وبموجب التعديل الصادر على القانون بتاريخ 1986/9/28 ألغي التقسيم الثنائي (عسري، مدني) وأدمج عملهم في مكتب واحد وبرئاسة واحدة، وتعيين ثلاثة موظفين بحيث يختص أحدهم بالسجون ومؤسسات الأطفال والمسنين وذوي العاهات، والثاني يختص نشاطه بالرقابة على أعمال القوات المسلحة والضرائب، والثالث بالرقابة على أعمال المحاكم ورجال الشرطة والأمن المحلي وأعمال الإدارة (ليلو و عبد الهادي، 2018)، وفي نهاية كل سنة يقوم الإمبودسمان الرئيس بتقديم تقرير إلى البرلمان يتضمن ما قام به من أعمال خلال تلك السنة.

الفرع الثالث: إنتشاره "الدول التي أخذت به"

إنّ تغير دور الدولة وتطورها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة أدّى إلى تطور مهامها لتسعى إلى تحقيق مجموعة واسعة من الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لتستطيع أن تُحقّق الرفاهية لمواطنيها وتقديم جميع الخدمات التي يحتاجونها بعدما كانت تؤدي دوراً تقليدياً محصوراً في الدفاع والأمن والقضاء. كما

وتعمل على استخدام مختلف الصلاحيات لتعمل على تحرير الموظفين من الروتين والبيروقراطية والعمل على تقديم أفضل ما بوسعهم.

ومن جهة أخرى، فإنَّ المعوقات التي تظهر عند التقاضي بين الأفراد بعضهم، والأفراد والدولة واشتراط قواعد وفنون وإجراءات معينة أثناء التقاضي، كل ذلك أثر وأنعكس بشكل سلبي على ضمانات ممارسة الحريات العامة على الوجه الأكمل، ممَّا حدا ببعض الأنظمة السياسية والدستورية المعاصرة للإتجاه إلى البحث عن أنظمة غير قضائية يسهل معها كفالة تحقيق الضمانات وتأمين حماية أفضل وأقوى لحريات الأفراد وحقوقهم العامة تجاه ما تتعرض له من ظلم الإدارة وتجبرها. ومن هذه الأساليب التي ظهرت تربيع الإمبرودسمان على قمتها حيث ظهر وولد قوياً في السويد كما قلنا سابقاً، وهذا بدوره قاد إلى تفضيل العديد من الدول سواءً في أوروبا أو أمريكا اللاتينية أو غيرهما للأخذ بتجربة السويد وأطلقوا عليه مسميات مختلفة.

ولكن، وعلى جانب آخر أخذت العديد من الدول وخاصةً العربية منها بتجربة مشابهة لنظام الإمبرودسمان (المفوض البرلماني)، وهي الأخذ بنظام المظالم. (تكلا، 1971)

سبق الإشارة إلى أنَّ الإمبرودسمان هو من أهم الإسهامات التي قدمها النظام السياسي والإداري في إثراء علوم وفنون الحكم، حيث وجدت بدايات هذا النظام في العام 1766 وترسخ في دستور 1809، ثمَّ بدأ بالانتشار إلى الدول الإسكندنافية كفنلندا 1919، والدنمارك 1953، والنرويج 1962. (المجذوب، 1988) وبعد ذلك أخذت الدائرة تتسع لتأخذ به كلٌّ من ألمانيا ونيوزلندا، وكندا، ثم بريطانيا عام 1967، ثم فرنسا عام 1973. (قطب، 2017)

وفي العالم الثالث بدأ الأخذ به في تنزانيا عام 1965 ثم الهند 1968، والسودان 1968، وفي الولايات المتحدة بدأ تطبيقه في ولاية أوهايو عام 1969، وانتشر في أكثر من 27 دولة في أوروبا لغاية العام 1989، وفي أكثر من 75 دولة في العالم. (محفوظ، 1986).

المطلب الثاني: اختصاصات وإجراءات عمله

عند شعور المواطن في أي دولة اتّخذت من هذا النظام وسيلة لمراقبة الإدارة وموظفيها بالإهانة أو بأي نوع من الأذى لحق به، أن يتظلم إلى الإمبودسمان الذي بدوره يبدأ بالتحقيق في هذا التظلم. فإن وجد سنده، تحرك على الفور باتخاذ الإجراءات بناءً على شكوى مكتوبة خالية من الشروط المعقّدة كما يقول "جانرفيرو" وشرط المصلحة المعمول بهما في المنازعات القضائية، وعلى جانب آخر يمكن أن يتحرك الإمبودسمان من تلقاء نفسه عن طريق الجولات التفتيشية التي يقوم بها للموقع، وقد يتحرك بناءً على ما يُنشر في الصحف أو أية وسائل أخرى. (محفوظ، 1986)

ويُباشر الإمبودسمان سلطاته الرقابية على جميع موظفي الدولة وأعضاء الهيئات القضائية والعاملين بوحدة الإدارة المحلية، وغاية النظام من هذه الرقابة هو الحفاظ على الحقوق العامة والخاصة والتأكد من تطبيق القانون تطبيقاً سليماً على جميع المواطنين.

ولكي يمارس الإمبودسمان مهامه في كفالة الحقوق والحريات الفردية وحماية المواطنين من تعسف الإدارة وموظفيها، فإن الأمر يتطلب إعطاءه الرخصة بممارسة العديد من الاختصاصات (تكلا، 1971) و(عبدالمعم، 1988) و(البحري، 2006)، ومن هذه الاختصاصات:

- 1- يعمل الإمبودسمان على مراقبة تطبيق القضاة والموظفين للقوانين حيث يتأكد من دراسة المحاكم للدعاوى المعروضة والبت بها بسرعة، كما يقوم بالتحقق من أنّ الإجراءات المطبقة أمام القضاء سليمة ولا تؤدي إلى حرمان الأطراف من الحرية، حيث يحضر المداولات والمناقشات في المحاكم والأجهزة الإدارية.
- 2- كما يختص الإمبودسمان بالعمل على توحيد الإجراءات الإدارية، وإعادة حقوق المضرورين والمحافظة على مبدأ المشروعية وحسن سير العمل الإداري. (محفوظ، 1986)

3- يختص الإمبرودسمان بأعمال الرقابة والإشراف على الإدارة والجيش والقضاء في الإدارة يكون اختصاصه شامل بكل نشاطها، ونشاط العاملين فيها سواء كانت مركزية أم محلية. (مصطفى، 2006)

ويختص بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة، ورفع الغبن عنهم، ويكشف عن أوجه القصور أو التعارض في القوانين واللوائح والعمل على تعديلها.

كما ويدخل اختصاص الإمبرودسمان في القوات المسلحة، والسلطة القضائية وذلك بمراقبة العاملين فيها، وفي المحاكم، وسلطات الإتهام، كما يقوم بجولات تفتيشية على المحاكم، ويلتقي المساجين ونزلاء المؤسسات، ويسأل القضاة عن أخطائهم المرتكبة في غير مجال إصدار الأحكام كالتأخير في سير الدعوى بدون مبرر (عبدالمعظم، 1988)، ويخرج عن اختصاصه الملك والوزراء، والمواطن العادي وأعضاء البرلمان، والعلاقات مع الدول الأجنبية. (Bradly & Ewing, 1993)

أما عن كيفية ممارسة هذه الاختصاصات والإجراءات المنبثقة منها من قبل الإمبرودسمان ففي العادة يُنص على ذلك في صُلب القانون المنشئ لهذا النظام، حيث يتم تحديد الجهات الخاضعة لتحقيقاته والإجراءات المتبعة في تحقيقاته. فيتم بيان الشروط في الشكوى وكيفية تقديمها في البداية، حيث يجب أن تكون الشكوى مكتوبة ومقدمة إلى عضو البرلمان من قبل أحد أفراد الشعب يبين فيها كيفية تعرضه للظلم نتيجة سوء الإدارة، وبعد ذلك تُحال الشكوى إلى الإمبرودسمان (المفوض البرلماني)، وتجدر الإشارة إلى أن سلطة تقرير عضو البرلمان بإحالة الشكوى إلى المفوض هي سلطة تقديرية. (البحري، 2006).

ويجب أن تُشير إلى أنه ومع اشتراط بعض الشروط في الشكوى إلا أنه لا تُشترط المصلحة في الشكوى ولا يشترط أن تكون شكواه مُحقة، ولالإمبرودسمان أن يتلقى الشكوى مباشرة من الأفراد أو يُبادر هو بالتدخل من تلقاء نفسه إذا ما سمع عن ظلم لحق بأحد الأفراد، أو بناءً على تفتيش يقوم بسرعة مختلف المرافق، أو حضور جلسات المحاكم للتأكد من أنها تسير بشكل سليم، كما يمكن أن يتلقى معلومات من الصحافة. (بدوي، 2013)

كما ويمكن للإمبودسمان الطلب من الإدارة تغيير قرارها وإرشادها إلى وجوب اتباع أسلوب مُعين، كما يحق له الطلب من أية سلطة إدارية وقف قرارها الإداري. (قبيلات، 2010)

وللإمبودسمان الحق في استجواب أيّ موظف، وإقامة دعوى على المقصرين من الموظفين في عملهم، لا بل يمتد ذلك إلى طلب التعويض منهم عن أي ضرر لحق بالمواطنين.

وفي سبيل تسهيل عمل الإمبودسمان فقد أُعطي الصلاحية الواسعة في الإطلاع على جميع الأوراق والملفات والسجلات الرسمية والخاصة حتى لو كانت سرّية. (تكلا، 1969)

وتمتاز الإجراءات أمام الإمبودسمان بسرعة البت في الشكاوى والتظلمات، وكذلك بعدها عن الإغراق في الشكليات، كما أنّ الشكاوى مجانية دون رسوم أو مصاريف.

ونظراً لإهتمام الإمبودسمان في كل حالةٍ تصله، ومتابعتها وعدم إهمالها مهما كانت درجة خطورتها، فإنّ ذلك ساعد على نجاحه في عمله. كما أنّ رقابته شملت مبدأ الشرعية ومبدأ المشروعية.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية في الأردن ومدى حاجة الأردن إلى نظام الإمبودسمان

الأردن كغيره من الدول التي بدأت في النمو التدريجي، ولم تأت طفرة بالإنقسام عن دولة متقدمة، حيث شهد العام 1921 انشاء إمارة شرق الأردن والتي وضعت تحت الإنتداب البريطاني لغاية 1946 وهو العام الذي شهد استقلال الأردن وتحديداً في 1946/5/25.

ولذلك فإنّ الأردن شهد ولادة أول دستور في عام 1921 والذي جاء خالياً من الإشارة إلى أي جهازٍ إداري أو مالي لمراقبة الإدارة العامة وموظفيها. وكذا الحال في دستور عام 1946 أو دستور المملكة حيث لم يُضمّن واضعوه أية إشارةٍ إلى كيفية مراقبة الإدارة وتعاملها مع المواطنين، وذلك كلّه بسبب قناعة واضعي هذين الدستورين غير الديمقراطيّين بأنّ القضاء يكفي لإنصاف الأفراد من جور الإدارة وتعسفها.

وفي عام 1952 صدر دستور المملكة الثالث والذي جاء متقدماً في نصوصه عن سابقه حيث نُصّ فيه على إنشاء قضاءٍ إداريٍّ وذلك كنواةٍ للأخذ بالنظام المزوج في القضاء، وذلك في المادة 100 من الدستور.

وكذلك النص في المادة 119 على إنشاء ديوانٍ للمحاسبة، ولكن ومع ذلك التقدم إلا أنّ الرقابة الإدارية لم تحظ بالإهتمام والعناية من المشرّع إلى أن جاء العام 1992 وذلك بإنشاء ديوان للرقابة والتفتيش، وكذلك إنشاء محكمة عدلٍ عليا للقضاء الإداري، وفي العام 2008 ووفقاً للمادة السادسة والسابعة عشر من الدستور تقرّر إنشاء ديوان للمظالم، وقبل ذلك إنشاء هيئة لمكافحة الفساد عام 2006.

وفي عام 2016 ألغي ديوان المظالم ليُدمج مع هيئة مكافحة الفساد وتبقى اختصاصاته قائمةً حيث تمّ إنشاء مديريةٍ للمظالم، ومديرية مكافحة الفساد.

وفي هذا المبحث نُلقي نظرةً على كلّ من ديوان الرقابة والتفتيش وديوان المظالم وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك في ثلاثة مطالب مُتتالية لنصل في نهاية المبحث إلى الإجابة على السؤال العريض للمبحث وهو هل هناك حاجة لإنشاء نظام إمبودسمان مطابق للإمبودسمان الأوروبي (السويدي خاصة) في الأردن؟

المطلب الأول: ديوان الرقابة والتفتيش

تمّ إنشاء الديوان عام 1992 بموجب نظام ديوان الرقابة والتفتيش الإداري رقم 55 لسنة 1992 والصادر بموجب المادة رقم 120 من الدستور الأردني.

ولكن قبل ذلك، كانت الفكرة قد أوجدت تطبيقاً لها في المجال العسكري في الأردن عام 1975 حيث كان هذا المكتب يُمارس مهام تكاد تكون مُتشابهةً لأجهزة ديوان الرقابة والتفتيش في القطاع المدني. (الطراونة و صالح، 2011)

وقد راقت هذه الفكرة-إنشاء مكتب المفتش العام للقوات المسلحة- للقائمين وأصحاب القرار في الجهاز الحكومي، حيث بدأوا بتأسيس مكتب للشكاوي عام 1980 لتلقي الشكاوي التي تخص أداء الجهاز الحكومي وغيره متخذين من المادة (17) من الدستور سنداً لتلقي هذه الشكاوي والتي تُعطي المواطن الأردني الحق في مخاطبة

السلطات العامة، ولكن للأسف وكأي تجربة أخرى لم تستمر طويلاً لسبب عدم نجاحه في تحقيق ما رُسم له من أهداف، حيث لم يُسعف السند القانوني من القيام بالمهام والصلاحيات الموكولة له. وفي عام 1984 وبصدور الإرادة الملكية بتشكيل لجنة ملكية للتطوير الإداري تمّ التأكيد على إقامة هيئة مركزية عليا تقوم بمهام الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة، وتقنين المسألة على الأداء العام للموظف والجهاز الإداري على حدٍ سواء.

ونسجل هنا عتبنا على المشرّع حيث ترك المجال للسلطة التنفيذية بأن تُنشئ الديوان بواسطة نظام، ولم يتحرك لإنشائه بقانون حيث أنّ القانون يُعطيهِ صلاحيات واسعة في مجال العمل الرقابي، وتُسلّحهُ بوسائل فاعلة للرقابة، كما ويُجعل الصندوق مستقلاً عن الحكومة، كما أنّ الإنشاء بواسطة نظام يجعله عرضة للإلغاء والتجميد في إرادة ذلك السلطة التنفيذية. (قبيلات، 2010)

وفي عام 1992 صدر نظام ديوان الرقابة والتفتيش حيث نُصّ فيه بأنّ الديوان يتكون من رئيس ويعاونه أمين عام وعدد من المديرين والمفتشين والمستشارين والموظفين والمستخدمين، ويشكل في الديوان مجلس يُسمى مجلس الرقابة والتفتيش الإداري. (المادة 3 من نظام ديوان الرقابة والتفتيش رقم 55، 1992)

وكان من الاختصاصات التي أُنيطت بهذا الجهاز أو الديوان تلقي الشكاوي الخطيّة المتعلّقة بعمل الدائرة والتحقّق من صحة المعلومات الواردة فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوصها، والكشف على المخالفات، والتجاوزات وإجراء التحقيقات الإدارية اللازمة بشأنها، وتحديد مسؤولية المُتسببين وإحالتهم إلى الجهات المُختصة إذا اقتضى الأمر ذلك، والطلب من دوائر الدولة الرجوع على الموظف لصالح خزينة الدولة عن أية أضرارٍ مادية تلحق بالدولة نتيجة المخالفات الإدارية والأفعال الجُرمية التي يرتكبها.

ولكن لم يُكتب للديوان النجاح، وذلك لأسباب عديدة منها أنه صدر نظام وليس قانون، كما واتضح من خلال مُمارسة الديوان وظيفته الرقابية، أنّ هناك إزدواج مع ديوان المحاسبة في جزءٍ من أعماله في عملية الرقابة على الأجهزة الحكومية، ممّا دعى إلى إلغائه، ونقل صلاحياته إلى ديوان المحاسبة، وذلك بتكليفه القيام بمهام الرقابة الإدارية بموجب تعليمات صدرت عام 2002.

المطلب الثاني: ديوان المظالم

مما لا شك فيه أنّ من أهم أهداف الشريعة الإسلامية تحقيق العدل في المجتمع الإسلامي، والعمل على رفع الظلم وإحلال العدل مكانه.

ومن هنا فقد تمّ العمل على إنشاء المؤسسات القضائية والإدارية للقيام بهذا الدور وتحقيق هذا الهدف، فتّم إنشاء ديوان المظالم الذي عمل على إرساء قواعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ومنع موظفيها من إيقاع الظلم والضرر بالأفراد أو بعضهم. وفي هذا الفرع نبين وفي تقديم سريع -قبل الولوج إلى التجربة الأردنية- التطور التاريخي لديوان المظالم عبر العصور الإسلامية حيث يُعتبر ذلك مدخلاً مهماً لفهم قانون ديوان المظالم الأردني.

سبق الإشارة إلى أنّ العدل ورفع الظلم يُعتبر من الركائز التي قام عليها الإسلام، وقد ورد تحريم الظلم في القرآن والسنة والأحاديث القدسية التي جاء بأحدها أنّ الله تعالى قال: (يا عبادي إني حرّمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرماً فلا تظالموا).

أول من طبّق النظر في المظالم هو الرسول عليه الصلاة والسلام، وذلك في حالات ضيقة وقليّة، وعلى نفس النهج سار الخلفاء الراشدين، حيث كان يجلس الخلفاء أثناء موسم الحج لحل مشكلات الناس والنظر في شكاويهم.

وفي العهد الأموي أفرد عبد الملك بن مروان يوماً للظلمات ينظر منها قصص المتظلمين ورد المظالم لأهلها. أمّا في العصر العباسي فقد كان الخلفاء يهتمون بإختيار عمالهم، ويتفقدون أعمالهم، وكان المهدي أول من جلس للمظالم من بني العباس، كما اهتم هارون الرشيد بالمظالم وكان يجلس لها في كثير من الأحيان، ثمّ انتشر قضاء المظالم في مصر والأندلس، وفي عهد العثمانيين كان أمير العدل يجلس للمظالم بنفسه. (الرازي، 1979) و (الفيروز أبادي، 1955)

وقبل أن نتبع تطور ديوان المظالم لابد أن نوضح المقصود بولاية المظالم؛ فالمظالم لغةً من ظلم وظلمة وظلمة، وتأتي بفتح اللام وهو اسم لما أخذ من الشخص وتظلم منه أي اشتكى ظلّمه، وولاية المظالم تُعني النظر في ظلمات الناس وإزالة

أسبابها، فوظيفة ولاية المظالم هي قمع الظالم من الخصمين وزجر المعتدي.(العجلاني،1965)

ولأهمية قضاء المظالم وحتى يقوم بمهامه على الوجه المطلوب كان لابد من اشتراط بعض الشروط فيمن يتولّى هذا القضاء ومنها العفة والورع والعلم والعدل وغيرها.(المادة4 من قانون ديوان المظالم رقم11، 2008)

وبعد هذا التقديم نعود إلى بيان التجربة الأردنية القائمة على إيجاد ديوان للمظالم والتي بدأت في العام 2008 بموجب القانون رقم (11) واستناداً للمادة السادسة(قانون ديوان المظالم رقم11، 2008) ، وتحديدأً الفقرة ثلاثة منها والتي تنص ".... على الدولة أن تكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين"، وكذلك المادة (17) من الدستور(الدستور الأردني،1952) "التي تعطي الحق للأردنيين في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلي بالشؤون العامة".

وديوان المظالم عندما أنشيء برؤى ملكية أكد على أنه مؤسسة وطنية رقابية مستقلة تتلقى الشكاوى ضد الإدارة العامة أو موظفيها وفق شروط محدّدة.

ومن أهم إختصاصات الديوان النظر بالشكاوى المتعلقة بالقرارات والإجراءات والممارسات وأفعال الإمتناعه عن أيّ منها والصادرة عن الإدارة أو موظفيها. ودور ديوان المظالم في الشكاوى التي يتلقاها من المواطنين أن يسعى لحلها بمبادرات ذاتية، والعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية، وذلك عن طريق التوصية للجهة الإدارية المختصة وذلك لتمكين المواطنين من الاستفادة من خدمات الإدارة(المادة12 قانون ديوان المظالم رقم11، 2008)، ولا تُقبل أي شكوى منظورة أمام القضاء أو أي جهة إدارية أو صدر بها حكم قضائي.(المادة12 أ قانون ديوان المظالم رقم11، 2008)

ويُعين للديوان رئيساً بقرار من مجلس الوزراء مقترناً بالإدارة الملكية، ويُشترط فيه النزاهة والحيادية.

ونشير هنا إلى طبيعة القرار الصادر عن رئيس ديوان المظالم ومدى إلزاميته، حيث وجد من الدراسات التي حلّلت هذه القرارات أنها تختلف عن القرار الإداري(عدل عليها،1990) أو القرار القضائي(مساعدة،1992) واللذان يخضعان لأصول حدّدها

القانون ولكلٍ منهما إجراءات وأصول محدّدة لإصداره، ولكن قرارات رئيس ديوان المظالم لم يُشترط فيه إجراءات وأصول محدّدة لإصداره حيث يصدر وفق الشكل الذي يراه الرئيس مادام موافقاً للقانون، كما أنّ قراره -أي رئيس الديوان- لا ينشيء مركزاً قانونياً جديداً بل يتعامل مع مراكز وحقوق وأوضاع قائمة أصلاً تمّ التعدي عليها من قبل الإدارة العامة. (إسماعيل، 2009)

هذا بالإضافة إلى أن إلزامية قرار رئيس الديوان يتراخى أثره الملزم فلا تكون له الفورية التي يتمتع بها القرار الإداري والقضائي، كما يُمكن القول كذلك بأنّ قرارات رئيس الديوان لا يمكن الطعن بها أمام القضاء، ولا يُشترط فيها أن تتخذ طريقاً معيناً لإعلانها وسريتها.

وهنا يُمكن أن نُلخص طبيعة القرارات الصادرة عن رئيس ديوان المظالم بما ورد على لسان أليكس برينك مايجر "أنها -أي القرارات- تقوم على فكرة العدالة والإنصاف، والتعامل المبني على الإحترام والتعاون، وتعليم السلطات الإدارية كيفية التعامل الأمثل مع المواطنين من خلال أعمالهم اليومية، كما أنّ التدخل الشخصي للوسيط لحل بعض القضايا يجعل الفرد يشعر بأنه سيعامل بطريقة عادلة ومنصفة، كما ونَبه بأنّ التركيز على القانون وقواعده فقط قد تؤدي إلى سلوك عدواني، ولذلك فإنّ مزج الشرعية القانونية مع قواعد السلوك السليم السائدة في المجتمع يُساعد على خلق ثقة الشعب بالحكومة ومؤسساتها". (بني طه، 2008)

ويتخذ رئيس الديوان العديد من القرارات بخصوص الشكوى الواحدة حيث يتقرّر قبول الشكوى أو رفضها، ثمّ القرار الخاص بإجراءات التحقيق حول الشكوى التي قُبِلت والطلب من الإدارة تزويده بصورٍ مصدقةٍ عن الوثائق والأوراق والبيانات المرتبطة بموضوع الشكوى، كما له أو لموظفيه التوجه للإدارة العامة مباشرةً والإطلاع على الأوراق والوثائق التي بحوزة الإدارة. وبعد الإنتهاء من التحقيق يُقرّر رئيس الديوان إمّا ثبوت الخطأ بحق الإدارة، أو إنتفائه من جانبها، وإذا ثبت الخطأ بحقها فيطلب منها تصويب موقفها والرجوع عن قرارها وإعادة الحق لصاحبه، وهي في ذلك ملزمةٌ وغير

مخيّرة، كما يتخذ رئيس الديوان قرارات خاصة بتبسيط الإجراءات المستخدمة من الإدارة، وذلك لتمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أنّه إذا لم يتمكن رئيس الديوان من تنفيذ قراراته مباشرة، فيحق له اللجوء إلى مجلس الوزراء، ويجب على الأخير اتخاذ الإجراء المناسب بحق الإدارة الممتنعة. وهل رئيس الوزراء تنقصه مسؤوليات جديدة؟ وما هي الإجراءات اللازمة التي سيقوم بها رئيس الوزراء؟ (المادة 15/د من قانون ديوان المظالم رقم 11 لسنة 2008)

وأخيراً يجب أن نذكر بأنّ المراحل التي أنشئ بها ديوان المظالم، حيث أنشئ عام 2008 ثم ألغي في عام 2014 نهائياً، ثم أعيد إنشاؤه منفرداً ليُلغى في عام 2019 ويُدمج مع قانون هيئة مكافحة الفساد، كل ذلك لم يُسعف الديوان والقائمين عليه الاستقرار وأن تنضج تجربته التي بقيت في طور إصدار التوصيات وفقاً لأحكام المواد 18، 9، 20، وعلى الرئيس فقط بعد استكمال التحقيقات أن يكتب تقريراً مفصلاً إلى الإدارة المشكو منها، هذا مع الإشارة إلى أنّ الديوان وخلال فترة وجوده ساعد على التخفيف من الشكاوى والقضايا الإدارية التي يتم تقديمها إلى جهات قضائية أو إدارية.

في نهاية الحديث عن ديوان المظالم في الأردن وعلى مدى تجربته منفرداً ثم بعد الدمج نرى أنّه ساهم في تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة، وعمل على الإرتقاء بأداء الإدارة العامة كما وعمل على تجذير ثقافة التميّز في الأداء الحكومي، وساهم مساهمة فاعلة في تصويب وتعديل نسبة كبيرة من الأخطاء والممارسات الإدارية قبل تضخمها، كما عمل الديوان على نشر ثقافة الشكوى لدى المواطن ولدى الإدارة العامة على حدٍ سواء، حيث أنّ المواطن عرف كيف يلجأ لأخذ حقه، وعرفت الإدارة أنّ هناك من يقف لها بالمرصاد إذا أخطأت وقصّرت، ولكن في نفس الوقت.

وإنّ من أهم ما ساهم به ديوان المظالم هو مساعدة فئة كبيرة من المواطنين الذين لا يستطيعون اللجوء إلى القضاء المكلف.

المطلب الثالث: الإمبودسمان ووجه الشبه مع المظالم والحسبة

الكثير من فقهاء القانون والسياسة والإدارة العرب والأجانب ينظرون إلى تراث الأمة الإسلامية وحضارتها نظرة الإعجاب، حيث كانت على درجة من الكفاية في شتى المجالات، فالإسلام عرف الوظيفة العامة وشاغلها، وعرف نظم الرقابة بأنواعها المختلفة على موظفي الدولة ومنح المواطنين الحق المطلق في الشكوى من أي إنحراف في تصرفات من يتولّى أي أمرٍ من أمورهم بدءاً من الخليفة والوالي وإنهاءً بأصغر موظف، وهذا الأمر لم تعرفه الدولة الحديث إلّا في وقت متأخرٍ من حياتها.

وإنّ نظام الإمبرودسمان الذي يتّقي به الغرب، والسويد الذين أوجدوه في عام 1809، وبأنّه متفرد في وظيفته ولا يشبه أي نظام حديث، فهذا صحيح، لكن ذلك القول لا يصدق على ما وجد من أنظمة للرقابة في عهد الدولة الإسلامية منذ قيامها في المدينة على يد رسول الله عليه الصلاة والسلام ثم خلفائه ثم الخلافة التي جاءت فيما بعد من أموية وعباسية ومماليك وعثمانيين. قلنا لا يصدق لأنّ نظام الحسبة ونظام والي المظالم قد سبقا الغرب بأنظمة الرقابة الأشمل في الإختصاصات والأهداف والإجراءات، وفي هذا المطلب ندرس نظام والي المظالم ونظام الحسبة في فرعين مستقلين.

الفرع الأول: الإمبرودسمان ونظام المظالم

سبق وبينّا ما المقصود بالإمبرودسمان وإختصاصاته وأهدافه، ولذلك وحتى نقارن بينهما سريعاً لابدّ أن نوضح بأنّ توضح وبإختصار بعض الجوانب حولها.

ديوان المظالم في جميع دول العالم التي أخذت به هو مؤسسة مستقلة تعنى بالنزاهة الوطنيّة، وكذلك ليكون جهازاً رقابياً لتحقيق العدالة والشفافية والمساواة في ممارسات الإدارة العامة وقراراتها. ونظراً للنجاحات التي حققتها دواوين المظالم في أغلب الدول التي يتواجد بها مثل هذه المؤسسة دفع بالأمم المتحدة إلى التوصية بإنشاء ديوان للمظالم.

ويهدف ديوان المظالم إلى رد المظالم لأهلها، وبسط رقابته على الولاة وكبار رجال الدولة وتعقب ظلمهم للرعية، وقد يقوم الديوان بتتبع هؤلاء وجهاز الإدارة نم تلقاء نفسه.

ومن أهم اختصاصاته (جعفر، 1975) النظر في تعديّ الولاة على الرعيّة، ويقابله في الوقت الحاضر تعديّ رجال الإدارة بشقّ مناصبهم ورتبهم على المواطنين، وفي العصر الحديث فإنّ من أهم اختصاصاته تلقي شكاوى المواطنين والتحقيق فيها، وطلب الأوراق والوثائق الخاصة بها من الإدارة المعنيّة، وكتابة التقرير المناسب حولها ومقترحاته حول حل المشكلة، وكل ذلك خلال فترةٍ وجيزةٍ، ولا يجوز للديوان فرض عقوبة أو اتخاذ أي إجراء غير منصوص عليه في نظام الديوان أو قانونه. كما يحق للديوان (رئيسه ومن ينتدبهم) البحث والتفتيش في الوزارات والمصالح المختلفة، واستدعاء الموظفين المسؤولين للتحقيق معهم، كما يمكن للديوان المساهمة في تبسيط الإجراءات واختصارها في أية وزارة أو مؤسسة إذا ما لاحظ أنّ هناك إجراءات لا لزوم لها وتثقل كاهل المواطنين دون فائدة.

وسأفرد في المبحث الثاني مطلباً مستقلاً، للحديث عن ديوان المظالم في الأردن ومدى نجاح التجربة.

وبالنسبة للإمبودسمان؛ فإنّه وكما تمّ في العرض السابق عن مفهومه واختصاصاته وإجراءات تعيين الإمبودسمان، والإجراءات التي يقوم بها في الرقابة، نجدها تشابه إلى حدٍ ما ما يجري في ظلّ نظام المظالم.

فبالنسبة للهدف نجد أنّ كليهما يهدف إلى تحقيق سيادة القانون وحماية حقوق الأفراد، وردع الظالم، ورد المظالم لأهلها، وبالنسبة لطريقة التعيين فإنّ كليهما يُعين من قِبَل هيئة تُمثل الشعب سواء السلطة التشريعية أو الخليفة الذي يُبايعه الشعب.

ولكن وبالنسبة لنظام المظالم الذي طُبّق في عصر الدولة الإسلامية يختلف عن ديوان المظالم الذي تطبقه كثير من الدول وخاصة العربية كالأردن وسوريا وغيرها.

فنظام المظالم أو والي المظالم كانت اختصاصاته أشمل وأعم، ولا يوجد شخص بعيد عن الرقابة، وكذلك فإن هذا النظام أعطى للقانون عليه سلطة إصدار الأوامر للإدارة، وإصدار قراراً بدلاً منها، ويمكن كذلك إيقاع العقوبة على الموظف

المُخْطئ، بينما الإمبرودسمان أو ديوان المظالم في هذا العصر، لا يملك كل ذلك ويخرج من نطاق اختصاصاته بعض الفئات كالملك وأعضاء البرلمان.(العبادي، 2018)

وختاماً فإنّ نظام المظالم في صيغته الإسلامية يُعتبر نموذجاً بالنسبة للإمبرودسمان وغيره من الأنظمة المعاصرة.

الفرع الثاني: الأمبودسمان ودعوى الحسبة

ولمنع التعسف ضد المواطنين، وفي نفس الوقت منحهم حق التظلم ومنذ بزوغ فجر الدولة الإسلامية، تمّ العمل على استحداث أنظمة مراقبة ومحاسبة يلجأ إليها المواطنون في حال تعرضهم لظلم أو تعسف من قِبَل شاغلي الوظيفة العامة.

ولعلّ أبرز ما تمّ استحداثه لهذه الغاية المحتسب والذي سندرسه في هذا الفرع موضحين وبإختصار معنى الحسبة في الإسلام، وشروط المحتسب ووظائفه واختصاصاته، وذلك لنرى ويرى القارئ معنا مدى التقارب بين دعوى الحسبة والإمبرودسمان.

فالحسبة اصطلاحاً هي وظيفة دينية تقوم على أساس الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله. والمقصود بالمعروف هو كل قول أو فعل أو قصد حسنه الشارع وأمر به، والمنكر هو كل قول أو فعل أو قصد قبحه الشارع ونهى عنه.(تكلا، 1969)

وفرض الله عزّ وجلّ هذه الوظيفة على عباده حيث أمرنا القيام بها بأساليب مختلفة، وقد ورد الحزّ عليها في كتابه وسنة رسوله عليه السلام.

وقد قال الله تعالى: [وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ] (آل عمران، 104). وقال رسول الله عليه الصلاة والسلام: "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان".

وعند بدء ظهور الإسلام وانتشاره في الجزيرة العربية وتأسيس الدولة الإسلامية انتشرت وظيفة الحسبة، وذلك بعد ظهورها في مكة حيث بدأت النظم الإدارية في المجتمع الإسلامي تضمين هذه الوظيفة كأسلوب رقابي متخذاً من المبدأ القرآني القويم

المتمثّل بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر أساساً ومبدأً من المبادئ الكلية التي يقوم عليها الدين، والحسبة كما ذهب الماوردي هي أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله. (الطعيمات، 2003)

وكما سبق الإشارة إلى أنّ مقصود نظام الحسبة هو مقصود كل الأنظمة في الإسلام، ألا وهو إقامة شرع الله في الأرض وتطهيرها من الفساد لتكون كلمة الله هي العليا بينما مقصود الإمبودسمان هو مقصود كل النظم الديمقراطية وهو سيادة الشعب على كل سلطة في الدولة، وأن تكون إرادته فوق كل إرادة. (الطعيمات، 2003)

أمّا من حيث الاختصاصات، والتي سبق الحديث عنها بالنسبة للإمبودسمان، فإنها بالنسبة لنظام الحسبة تتمثل في الإشراف على إقامة المشاعر الدينية والبحث عن المنكرات وإلزام أصحاب المباني الأيلة للسقوط بإزالتها، ومنع المعلمين من مجاوزة الحد في تأديب تلاميذهم، والإشراف على المرافق العامة، والنظر فيما يحصل بالأسواق من غش وتدليس، وحمل المقاتلين في دفع ما عليهم من حقوق للآخرين، والإشراف على موظفي الدولة وعمالها، والإشراف على الأسواق والطرق العامة ووصل الأمر إلى مراقبة الدواب وأكلها وشرها لإلزام أصحابها بالعناية بها، ومنع المعاملات المخالفة لنصوص الدين كالربا والبيع الفاسدة... الخ. (جعفر، 1975) وعلى المحتسب صاحب هذه الوظيفة أن يكون على علم ومعرفة، وأن يكون حراً عادلاً ذا رأي وصرامة، وذلك ليتمكن من البحث عن المنكرات ليصل إلى إنكارها والبحث عمّا ترك من المعروف الظاهر ليأمر بإقامته ولو لم ترفع إليه من خصم ولم يتقدّم إليه أحد بدعوى. (تكلا، 1969)

وخلاصة الأمر بأنّه وإنّ ظهر تشابه في طبيعة كل منهما، وخاصة في الهدف إلّا أنّ نظام الحسبة الذي يطبّق القانون الإسلامي الشامل أشمل من نظام الإمبودسمان الذي يطبّق القانون الوضعي كما أنّ الفارق يظهر من خلال أنّ المحتسب يستمد ولايته من الشرع وذلك على اعتبار أنّ كل مسلم مكلف بالحسبة.

في نهاية الحديث عن ديوان المظالم في الأردن وعلى مدة تجربته منفرداً ثم بعد الدمج نرى أنّه ساهم في تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة وعمل على الإرتقاء بأداء الإدارة العامة، كما وعمل على تجذير ثقافة التميّز في الأداء الحكومي وساهم مساهمة فاعلة في تصويب وتعديل نسبة كبيرة من الأخطاء والممارسات الإدارية قبل تضخمها، كما عمل

الديوان على نشر ثقافة الشكوى لدى المواطن ولدى الإدارة العامة على حدٍ سواء، حيث أنّ المواطن عرف كيف يلجأ لأخذ حقه، وعرفت الإدارة أنّ هناك من يقف لها بالمرصاد إذا أخطأت وقصّرت، ولكن في نفس الوقت وإنّ من أهم ما ساهم به ديوان المظالم مساعدة فئة كبيرة من المواطنين الذين لا يستطيعون اللجوء إلى القضاء المُكَلَّف لأخذ حقوقهم.

المطلب الثالث: هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

جاء قانون رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته لِيُنشِئ هيئةً للنزاهة ومكافحة الفساد، بحيث أصبح تشكيل الهيئة يضم مديرتين إحداهما مديرية النزاهة الوطنية وتُعنى بالنزاهة، ومديرية المظالم وتُعنى بالصلاحيات نفسها التي جاءت بالقانون الصادر في عام 2008، كما بقيت الإجراءات المطبقة دون تغيير نهائياً عمّا ورد بنفس القانون، وقد تعرضنا لبحث ذلك في المطلب الثاني من هذا البحث.

كما وقرّرت المادة 3/أ (قانون الهيئة المستقلة، 2016) أن تتمتع بشخصية اعتبارية وبإستقلالٍ مالي. ولذلك فإنّ هذا المطلب سينقسم إلى فرعين، بحيث يتم أفراد الفرع الأول لإختصاصات الهيئة، وفي الثاني الإجراءات المتبعة من قبل الهيئة.

الفرع الأول: أهداف الهيئة واختصاصاتها

بمقتضى المادة الرابعة من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أنيطت بالهيئة العديد من الأهداف وذلك لتحقيق مبادئ النزاهة ومكافحة الفساد، وكل الأهداف تمحورت على قيام الإدارة العامة بتفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية، وذلك بجودة عالية وشفافية وعدالة، كما، وتنص الأهداف على التزام الإدارة العامة بالحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والشفافية مع المواطن، وعند تطبيق التشريعات، كما وتؤكد الأهداف على وجود إطار قانوني يضمن المساءلة للمسؤولين ومتخذي القرار في الإدارة العامة.

ولعلّ من أهم الأهداف للهيئة هو التحري عن الفساد المالي والإداري والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك هذا بالإضافة إلى

ملاحقة من يرتكب أيّاً من أفعال الفساد وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر بقرار مستعجل من القضاء... الخ. كما وتؤكد الأهداف على مكافحة اغتيال الشخصية.(المادة 4 قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13، 2016)

أما بالنسبة للاختصاصات فإنّ النص عليها جاء بالمادة 8/أ حيث قالت "يتولّى المجلس المهام والصلاحيات التالية":

- 1-وضع السياسة العامة للهيئة وإقرار الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
- 2-إقرار معايير النزاهة الوطنية والتوعية بها.
- 3-دراسة أي موضوع يعرض عليه، أو بمبادرة منه، يتعلق بأي من قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو ممارساتها وإرسال توصياتها بخصوصها إليه.
- 4-التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المماثلة لعمل الهيئة.
- 5-اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الشكاوى والتظلمات المقدمة إلى الهيئة بما في ذلك إحالتها إلى الجهات المختصة.
- 6-اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص قضايا الفساد بما في ذلك إحالتها إلى الجهات القضائية المختصة.
- 7-إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسه أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إليه كان كاذباً وكيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.
- 8-توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- 9-اصدار نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإداراتها العامة.

- 10- الموافقة على العقود والاتفاقيات التي تبرمها الهيئة وتفويض من يقوم بالتوقيع نيابة عنها.
 - 11- إقرار الهيكل التنظيمي للهيئة والموافقة على جدول تشكيلات الوظائف فيها لإقراره حسب الأصول.
 - 12- اقتراح مشروعات التشريعات الخاصة بعمل الهيئة ورفعها لمجلس الوزراء.
 - 13- إصدار التعليمات اللازمة لإدارة الهيئة بما في ذلك المتعلقة منها بمهام أعضاء المجلس وصلاحياتهم.
 - 14- تشكيل اللجان اللازمة لمساعدته على القيام بأعماله على أن يحدد في قرار تشكيلها عدد أعضائها ومهامها وكيفية اتخاذ قراراتها.
 - 15- إقرار البيانات المالية الختامية للهيئة والموافقة على مشروع الموازنة السنوية ورفعها لمجلس الوزراء لإقراره حسب الأصول.
 - 16- إقرار التقرير السنوي عن عمل الهيئة ورفعها إلى الملك ومجلس الوزراء ومجلسي الأعيان والنواب.
 - 17- أي أمور أخرى ذات علاقة بعمل الهيئة وأهدافها يعرضها الرئيس عليه.
 - 18- متابعة النمو غير الطبيعي للثروة للأشخاص الخاضعين لأحكام القانون.(التعديلات المقترحة على قانون هيئة النزاهة، 2020)
 - 19- اعتبار جرائم المال السياسي أو الأسود وجرائم الانتخاب جرائم فساد.(التعديلات المقترحة على قانون هيئة النزاهة، 2020)
- والملاحظ هنا أنّ من أولى أوليات الهيئة هو مكافحة الفساد والذي حدّدته منظمة الشفافية الدولية بالقول "هو كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة"، أي استغلال المسؤول لمنصبه لتحقيق منفعة شخصية لنفسه أو لجماعته.

وقد وضع العديد من السلوكيات للتعبير عن ظاهرة الفساد منها: الرشوة Bribery، والمحسوبية Nepotism، والمحاباة Favoritism، والواسطة Wasta، ونهب المال العام والابتزاز Black Mailins.

ولذلك فإن استغلال المنصب للحصول على المكتسبات المالية وغيرها، وغياب النزاهة والشفافية والمساواة والعدالة، والوضوح في طرح العطاءات الحكومية لتحقيق مقابل مادي، ووجود المحسوبية والواسطة في التعيينات الحكومية، وإهدار المال العام كالإعفاء من الضرائب والجمارك للشركات أو الأشخاص مما يؤدي إلى حرمان الخزينة العامة للدولة من الإيرادات وسرقة الأموال والممتلكات العامة كل ذلك من صور الفساد. (أبودية، 2004)

الفرع الثاني: الإجراءات أمام هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

ولتمكين الهيئة من القيام بعملها على أكمل وجه فقد جاءت المادة 5/أ لتُشير إلى أنّ الهيئة تُمارس مهامها وأعمالها بحرية واستقلال دون تأثير أو تدخلٍ من أية جهةٍ، كما وأشارت المادة 6/1/أ بأنّ من يتولّى إدارة الهيئة والإشراف على شؤونها هو مجلس يتكون من رئيس وأربعة أعضاء، يُعينون بإرادة ملكية بناءً على تنسيب من رئيس الوزراء، وهنا أيضاً لابد أن تُشير بأنّ أسلوب التعيين بهذه الصورة غير مناسب، وقد يؤثر على استقلالية الهيئة، وترسيخ تبعيتها للسلطة التنفيذية التي أكثر ما يظهر الفساد بين موظفيها والقائمين عليها، ولذلك فإنّنا نرى أن يكون التعيين مرتبطاً لمجلس النواب وعلى أقل تقدير الرئيس وعضوين من قبِل النواب وعضوين من السلطة التنفيذية.

كما أنّ إجراءات عمل الهيئة يظهر من مواد القانون رقم (11، 12، 13) (هيئة النزاهة و مكافحة الفساد، 2016)، حيث يحق للمتضرر من قرارات الإدارة العامة وإجراءاتها التقدم بتظلم للهيئة وفقاً لما رسمه القانون مُعزّزاً بالوثائق والمستندات، ثم تُباشر الهيئة بالتحقيق من التظلمات حيث يتم قبول التظلم أو رفضه خلال 15 يوم من تاريخ وروده، وعند قبول التظلم يتم السير بالإجراءات اللازمة لحل موضوع التظلم. (المادة 11 قانون هيئة النزاهة، 2016)

وإذا كان التظلم المتقدم ينطوي على جريمة جزائية فيجب على المجلس إحالة الملف إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة. وتشير المادة 13/أ إلى أنه إذا تبين للمجلس بعد استكمال إجراءاته بأن قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها تتضمن مخالفة التشريعات وعدم انصاف وتعسف وعدم تحقيق المساواة والعدالة وإهمال وتقصير وخطأ؛ فإنّ على الرئيس كتابة تقرير مُفصّل وإرساله إلى الإدارة العامة مرفقاً بتوصياته حول الموضوع (المادة 13أ قانون هيئة النزاهة، 2016)، وعلى الإدارة الرد خلال خمسة عشرين يوماً من تسلمها التقرير (المادة 13ب قانون هيئة النزاهة، 2016)، وإذا امتنعت أو رفضت الإدارة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة أو وقع خلاف بين الهيئة والإدارة العامة، فإنّه يتم إحالة الأمر إلى مجلس الوزراء لإتخاذ القرار المناسب. (المادة 13ج قانون هيئة النزاهة، 2016)

وتكون مدة العضوية فيه أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، وفي هذا الموضوع لا بد أن تُسجّل تحفظنا على السماح بالتجديد للرئيس والأعضاء، حيث يفضل أن تزداد الفترة إلى 6 سنوات دون تجديد حتى لا يُبدي الرئيس أو أي عضو محاباةً للسلطة التنفيذية المسؤولة عن التعيين طمعاً في التجديد له لفترة أخرى.

وبخصوص آلية تنفيذ الإختصاصات والصلاحيات المخوّلة للهيئة فقد أشارت المادة 8/أ (قانون هيئة النزاهة، 2016) إلى أهم ما يجب على الهيئة القيام به.

1- إرسال توصيات للإدارة العامة حول أي موضوع يعرض على المجلس ويتعلق بقرارات الإدارة العامة وإجراءاتها وممارساتها.

2- اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الشكاوي والتظلمات المقدّمة إلى الهيئة وإحالتها إلى الجهات المختصة.

وقد أعطى القانون للرئيس وأعضاء المجلس صفة الضابط العدلية لغايات قيامهم بمهامهم. (المادة 19 من قانون هيئة النزاهة، 2019) كما أعطت المادة (20) من القانون للهيئة الصلاحيات بطلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق دون إبطاء وتحت طائلة المسؤولية، ويعاقب الممتنع والمتأخر بغير مبرّر عن تقديم مثل هذه البيانات والمعلومات بالحبس أو بالغرامة، ويجب إصدار الهيئة لقراراتها بمدة لا تتجاوز الثلاثة شهور من

تاريخ بدء إجراءات التحقيق وللمجلس عند الضرورة تمديد الموعد. وتضم الهيئة عدد من المدّعين العامين والتي تُحال لهم قضايا الفساد من الإدارة العامة مباشرة أو من ديوان المحاسبة أو من مجلس الوزراء أو ما قد يُكتشف من قبل الهيئة أثناء التفتيش والجولات الرقابية على الإدارة العامة. وبعد التحقيق يُحال الأمر إلى المحاكم المختصة.

وفي هذا المقام نذكر أنّ القضاء الأردني ونتيجة لما تمّ تحويله إليه من هيئة النزاهة ومكافحة الفساد قام بإدانة المشتكى عليه بجُرم قبول الوساطة والمحسوبية.

حيث تتلخص القضية المحالة من مدّعي عام الهيئة بالسماح لأحد الأطباء في وزارة الصحة دون غيره بإعادة امتحان التقييم السنوي لسنة الإقامة الثالثة بتخصص جراحة العظام، وذلك بسبب وجود صلة قرابة مع الوزير الذي أُحيل إلى المحكمة مع الموظفين المشتركين معه.

كما أصدر القضاء الأردني حُكماً على طبييين بجرم التهاون بواجبات الوظيفة الرسمية خلافاً لأحكام المادة (16) من قانون الهيئة، وذلك بسبب تفتيشهما لأطباء متقدمين لامتحان الإقامة في تخصص العيون. (تقرير لقناة رؤيا، 2019)

وفي قضية أخرى تتلخص في إتهام نائب بجرم جناية تزويد وتقليد دفعة طوابع وارادات، وقد أُحيلت القضية للقضاء من قبل الهيئة.

وبعد أن درست الأنظمة التي أخذ بها الأردن في مجال الرقابة على الإدارة العامة وموظفيها، فإنني أرى بأنّ المحاولات التي قام بها متخذي القرار كانت محاولات خجولة في بدايتها، ثم ارتفعت وارتقت عندما تمّ إنشاء ديوان للمظالم مبتور عمّا وجد في النظام الإسلامي والمسمى بوالى المظالم الذي كانت رقابته أشمل من الإمبودسمان الأوروبي وبيّنا عند حديثنا عنه وعن اختصاصاته تحديداً أنها مقتضبة وأن القرارات بشأنها عبارة عن توصيات. وبعد إلغاء الديوان وإلحاقه بهيئة مكافحة الفساد كدائرة من دوائر الهيئة بقيت اختصاصه على حالها ولم تتغير.

وهنا لا أدري هل يحق لي أنْ أشير أنّ السبب وراء ذلك التخبط في إنشاء الأجهزة الإدارية وإلغائها وإدماجها دون تخطيط مسبق، ودون دراسة متأنية حتى لإعطاء بعضها فترة تجريبية لرصد الأخطاء في عملها والعمل على تصحيحه. أقول إنّ من أهم

أسباب هذا التخبط هو أسباب سياسية، وقوى عكسية وجماعات ضغط ليس من مصلحتها وجود وولادة نظام رقابي قوي ذو صلاحيات قوية وفاعلة وتحت إشراف سلطة قوية.

ومن هنا فإنني أرى أنه إذا لم يكن بالإمكان إنشاء نظام مشابه للمحتسب أو والي المظالم لا بل مطابق لإختصاصاتها، فإنني أرى أنّ الطريق ممهد في الأردن لإنشاء نظام على طريقة نظام الإمبرودسمان الأوروبي، وخاصة في نسخته السويدية، حيث أنّ النظام البرلماني في الأردن يساعد على ذلك، ويوجد حكومة مسؤولة أمام مجلس منتخب، وكذلك للتسهيل من الصلاحيات الملقاة على عاتق السلطة التشريعية، كما أنّ عدم وجود حياة ضريبية فاعلة تقف حجرة عثرة في نجاح تجربة الإمبرودسمان، وأخيراً فوق ذلك كله وجود إرادة سياسية قادرة على اتخاذ القرار في شأن ذلك.

خاتمة:

بعد أن بحثنا في المبحث الأول ماهية الإمبرودسمان وقسمنا المبحث ليغطي أهم الجوانب الخاصة به، كالمفهوم والاختصاصات وإجراءات ممارستها ونشأته ومدى أخذ الدول بهذه التجربة التي قادتها السويد، وقارنا ذلك النظام (الإمبرودسمان) مع نظام الحسبة في الإسلام، وبينّا أن دعوى الحسبة أشمل، وكذلك نظام والي المظالم، إنتقلنا للحديث عن التجربة الأردنية في مجال الرقابة الإدارية لنوضح مراحل تطورها التي مرّت بديوان الرقابة والتفتيش وديوان المظالم وآخرها هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

النتائج:

توصلنا أنّ الأردن بحاجة ماسة في ظل الظروف التي يعيشها من فساد وترهل إداري وروتين وغيره فإن الأردن أحوج ما يكون اليوم إلى إيجاد نظام شامل كالإمبرودسمان، أو العودة إلى ديوان المظالم ليكون هيئة مستقلة بذاتها، ولكن بشرط تطوير عمله، وزيادة فاعلية الرقابية، وزيادة اختصاصاتها ليشمل الجيش والقضاء،

وإعطاء القائمين عليه من رئيس وموظفين صلاحيات أكثر، واستقلالية أكبر، وجعل قراراته ملزمة ليكون قادراً على إجبار الإدارة لتنفيذها، وأن يتم العمل على أن يتّوَلد لدى الإدارة وقدرته على إلزامها وإجبارها، وذلك من خلال إعطاء رئيس الديوان وموظفيه الأدوات القادرة على ذلك.

التوصيات:

بعد هذا العرض والنتائج التي تمّ التوصل إليها فإنّ الأمور بات واضحة، وذلك من خلال توصية رئيسية:

- 1- وتمثل في التمني على صاحب القرار السياسية أن يأمر بأخذ التجربة السويدية بكافة تفصيلاته وتطبيقها على أرض الواقع.
- 2- وإن لم يتسنى الأخذ بالتوصية الأولى، فإنّ العودة إلى الأخذ بديوان للمظالم منفصل عن هيئة مكافحة الفساد هو الأجدى والأفضل، حيث لا توجد علاقة بين مهام الديوان والهيئة وأنّ الضرر المترتب على دمج هاتين المؤسستين أكبر من النفع المتحقق حيث أنّ الديوان جهة رقابية لها اختصاصاتها في حين أنّ عمل الهيئة الكشف عن الفساد في القرار الإداري واتخاذ الإجراءات العقابية الجزائية بحق المخالف.
- 3- العمل على تطوير عمل الديوان وزيادة اختصاصاته، وإعطاء قرارات رئيسه وموظفيه الصفة الملزمة تجاه الإدارة، وذلك هو أضعف الإيمان كما يقولون.

المصادر والمراجع

1. إسماعيل، عصام نعمة (2009)، الطبعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.

2. البحري، حسن(2006)، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
3. بدوي، زهراء محمد(2013)، الأسلوب غير القضائي في حل المنازعات الإدارية، (دراسة مقارنة)، جامعة النهرين.
4. بني طه، يحيى(2014)، مدى إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم الأردني بموجب قانون ديوان المظالم رقم 11 لسنة 2008، البلقاء للبحوث والدراسات، مجلد 17، عدد (2).
5. تكلا، ليلي(1971)، الإمبودسمن "دراسة تحليلية مقارنة"، مكتبة الإنجلو مصرية.
6. تكلا، ليلي(1969)، نظام الإمبودسمن البرلماني والديمقراطية في السويد، مجلة السياسة الدولية، يونيو.
7. جبر، حاتم لبيب(1971)، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، دراسة مقارنة، مجلة مصر المعاصرة، السنة 62، العدد 346.
8. جعفر، محمد أنس قاسم(1975)، نظام الإمبودسمن السويدي مقارناً مع ناظر المظالم والمحاسب في الإسلام، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي الإدارية، القاهرة، ع1، السنة السابعة عشر.
9. حمدي عبد المنعم(1981)، نظام الإمبودسمن أو المفوض البرلماني، مجلس العدالة، أبو ظبي.
10. أبو ديه، أحمد(2004)، الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، (د.ن)، عمان.
11. الرازي، محمد بن أبي بكر عبد القادر(1979)، مختار الصحاح، دار القلم، بيروت، يمكن الاستزاده من الفيروزآبادي(1978)، القاموس المحيط، دار الفكر، بيروت.

12. راضي، مازن ليلو، عبد الهادي، حيدر أدهم (دون سنة)، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2018، <http://www.ao.academy.org/wesima>.
13. راضي، مازن ليلو، عبد الهادي، حيدر أدهم (2018)، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، منشور على الموقع، <http://vb.arabsgate.com>.
14. رئيس وزراء الأردن عبد الله النسور (2013)، الرقابة التقليدية غير قادرة على معالجة اختلالات الإدارة العامة، صحيفة الرأي، Alrai.com ، 6/11/2013.
15. الطراونة، حسين أحمد، عبد الهادي، توفيق صالح (2011)، الرقابة الإدارية (المفهوم والممارسة)، مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان.
16. الطعيمات، هاني سليمان (2003)، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع.
17. العبادي، وليد محمد (2018)، قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم وإحقاق الحق، (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة الإفتاء، دار الإفتاء.
18. عبد المنعم، حمدي (1988)، ديوان المظالم، دار الجيل، بيروت.
19. العجلاني، منير (1965)، عبقرية الإسلام في أصول الحكم، دار الكتاب الجديد، بيروت.
20. فتح الله، طارق (1993)، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة في أحكام القضاء الإداري، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الخامسة والثلاثون، ع1، يونيو، القاهرة.
21. قبيلات، حمدي (2010)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط2، دار الثقافة، عمان.
22. قبيلات، حمدي (دون سنة)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

23. قطب، علاء(2017)، دراسة مقارنة لنظام المفوض الرئاسي والبرلماني ووالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية، دراسة استراتيجية، شهر how_foundation.org/8.
24. ليله، محمد كامل(دون سنة)، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، بيروت.
25. ليلو، مازن راضي(دون سنة)، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على أعمال الإدارة، <http://www.eastlaws.com>.
26. المجذوب، محمد(1988)، الحريات العامة وحقوق الإنسان، جروس برس، لبنان.
27. محفوظ، عبد المنعم(1984)، علاقة الفرد بالسلطة (الحريات العامة وضمانياتها) دراسة مقارنة، مجلد2، عالم الكتب للنشر، القاهرة.
28. محمد، فلاّح، أحلام، سميره حدو(2015)، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري "تجارب دولية"، مجلة الردة لإقتصاديات الأعمال، ع 1،
29. مساعد، أكرم(1992)، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، (بدون ناشر)، عمان.
30. المشهداني، أكرم عبد الرزاق(دون سنة)، فكرة استحداث ديوان للمظالم "الإمبودسمان"، على الموقع <http://algardenia.com/maqalat>.
31. مصطفى إبراهيم، كلاويش(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة النهرين.

المراجع الأجنبية:

32. Bradly, (A); and Ewing, (K)(1993), **Constitutional and administrative law**, Longman, Eleventh Edition.

33. Wong, Andrew. W.F(1973); **The Birth of an Ombudsman: A study of the British parliamentary commissioner** (Hong Kong: Chinese University of Hong Kong, United College Journal, vol. 11, , p134.

القوانين والأنظمة:

1. الدستور الأردني 1952 وتعديلاته.
2. نظام ديوان الرقابة والتفتيش الملغي رقم 55 لعام 1992.
3. قانون ديوان المظالم رقم 11 لعام 2008.
4. قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

الأحكام القضائية:

1. عدل عليا رقم 181/1990 بتاريخ 11/28 برنامج عدالة.