مؤسّسة أمين المظالم: دورها وفعاليّتها

THE ROLE AND EFFECTIVENESS OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION

نعمل من أجل
تعزيز
الديمقراطية
ونشرها عبر
العالم

سلسلة أبحاث حول حكم القانون

مؤسّسة أمين المظالم: دورها وفعاليّتها

THE ROLE AND EFFECTIVENESS OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION

شكر وتقدير
Acknowledgements

ردّاً على التحدي الذي يثيره تعزيز حقوق الإنسان وحكم القانون في سائر أقطار العالم، أطلق كلٌّ مِن منظمة "فريدوم هاوس"/بيت الحريّة (Freedom House)؛ والمبادرة القانونيّة للمجموعة الأوروبيّة-الآسيويّة ودول أوروبا الوسطى، التي أعدّتها نقابة المحامين الأميركيّين؛ والمعهد الديمقراطيّ الوطنيّ للشؤون الدولية، أطلقوا مبادرةَ حكم القانون، واتحادَ "رايتس" أو التدريب والدعم العالميَّيْن المقدّمَيْن لحقوق الإنسان. فاتحاد "رايتس" يعمد، على السواء، إلى الاستجابة سريعاً لحاجات الديمقراطيّات النامية والبلدان التي تمرّ بمرحلة انتقاليّة، وإلى تقديم مساعدة إنمائيّة على المدى الطويل لهذه الديموقراطيّات والبلدان. والهدف من عمله هو تعزيز وسائل حماية حقوق الإنسان وممارساتها؛ وتطوير الأطر القضائيّة، والقانونيّة، والتنظيميّة التي تحصّن المؤسسات الديمقراطيّة واقتصاديات السوق؛ وتدعيم مؤسسات القطاع القضائيّ وإجراءاتها؛ وضمان حقّ اللجوء إلى القضاء بشكل عادل ومنصف؛ وتطوير الامتياز التقنيّ وإقامة أحدث النشاطات المستدامة، في مجالَيْ حكم القانون وحقوق الإنسان.

RIGHTS Consortium
c/o Freedom House
1319 18th Street, NW
Washington, DC 20036
Tel: (202) 296-5101
Fax: (202) 296-5078
www.rightsconsortium.org

NDI
2030 M Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC 20036
Tel: (202) 728-5500
Fax: (202) 728-5520
www.ndi.org

المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ هو منظمة غير ربحيّة، تعمل في سبيل تعزيز الديمقراطيّة ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفّر المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ المساعدة العمليّة للقادة المدنيّين والسياسيّين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسّسات الديمقراطيّة، مستعيناً بشبكة عالميّة من الخبراء المتطوّعين. ويتعاون المعهد أيضاً مع المتطوّعين في كلّ أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسيّة والمدنيّة، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الانفتاح والمساءلة في الحكم.

بفضل دعمٍ ماليّ قدّمته الوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة (USAID)، ومن خلال اتحاد "رايتس"، أعدّ المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ هذا الكتيّب، كجزءٍ من سلسلة منشورات ترمي إلى تزويد الأطراف السياسيّين الفاعلين (بمن فيهم البرلمانيّون، والمسؤولون في وزارة العدل، وسواهم من المسؤولين الحكوميّين، فضلاً عن قادة المجتمع المدنيّ)، بمعلومات عمليّة ومقارَنة عن الخيارات السياسيّة وخيارات السياسات المرتبطة بمسائل محدّدة من حكم القانون. أما الآراء المستعرَضة في هذا الكتيّب فلا تُلزِم إلاّ المؤلّف، ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة. وتأتي سلسلة الأبحاث حول حكم القانون لتكمل سلسلة منشوراتٍ تناول فيها المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ شؤونَ تعزيز القدرات البرلمانيّة. وقد استعان المعهد وهيئات أخرى بهذه المنشورات لتفعيل الحوار والعمل في مسائل إصلاح الهيئات التشريعيّة.

أعدّ هذا البحث د. فيكتور أييني، مستنداً إلى عمله الخاصّ في مؤسّسات أمين المظالم، وإلى مسح قام به المعهد الدّيمقراطيّ الوطني عن هذه المكاتب. ومع أنّ البحث يستخدم مصطلح أمين المظالم، تجنّباً لأيّ التباس، لكن تجدر الإشارة إلى أنّ المعنى يفيد كلا الجنسين. أمّا التعليقات والمراجعات، فنفّذها ك. سكوت هوبلي، مدير برامج الحكم في المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ، إلى جانب جين غانم، وريبيكا لوغان، وأماندا سلوت من المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ.

ترجمة نور الأسعد – تاريخ 20.3.2007 . المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدوليّة، بيروت – لبنان.

الرجاء إرسال أيّ تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيّب إلى: arabictranslation@ndi.org

حقوق النّشر © المعهد الدّيمقراطيّ الوطنيّ للشّؤون الدّولية، ٢٠٠٧. كلّ الحقوق محفوظة. يمكن أن يُعاد إنتاج و/أو ترجمة أجزاء من هذا الكتاب لأهدافٍ غير تجاريّة، شرط أن يعترف القائم بالعمل بأنّ المعهد الدّيمقراطيّ الوطنيّ والوكالة الأميركيّة للتّنمية الدوليّة هما مصدر المادّة المنشورة، ويرسل إليهما نسخاً عن أيّة ترجمة.

فهرس المحتويات
Table of Contents

١. أمين المظالم: نظرة عامة ---------- ٦

من هو أمين المظالم؟ ---------- ٦

منافع مؤسّسة أمين المظالم ---------- ٦

أنواع مكاتب أمين المظالم ---------- ٨

دور مؤسّسات أمين المظالم وصلاحيّاتها ---------- ٩

٢. تأسيس مكتب أمين المظالم ---------- ١١

صياغة الإطار القانوني وضمان التطبيق الفعّال ---------- ١١

تصميم المكتب وبنية الموظّفين ---------- ١٧

٣. تقديم الخدمات بشكلٍ فعّال ---------- ٢١

إدارة الشكاوى ---------- ٢١

ما بعد الشكاوى: تعزيز الإصلاحات النظاميّة ---------- ٢٢

آليّات الفعاليّة والتنفيذ ---------- ٢٣

تحسين الكفاءة العمليّة ---------- ٢٣

مساءلة مكتب أمين المظالم ---------- ٢٧

٤. الاتجاهات العالميّة: التكليف المتوسّع ---------- ٣٠

التوسّع في الدور والصلاحيّة ---------- ٣٠

إنجاح التوسّع ---------- ٣٢

٥. الحواشي النهائية ---------- ٣٤

الفصل الأوّل

CHAPTER ONE

أمين المظالم: نظرة عامة

The Ombudsman: An Overview

من هو أمين المظالم؟

What is an Ombudsman?

يعود الأصل اللاتينيّ لهذه الكلمة إلى مصطلحٍ سويديّ معناه "وكيل أو ممثّل الشعب أو مجموعة من الشعب". أمّا الشكل الحديث لهذا المكتب، فنشأ مع أمين المظالم البرلمانيّ الذي نصّ عليه الدستور السويديّ الصادر عام ١٨٠٩، للإشراف على البرلمان ومراقبة الإدارة العامة في الحكومة.

بشكلٍ عام، يتعاطى مكتب أمين المظالم اليوم مع الشكاوى التي يرفعها الشعب بشأن القرارات الصادرة عن السلطات الإداريّة العامة، أو بشأن أعمالها، أو امتناعها عن العمل.

صحيحٌ أنّ وظيفة أمين المظالم ستكون مكيَّفة مع الثقافة السياسيّة والسياق التاريخيّ لبلدٍ معيّن، إلا أنّ بعض الوظائف المشتركة تنبثق عن كل هذه المؤسّسات عمليّاً. فأمين المظالم هو مسؤولٌ مستقل وغير حزبيّ (أو لجنة من المسؤولين)، يمارس مهمّة إشراف الإدارة العامة في الحكومة. وعادةً، ينصّ الدستور نفسه على تأسيس هذا المنصب، أو ينشأ بموجب النظام الأساسيّ. بالإضافة إلى ذلك، يتمتّع أمين المظالم بصلاحيّة التحقيق في الحالات الفرديّة، والإجراءات الإداريّة، والتغييرات النظامية ذات الصّلة، كما بصلاحيّة إعداد التقارير عنها، ووضع التوصيات بشأنها. ومع أنّ أمين المظالم يعالج شكاوى الشعب بخصوص سوء الإدارة أو المظالم الإداريّة، إلا أنّ هذا المكتب يتحمّل مسؤوليّةً متزايدة أيضاً تجاه حقوق الإنسان، ومكافحة الفساد، وغيرها من المسائل المتعلّقة بحكم القانون.

ليس مكتب أمين المظالم بهيئةٍ قضائيّة، ولا يتمتّع عادةً إلا بصلاحيّة محدودة تخوّله فرض الأنظمة أو قلب الأعمال الإداريّة، هذا إذا مُنح هذه السلطة في المقام الأوّل. عوضاً عن ذلك، تنصّ مقاربة أمين المظالم على إيجاد حلّ للمشاكل من خلال التحقيق والتوفيق. ويستمدّ هذا المكتب سلطته وتأثيره من قاعدته القانونيّة، وتكليفه برفع التقارير إلى إحدى هيئات الدولة الأساسيّة (البرلمان أو رئيس السلطة التنفيذيّة عادةً)، وصلاحيّته في نشر نتائج بحثه وتقاريره عن الأعمال والإجراءات الإداريّة.

بعبارةٍ مبسّطة، يُعيَّن أمين المظالم ليجعل العالم البيروقراطي الخاضع لسلطة الدولة مكاناً أفضل كي يدير عامةُ الناس أعمالَهم فيه. فيقصد المواطنون أمين المظالم إذا كانوا غير راضين عن الطريقة التي تعاملهم بها المؤسّسة الحكوميّة؛ مثلاً، إذا اعتبروا أنّ القرار المتّخذ بحقّهم ظالم، أو الإجراءات المستخدَمة لاتّخاذ القرار غير مناسبة.

منافع مؤسّسة أمين المظالم

Benefits of an Ombudsman Institution

لمؤسّسة أمين المظالم منافع عدّة تجعلها قطباً جاذباً للمواطنين والحكومات

والحكومات على حدّ سواء. فهذا المكتب يعزّز الحقوق الفرديّة ويحميها، كما يشجّع إدارةً عامة أكثر فعالية، ويؤمّن آليّةً لحلّ النزاعات فعّالةً من حيث الكلفة، ويسدّ الثغرة بين الحكومة والشعب، ويعزّز التعاون عوضاً عن المقاضاة، ويتيح اطّلاعاً متزايداً للمواطنين على مسألة حلّ النزاعات.

حماية موسّعة لحقوق المواطنين

نتيجة نهضة الدولة البيروقراطيّة العصريّة، ازدادت مشاركة الحكومة في حياة المواطنين، من خلال التمهيد لبنى إداريّة أكثر تعقيداً، ينبغي أن يختبرها الأفراد. إزاء ذلك، كان من الضروريّ أن يتزوّد المواطنون بسبلٍ للاعتراض على التصرّفات الإداريّة الظالمة أو الاعتباطيّة. فمؤسّسة أمين المظالم تقدّم للفرد آليّةً لرفع الشكاوى، والتوصّل إلى وسائل ممكنة لمعالجة تصرّف الدولة غير الملائم أو العادل. فحين تتصرّف الحكومة بشكلٍ غير عادل، أو تسيء معالجة وضعٍ معيّن، أو تنكر حقوق المواطنين أو منافعهم، يؤمّن مكتب أمين المظالم منتدى لعرض الشكاوى، وربّما للدفاع عن حقوق هؤلاء المواطنين.

إدارة عامة أكثر فعالية

لا يعزّز مكتب أمين المظالم حماية الحقوق الفرديّة وحسب، بل يساهم أيضاً في إدارةٍ عامّة فعّالة. فمن بين سائر المؤسّسات الحكوميّة، هذا المكتب هو الوحيد المخوَّل تحديد المشاكل البنيويّة ضمن الإدارة العامة ومعالجتها. وبفضل الخبرة التقنيّة المكتسبة جرّاء التحقيق في شكاوى الأفراد وتحليلها، إلى جانب القدرة على تصنيف السجلات وتتبّعها، يصبح أمين المظالم قادراً على تحديد الأسباب النظاميّة المحتمَلة لسوء الإدارة.

لمّا كان مكتب أمين المظالم الذي يؤدّي وظيفته على أكمل وجه يبني علاقة عملٍ وطيدة مع المؤسّسات الحكوميّة الأخرى، وينبغي أن تكون سمعته سمعة موضوعيّة وحياديّة، فمن الأرجح أن يعترف المسؤولون الحكوميّون بأهميّة توصياته المتعلّقة بالممارسات الإداريّة. وفي الكثير من الحالات، تسعى الوكالات الحكوميّة سعياً حثيثاً إلى الحصول على مشورته، ضماناً للعدالة في تطوير السياسات الإداريّة وتطبيقها.

حلّ النزاعات بكلفةٍ أقل

تمثّل مكاتب أمين المظالم استثماراً عامّاً جيّداً. فالمكاسب الماليّة التي يحقّقها المواطنون مهمّة جدّاً، بما أنّ الكثير من هذه المكاتب لا يفرض كلفةً مقابل خدماته. بالأحرى، يمكن توفير المزيد من النفقات بواسطة الطريقة السريعة وغير الرسميّة لحلّ الشكاوى، عوضاً عن المقاضاة المكلِفة والطويلة لجهة الوقت. بالإضافة إلى ذلك، يمكن ردّ الفوائد لجهة الكلفة التي تستخلصها الحكومة، إلى بنية المكتب الفريدة من نوعها، واستخدامه الطرق غير الرسميّة عند حلّ المشاكل، ممّا يقلّص إلى أدنى حدّ الحاجة إلى طاقم عمل كبير، ويخفّف بالتالي من التكاليف العامة.

سدّ الثغرة بين الحكومة والشعب

إنّ وجود محقّقٍ مستقلّ ونزيه، يستطيع المساهمة بشكل كبير في أن يحسّ الشعب بالأمن والثقة في الأعمال الحكوميّة. ويكشف هذا عن فائدته بشكلٍ خاصّ في المجتمعات الانتقاليّة التي انتقلت حديثاً من نظامٍ سياسيّ فاشستيّ، إلى آخر أكثر انفتاحاً ومبني على الأسس والمعايير الديمقراطيّة. فبعد التحقيق في شكاوى الأفراد، يصبح أمين المظالم – على الأقل– جاهزاً لشرح تصرّفات الحكومة للمواطن. ويمكن أيضاً أن يخوّله منصبه التوصية بتغيير قرارٍ حكوميّ أو إلغائه، بحسب ما تؤول إليه نتائج بحثه. ومع أنّ المواطن قد لا يرضى عن الاستنتاجات التي توصّل إليها أمين المظالم، إلا أنّه سيدرك على الأقلّ اضطرار الحكومة إلى تبرير تصرّفاتها أمام مدقّقٍ مستقلّ.[1]

ويسدّ هذا المكتب الثغرة بين الحكومة ومواطنيها من خلال تعزيز مقاربة الحكومة بطريقةٍ أكثر "حساسيّة تجاه الأشخاص". فبينما يمارس المكتب صلاحيّته التحقيقيّة، سيتذكّر الموظّفون الحكوميّون أنّ قراراتهم وأعمالهم تؤثّر على الأفراد، وأنّ مدقّقاً خارجيّاً قد يضطر إلى شرحها أو تبريرها، على أن يتمكّن من نشر توصياته على العلن.

التعاون عوضاً عن المقاضاة

يلجأ مكتب أمين المظالم إلى التحقيق والوساطة من أجل إيجاد حلٍّ لمشكلةٍ جوهريّة، يقبله كلّ من المواطنين والحكومة. غير أنّ مكتب أمين المظالم، بخلاف المحاميّ القانوني، يؤدّي دوراً محايداً. على سبيل المثال، لا يمكنه فرض موجبات ملزِمة قانوناً على غرار القاضي.

اطّلاع متزايد على حلّ النزاعات

أخيراً، يؤمّن مكتب أمين المظالم آليّةً لحلّ النزاعات رخيصةَ الكلفة، وسريعة، ومرنة، خارج نطاق القضاء. فيمكن لعامّة الشعب أن يلجأوا إلى أمين المظالم كإجراءٍ وقائيّ متاح ضدّ سوء استخدام الحكومة لسلطتها. ولا شكّ في أنّ هذا مهمّ جدّاً، بما أنّ اللجوء إلى القانون ضدّ سوء المعاملة الإداريّة غير متوافر عادةً بشكلٍ فعّال، إمّا بسبب التكاليف المرتفعة والمدّة الزمنيّة الطويلة التي يستغرقها إصدار حكم قضائيّ، وإمّا بسبب غياب العلاج القانونيّ.[٢]

أنواع مكاتب أمين المظالم

Types of Ombudsmen Offices

نتيجة انتشار أمناء المظالم في النصف الثاني من القرن العشرين، إلى جانب الحاجة إلى تكييف المؤسّسات مع السياق السياسيّ لكلّ دولة، ظهرت تنوّعات أساسيّة في وظائف أمناء المظالم وطبيعة مكاتبهم عبر العالم.[٣]

تتوزّع مكاتب أمناء المظالم عادةً على ثلاثة أنواع: التشريعيّ، والتنفيذيّ، والاختصاصيّ. لعلّ أكثرها شيوعاً هو أمين المظالم التشريعيّ (أو البرلمانيّ) الذي ينصّ عليه الدستور و/أو يُطبَّق من خلال إقرار تشريع. ومع أنّه موظّفٌ مستقلّ، إلا أنّ أمين المظالم التشريعيّ يرفع تقاريره إلى البرلمان، ويساعد تلك الهيئة في أداء وظيفة الإشراف على الحكومة.

في المقابل، أمين المظالم التنفيذيّ هو موظّف تعيّنه الحكومة أو رئيس الحكومة؛ وغالباً ما يُكلَّف الإشرافَ على وكالةٍ معيّنة أو مجموعةٍ من الوكالات ضمن الحكومة. أمّا النوع الثالث، فهو أمين المظالم الاختصاصيّ الذي تنحصر صلاحيّاته ضمن ميدانٍ وظيفيّ معيّن، كحقوق الإنسان. ويمكن أن يعيَّن هذا الأخير إمّا عن طريق الهيئة التنفيذيّة أو التشريعيّة.

في أغلب الأحيان، لا يندرج مكتب أمين المظالم في دولةٍ معيّنة ضمن فئةٍ واحدة تماماً، بل يتوزّع على اثنتين. على سبيل المثال، تحدّد السلطة التنفيذيّة في روسيا المرشّحين لمكتب أمين المظالم، ثمّ يقوم البرلمان الروسي أو الدوما بالتصويت من أجل تعيين فردٍ واحد.[٤] ولعلّ التمييز الأوضح بين المكاتب هو تكليفاتها أو مهامّها المتنوّعة (أنظر المربّع ١ في الصفحة السابقة)؛ فتنعكس هذه الأخيرة، في أفضل الأحوال، في كلّ نشاطات المكتب وتتحدّد بشكلٍ واضح أمام الشعب.

المربّع ١: بيان مهمّة مكتب أمين المظالم

البيرو

تنصّ مهمّة مكتب أمين المظالم على حماية الحقوق الدستوريّة والأساسيّة، الفرديّة منها والجماعيّة، بهدف الإشراف على تأدية واجبات إدارة الدولة، وعلى منافع الخدمات العامّة بالنسبة إلى السكان.

www.ombudsman.gob.pe/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=4

ناميبيا

يرمي مكتب أمين المظالم في ناميبيا إلى تعزيز حقوق الإنسان والإدارة العادلة والفعّالة، وحمايتها، ومكافحة الممارسات الفاسدة، وحماية البيئة والموارد الطبيعيّة في ناميبيا، من خلال التحقيق المستقلّ والحياديّ، وحلّ الشكاوى، وزيادة الوعي العام.

www.ombusdman.org.na/

النروج

يُصدر البرلمان النروجي (الستورتنغ) توجيهاتٍ عامة عن وظائف مكتب أمين المظالم. عدا ذلك، يؤدّي هذا الأخير وظائفه بشكلٍ مستقلّ، ومنفصل عن البرلمان... تنصّ مهمّة أمين المظالم، بصفته ممثّل البرلمان، وبالطريقة المنصوص عليها في القانون والتوجيهات المخصّصة له، على السعي إلى أن يضمن ألا ترتكب الإدارة العامة أيّ ظلم بحقّ المواطن الفرد.

www. omineurope.info/uk/gesetz_norway_uk.htm

دور مؤسّسات أمين المظالم وصلاحيّاتها

Role and Power of Ombudsmen Institutions

دور مكتب أمين المظالم

يُعتبر مكتب أمين المظالم، في الأساس، مؤسّسة لمعالجة الشكاوى؛ وقد أُنشئ في الدرجة الأولى لمساعدة الأفراد في حلّ المشاكل التي قد يواجهونها مع أيّ هيئةٍ في الحكومة. وأيضاً، يساعد أمين المظالم المجتمع ككلّ، من خلال أداء هذه الوظيفة، عبر تعزيز الإصلاح الإداريّ وجذب الاهتمام إلى ما يُعتبر مشاكل نظاميّة غالباً. بالإضافة إلى ذلك، يتمكّن مكتب أمين المظالم، بفضل دوره التحقيقيّ، من المساهمة في الإشراف البرلمانيّ على الحكومة، بما أنّه يرفع التقارير عن نتائج بحثه إلى البرلمان في معظم الأوقات.

نظراً إلى فعاليّة هذا المكتب وقدرته على التكيّف، انتشر في عدّة بيئات سياسيّة مختلفة، بينما اكتسبت مكاتب أمناء المظالم الموجودة أصلاً صلاحيّاتٍ ومسؤوليّاتٍ جديدة تتعدّى مجرّد الإدارة العامّة. ويركّز هذا القسم على الأدوار الأكثر تقليديّة لمؤسّسات أمين المظالم، بينما يتولّى فصلٌ لاحق معالجة الأدوار المتوسّعة لهذه المؤسّسة.

حماية الفرد. ينصّ الدور الأساسيّ لأمين المظالم على حماية الأفراد من انتهاكات حقوقهم على يد الحكومة، ومن سوء استخدام السلطة، والأخطاء، والإهمال، والقرارات غير العادلة، وسوء الإدارة.[٥] ولكن، لا يمكن اعتبار أمين المظالم مدافعاً عن الفرد، بل بالأحرى محقّقاً حيادياً في شكاوى الأفراد ضدّ الحكومة. وعندما تدعو الحاجة، يرفع أمين المظالم التوصيات إلى إدارة الحكومة، عساها تقوم بمعالجةٍ محتملة.

تعزيز الإصلاح الإداريّ. يتمكّن مكتب أمين المظالم، بفضل دوره كمؤسّسةٍ لمعالجة الشكاوى، من أداء وظيفةٍ مرتبطة بهذا الميدان: الكشف عن مَواطن الضعف البنيويّة في أنظمة الحكومة الإداريّة، وتعزيز الإصلاح الإداريّ. ولمّا كان مكتب أمين المظالم يتلقّى الشكاوى ضدّ الوكالات أو الإجراءات الحكوميّة، ويحقّق فيها، ويتتبّع أثرها، فهو في موقع يخوّله تحديد مَواطن الضعف النظاميّة ورفع التوصيات إلى الوكالة الحكوميّة المناسبة أو البرلمان بخصوص التغييرات الملائمة.

دعم البرلمان في القيام بوظيفة الإشراف وتكملتها. رغم أنّ مكتب أمين المظالم قد يكون مستقلاً عن المؤسّسات الحكوميّة، إلا أنّه مكلَّف غالباً برفع التقارير إلى البرلمان. ومن شأن هذا أن يضمن مساءلة مكتب أمين المظالم على أعماله، وأن يمكّنه أيضاً من مساعدة البرلمان في أداء وظيفته الإشرافيّة.

يتمتّع مكتب أمين المظالم عادةً، بهدف إنجاز تحقيقاته، بحقّ الاطّلاع على المعلومات المتعلّقة بنشاطات الحكومة بأكملها عملياً. وبفضل تقارير أمناء المظالم (الفرديّة منها والسنويّة)، والاجتماعات غير الرسميّة مع لجان الإشراف البرلمانيّة، يصبح البرلمان قادراً على الوصول الفوريّ إلى المعلومات التي يمكنه استخدامها عند تعامله مع السلطة التنفيذيّة. بالإضافة إلى ذلك، إنّ وجود محقّق حياديّ، قادر على التحقيق في أعمال الموظّفين الحكوميّين ومخالفاتهم المحتمَلة، قد يشكّل عائقاً قويّاً بحدّ ذاته في وجه سوء استعمال الإدارة العامّة على مستوى رسميّ.

الصلاحيّات الأساسيّة لمكاتب أمناء المظالم

بهدف تأدية هذه الأدوار المهمّة، يجب أن يتمتّع مكتب أمين المظالم بثلاث صلاحيّاتٍ أساسيّة: التحقيق، وتقديم التوصيات، ورفع التقارير. تجدر الإشارة إلى أنّ مناقشةً أكثر شموليّة حول هذه الصلاحيّات سوف تتبع في الفصل الثاني.

صلاحيّة التحقيق. يمسي مكتب أمين المظالم، بدون صلاحيّات تحقيقٍ واسعة، عاجزاً عن الإيفاء بمسؤوليّاته الجوهريّة. وتشمل هذه الصلاحيّةُ عادةً السلطةَ التي تخوّله طلب الوثائق من أيّ مؤسّسةٍ رسميّة، رُفعت بحقّها شكوى أو يُجرى بشأنها تحقيق، إلى جانب طلب الوصول إلى الأفراد الملمّين بالقضيّة. في معظم الدول، يترتّب

على المؤسّسة الخاضعة للتحقيق، بدورها، واجبُ التعاون مع الطلبات المنطقيّة والاستجابة لها.

في أغلب الحالات، لا يتمتّع مكتب أمين المظالم بصلاحيّة التحقيق إلا عندما يرفع فردٌ أو مجموعة من الأفراد شكوى معيّنة ضدّ الحكومة. غير أنّ أمين المظالم صار يتمتّع، أكثر فأكثر، بصلاحيّة المبادرة من تلقاء نفسه إلى فتح تحقيقاتٍ، في غياب أيّ شكوى فرديّة. وتُعتبر هذه الصلاحيّات التي يتّخذها من تلقاء نفسه ضروريّة للتحقيقات النظاميّة؛ كما تُعدّ، أكثر فأكثر، أدواتٍ أساسيّة لتأدية دور هذا المكتب المتوسّع.

صلاحيّة تقديم التوصيات. ما إن ينتهي أمين المظالم من التحقيق، حتى يصبح بمقدوره اقتراح الوسائل المناسبة لمعالجة السلوك الإداريّ غير الملائم الذي أقدمت عليه السلطة الخاضعة للتحقيق. فيمكنه التوصية بإلغاء قانونٍ أو قرار أو تغييرهما، أو ربّما إعادتهما إلى وضعه السابق. وقد ينصح أيضاً، بعد سلسلةٍ من التحقيقات النظاميّة، بتغيير سياسةٍ إداريّة أو إجراءٍ بأكمله، أو إبطالهما. غير أنّه لا يتمتّع بأيّ صلاحيّة لتنفيذ هذه التوصيات، ولا تعتبر توصياته ملزِمة قانوناً.

صلاحيّة رفع التقارير. يتمتّع مكتب أمين المظالم بصلاحيّة وواجب يخوّلانه إعداد التقارير عن نتائج البحث التي توصّل إليها بعد التحقيقات. فترسَل هذه التقارير عادةً إلى الوكالة وصاحب الشكوى. وكما أُشير سابقاً، يمكن لمكتب أمين المظالم أن يرفع نتائج بحثه، وتوصياته، إلى جانب الإجابات التي أدلت بها الهيئات الحكوميّة ذات الصلة، إلى البرلمان. وتجري العادة أيضاً على أن يرفع المكتب إلى البرلمان، فضلاً عن التقارير حول القضايا الفرديّة، تقريراً سنويّاً عن نتائج البحث العامّة؛ وما يلبث أن يصبح التقرير علنيّاً بمتناول العامّة. تجدر الإشارة إلى أهميّة صلاحيّة رفع التقارير هذه، وبالتالي كسب الدعاية، بما أنّ مكتب أمين المظالم لا يتمتّع بأيّ سلطة لإصدار القرارات الملزِمة، بل يعتمد عوضاً عن ذلك على الإقناع. من جهتها، تعتمد السلطات العامّة غالباً توصيات أمين المظالم لتجنّب نقاشاتٍ عامّة أكثر حول الأعمال غير المناسبة أو السياسات غير العادلة.

الفصل الثاني

CHAPTER TWO

تأسيس مكتب أمين المظالم

Establishing an Ombudsman Office

ما إن يُتّخذ القرار بتأسيس مكتب أمين المظالم، حتّى يصبح من الضرورة منحه السلطة القانونيّة الملائمة لتنفيذ واجباته الأساسيّة بطريقةٍ فعّالة وقابلة للمساءلة. في الكثير من الدول، ينصّ الدستور على إنشاء هذا المكتب، ويدعمه قانونٌ تطبيقيّ، يعرّف بصلاحيّاته ونطاق سلطاته. فأن يكون هذا المكتب منصوصاً عليه في الدستور، وليس في التشريع وحده، أمر يضفي عليه أهميّة، ويقصيه، إلى حدّ ما، عن التجاذبات السياسيّة. ومع أنّ هذه المكاتب تُحوَّل أكثر فأكثر إلى المؤسّساتية عن طريق أداةٍ دستوريّة، إلا أنّ دولاً كثيرة قد أنشأت مكاتب عالية الجودة وقائمة على أساسٍ متين، عن طريق التشريع لا غير.

صياغة الإطار القانونيّ وضمان التطبيق الفعّال

Drafting the Legal Framework and Ensuring Effective Implementation

ما إن يَمنح الدستورُ أو القانون سلطةَ تأسيس مكتب، حتى تظهر الحاجة إلى سنّ تشريعاتٍ لاحقة تحدّد صلاحيّات مكتب أمين المظالم ومسؤوليّاته (ويشار إليها غالباً بالقوانين المفوِّضة).

في الكثير من الحالات، يكون القانون المفوِّض محدَّداً جدّاً في رسمه حدود دور مكتب أمين المظالم، وصلاحيّاته، ومسؤوليّاته. أمّا في الحالات الأخرى، فيُعتبر التشريع الخاصّ بأمين المظالم أقلّ شموليّة، تاركاً أمر تحديد تفاصيل المكتب للتأويلات والحالات السابقة المماثلة. تجدر الإشارة إلى ثلاث قضايا على الأقلّ، من شأنها أن تطرح تحدّياتٍ مهمّة أمام الفعاليّة الإجماليّة للمؤسّسة، في حال لم تتمّ معالجتها، وهي: استقلاليّة المكتب، ونطاق صلاحيّته، وعلاقته بالمؤسّسات الحكوميّة الأخرى، ومدى تقبّل هذه الأخيرة له.

تتضمّن التشريعات المفوِّضة الأكثر شموليّة بشكلٍ عام: وظيفة المكتب ونطاق صلاحيّته؛ واستقلالية المكتب؛ ووسائل تعيين أمين المظالم وصرفه؛ والصلاحيّات الموكَلة إلى المكتب (كرفع التقارير، وتقديم التوصيات، والتحقيق)؛ وآليّات التنفيذ والموارد التابعة للمكتب؛ وضمانات لمستوياتٍ مناسبة من الموارد؛ وآليّات لتشجيع التعاون الحكوميّ مع هذا المكتب.

وظيفة أمين المظالم ونطاق صلاحيّته

صحيحٌ أنّ التشريع المفوِّض قد أرسى استقلاليّة مكتب أمين المظالم، ولكن، إلى جانب ذلك، من الأفضل أن يوضح وظيفة هذا المكتب أيضاً، ويحدّد نطاق صلاحيّته بشكلٍ واضح. فقد جرت العادة على أن يتمتّع مكتب أمين المظالم بصلاحيّاتٍ واسعة عند الإشراف على السلوك والممارسات الحكوميّة. على سبيل المثال، يعلن قانون أمين المظالم في مالطا أنّ وظيفة هذا المكتب هي "التحقيق في أيّ عملٍ تقوم به الحكومة، أو أيّ طرف آخر بالنيابة عنها، أو أيّ سلطة أخرى،

أو هيئة، أو شخص ينطبق عليه القانون، في خلال ممارسة وظيفتها الإداريّة."[٦] وتشمل عبارة "سلطة أخرى" مؤسّسات القطاع الخاصّ في بعض الدول (كنيجيريا)، في حين أنّها تعني في أكثريّة الدول السلطةَ العامّة للإشراف على القطاعات المخصخصة التي كانت تتولاها الحكومة.

تقدّم نقابة المحامين الأميركيّة النموذج التالي عن قانون أمين المظالم إلى حكومات الولايات الأميركيّة. وهو يحدّد وظيفة المكتب ونطاق صلاحيّته كما يلي:

> يجري أمين المظالم تحقيقاً ملائماً في شكوى معيّنة، تُعتبر موضوعاً مناسباً لفتح تحقيق. وتشمل هذه المواضيع المناسبة أيَّ عمل إداريّ يعتقد أمين المظالم أنّه:
> - مخالف للقانون أو النظام؛
> - مستند إلى وقائع خاطئة أو اعتبارات لا علاقة لها بالموضوع؛
> - غير مدعوم ببيان مناسب بالأسباب؛
> - منفَّذ بطريقةٍ غير فعّالة؛
> - غير منطقيّ أو عادل، أو مثير للاعتراض في حالةٍ أخرى رغم كونه يتوافق مع القانون؛ أو
> - خاطئ في حالاتٍ أخرى.[٧]

يجب أن يعتمد مكتب أمين المظالم على ملكته في التمييز عند تحديد الموعد المناسب للتحرّك أو المباشرة في التحقيق. وهو ملزَمٌ بالتكتّم عند معارضة أيّ تحرّكات قد تبدو مخالفة للمبادئ المقبولة في السلوك الإداريّ الجيّد. وفق ما توصّل إليه أمين المظالم في كوينزلاند، أستراليا، في تقريره السنوي لعام ٢٠٠٣، يمكن لهذا المكتب أن:

> يحقّق في قرارٍ أو عمل تقدم عليه وكالة حكوميّة تابعة للولاية أو المحلّة، أو يجري في داخلها، أو بالنيابة عنها، بما في ذلك السلطات القانونيّة، ليحدّد إذا كان:
> - متّخذاً من أجل هدفٍ غير ملائم؛
> - متّخذاً بناءً على أسس لا تتّصل بالموضوع؛
> - متّخذاً بشكلٍ مخالف للقانون؛
> - غير منطقيّ؛
> - غير عادل أو استبداديّ؛
> - تمييزيّاً بشكلٍ غير ملائم؛
> - مستنداً إلى خطأ قانونيّ أو زيف في الحقائق؛
> - متّخَذاً بدون تبرير الأسباب؛
> - غير صحيح.
>
> لا تشمل صلاحيّاتنا قضايا التحقيق المتعلّقة بـ:
> - الوزراء ورئيس الوزراء، أو المحاكم والقضاة، أو المستشارين القانونيّين لدى السلطة الملكيّة، أو المدقّق العام في الحسابات؛
> - الشرطة أثناء تنفيذ عملها؛
> - الوكالات والدوائر المشترَكة بين الكومنولث والولايات
> - الأفراد العاديّين أو شركات الأعمال.
>
> لقد تمّ الاعتراف في القانون الجديد بدورٍ آخر، ومكمّل، لتحسين نوعيّة اتّخاذ القرارات والممارسات الإداريّة في الوكالات الحكوميّة.[٨]

تتنوّع المسائل التي يمكن للمواطنين أن يرفعوا شكوى بشأنها تنوّعاً عظيماً وفقاً للمكتب، كما تعتمد على الفروقات المحدَّدة والظروف المحليّة الخاصّة بكلّ دولة.[٩] فيتولّى مكتب أمين المظالم عادةً مجموعة واسعة من القضايا التي تندرج ضمن إطار سوء الإدارة. من هنا، تعتمد المؤسّسة اعتماداً شديداً على نظرة الشعب إلى دورها وفعاليّتها؛ فيصبح من الضروريّ أن يدير مكتب أمين المظالم توقّعات الشعب بخصوص الخدمات التي يمكن أن يؤمّنها لهم. فإذا لم تكن توقّعات الشعب متوافقة مع قدرات المكتب أو تكليفه، سرعان ما سيفقد هذا الأخير ثقة المواطنين وبالتالي تأثيره المقنع على الحكومة. في نهاية الأمر، ستضعف قدرته على حلّ الشكاوى ضعفاً جذريّاً.

استقلاليّة مكتب أمين المظالم

تُعتبر مناصبُ أمين المظالم كياناتٍ خاصّة بالدولة، بمعنى أنّها تعتمد على الأموال العامّة، وتكون ملزَمة بالمحافظة على الدعم السياسيّ للحصول على تمويلٍ مستمرّ. غير أنّ وضع هذا المكتب لغريب: فهو يحقّق في أعمال الحكومة في حين يعتمد على مواردها. رغم ذلك، لعلّ أهمّ شرطٍ يضمن فعاليّة هذا المكتب هو استقلاليّته عن باقي

دوائر الحكومة. فمن الضروريّ ألا تتدخّل الحكومة بعمليّة التحقيق وتقديم التوصيات.

والاستقلاليّة أساسيّة أيضاً للمحافظة على الثقة العامّة بأمين المظالم، بصفته محقّقاً محايداً لا يتأثّر بالمحفّزات السياسيّة. فيجب أن يتمتّع مكتب أمين المظالم بالحريّة في ملاحقة الشكاوى التي يختارها، وفي استعمال الوسائل المعتمَدة أثناء ذلك. ولا يمكنه أن يتّكل على نيل موافقة الهيئات الحكوميّة الأخرى. من هذا المنطلق، يجب أن تكون استقلاليّة مكتب أمين المظالم مضمونة عن طريق أحكام مناسبة في القانون الذي أسّس هذا المكتب، أو في أحكام الدستور نفسه.

رغم الإجماع على ضرورة استقلاليّة مكتب أمين المظالم، كي يؤدي أدواره بشكلٍ فعّال، إلا أنّه ما من صيغةٍ واحدة لبلوغ هذه الاستقلاليّة. فيمكن ضمان استقلاليّة هذا المكتب من خلال طرقٍ متعدّدة، عبر التشريعات المفوِّضة، بما فيها الأحكام القانونيّة الصريحة التي تنصّ على ضرورة ترك هذا المكتب يعمل بعيداً عن تدخلات السلطتَين التنفيذيّة أو التشريعيّة. في هذا السياق، يكتفي التشريع اليونانيّ الذي ينظّم وضع أمين المظالم بما يلي: "لا يخضع أمين المظالم لسيطرة أيّ هيئة حكوميّة أو سلطة إداريّة."[١٠] أنظر أيضاً بنود القانون الإسبانيّ الخاصّة بالاستقلاليّة والحصانة في المربّع ٢.

يجب أن ينصّ القانون المفوِّض، بشكلٍ واضح، إن كان يُسمَح لأمين المظالم بشغل منصبٍ آخر بالتزامن مع منصبه القائم، كما يجب أن يُدرج إجراءاتٍ لمعالجة نزاعات المصلحة المحتمَلة. بالإضافة إلى ذلك، قد يتطلّب ضمانُ الحياديّة منعَ هؤلاء الموظّفين من شغل منصبٍ حكوميّ أو انتخابيّ آخر في الوقت نفسه، أو الانخراط الناشط في نشاطات الأحزاب السياسيّة.

من شأن مكتب أمين المظالم المعروف باستقلاليّته وحياديّته أن يوطّد ثقة المواطنين والحكومة في المؤسّسة، وبالتالي يعزّز قدرته الخاصة على المساهمة في تحسين الإدارة العامّة.

المربّع ٢
بنود الاستقلاليّة والحصانة في القانون الإسبانيّ حول أمين المظالم

١. لا يخضع أمين المظالم لأيّ شروطٍ مرجعيّة ملزِمة، مهما كان نوعها. ولا يتلقّى تعليماتٍ من أيّ سلطةٍ كانت، بل يؤدّي واجباته بشكلٍ مستقلّ ووفقاً لمعاييره الخاصّة.
٢. يتمتّع أمين المظالم بالحصانة. فلا يمكن اعتقاله، أو إخضاعه لإجراءاتٍ تأديبيّة، أو تغريمه، أو ملاحقته قضائيّاً، أو محاكمته، بسبب الآراء التي قد يعبّر عنها أو الأعمال التي قد يقدم عليها عند أداء الواجبات المفروضة عليه بحكم منصبه.
٣. في الحالات الأخرى كلّها، لا يمكن اعتقال أمين المظالم أو احتجازه، بينما يواصل أداء واجباته، إلا في حال تمّ ضبطه بالجرم المشهود. أمّا بخصوص القرارات المتعلّقة باتّهامه، أو سجنه، أو ملاحقته قضائيّاً، أو محاكمته، فيتمتّع القسم الجنائيّ من المحكمة العليا بالصلاحيّة الحصريّة.
٤. تطبَّق القواعد المذكورة أعلاه على نائب أمين المظالم عند أدائه واجباته.
٥. يتضارب منصب أمين المظالم مع أيّ منصب انتخابيّ؛ ومع أيّ مركز سياسيّ أو نشاطاتٍ سياسيّة تشمل الدعاية السياسيّة؛ ومع مزاولة الخدمة الناشطة في أيّ إدارة عامّة؛ ومع الانتماء إلى حزبٍ سياسيّ، أو مزاولة الواجبات الإداريّة في أيّ حزبٍ سياسيّ أو نقابة عمّاليّة أو جمعيّة أو مؤسّسة، أو التوظّف فيها؛ ومع ممارسة وظيفة القاضي أو النائب العام؛ ومع أيّ مهنة حرّة أخرى، أو نشاط مهنيّ أو عمليّ آخر.

www.defensordelpueblo.es/index.asp

شروط التوظيف: تعيين أمين المظالم وصرفه من الخدمة

من الضروري أن تحدّد التشريعات المفوِّضة طريقةَ التعيين، وتنصّ بوضوح على شروط توظيف أمين المظالم. وتتضمّن طرق التعيين: تسمية لجنة برلمانيّة لأمين المظالم والموافقة اللاحقة من البرلمان بأكمله، أو تسميته من الجهة التنفيذيّة مع دعم البرلمان وموافقته.

يجب أن يتطرّق التشريع أيضاً إلى مدّة الولاية، فيحدّد إن كانت تمتدّ

إلى ما لا نهاية، أو تقتصر على عدد معيّن من السنوات، مع تحديد إمكانيّة إعادة التعيين أو حظره. ولعلّه من المفضّل اعتماد ولايةٍ أطول، تمتدّ لخمس أو ستّ سنواتٍ مثلاً، بشكلٍ لا يتزامن مع الدورة الانتخابيّة البرلمانيّة أو الدورة التنفيذيّة، لضمان الاستقلاليّة عن التأثير السياسيّ.

يجب أن يخصّص التشريع أحكاماً عن مرض أمين المظالم، أو إصابته بعجزٍ جسديّ أو ذهنيّ، فيحدّد الظروف والإجراءات التي يمكن بموجبها صرف أمين المظالم من منصبه. ولعلّه من المفضّل أن تكون عمليّة صرف أمين المظالم أكثر صعوبةً من تعيينه- على سبيل المثال، عن طريق اشتراط نسبةٍ أكبر من تصويت الهيئة التشريعيّة. من الإمكانيّات الأخرى، اللجوء إلى الأحكام نفسها التي تنطبق على صرف القضاة أو غيرهم من الموظّفين الحكوميّين. في هذا السياق، من المستحسَن أيضاً أن يُمنَح أمين المظالم الحصاناتِ نفسها التي يتمتّع بها القضاة في الدولة، من المسؤوليّات الإجراميّة أو المدنيّة، إذا توافرت.

صلاحيّات المكتب

من الأرجح أن تزداد فعاليّة أمين المظالم عندما يتمتّع بصلاحيّة التحقيق، والتوصية بالتحرّك التصحيحيّ، ورفع التقارير العامّة حول التحرّكات الإداريّة. وتقع هذه الصلاحيّات في صلب نظام أمناء المظالم، ويجب أن ينصّ عليها التشريع المفوِّض.

صلاحيّة التحقيق. تفتقر مكاتب أمناء المظالم إلى السلطة اللازمة لفرض القرارات الملزِمة قانوناً. نتيجةً لذلك، ترتكز فعاليّة المؤسّسة، إلى حدّ كبير، على الطبيعة الشاملة لصلاحيّات المكتب التحقيقيّة. وقد جرت العادة على أن تنحصر الصلاحيّة التحقيقيّة لمكتب أمين المظالم، بالحالات التي يرفع فيها فردٌ أو مجموعة من الأفراد شكوى خطّية، يدّعون فيها سوء الإدارة أو سوء السلوك من جانب الموظّفين الحكوميّين. وما إن يستلم أمين المظالم هذه الشكوى، حتّى يمكنه المباشرة بالتحقيق، واستعمال أيّ صلاحيّةٍ تحقيقيّة يتمتّع بها، أو كلّ صلاحيّاته التحقيقيّة، كما هو منصوص عليه في التشريع المفوِّض المتعلّق بهذا المكتب.

وقد أظهر التشريع الأخير أنّ مكاتب أمناء المظالم تكتسب، أكثر فأكثر، صلاحيّة تمكّنهم من إجراء التحقيقات من تلقاء أنفسهم، بدون تلقّيهم شكوى من فردٍ معيّن. على سبيل المثال، ينصّ القانون النيوزلنديّ حول أمين المظالم، الصادر عام ١٩٧٥، على ما يلي:

> يمكن أن يباشر كلّ أمينٍ للمظالم بأيّ... تحقيق، إمّا بناءً على شكوى يتقدّم بها إليه شخصٌ أو من تلقاء نفسه؛ وعند تقديم الشكوى، بإمكانه أن يحقّق في أيّ قرار، أو توصية، أو قانون، أو إسقاط ترتبط به الأحكام السابقة لهذا القسم، بالرغم من أنّ الشكوى قد لا تبدو مرتبطة ظاهريّاً بذلك القرار، أو التوصية، أو القانون، أو الإسقاط.[١١]

عادةً، تشمل صلاحيّات التحقيق الفعّالة، إلى جانب القدرة على التصرّف من تلقاء النفس، صلاحيّةَ طلب الأدلة الخطيّة أو الشفهيّة المرتبطة بالقضيّة، أو استجواب أيّ شخصٍ على علمٍ بالقضيّة، أو تفويض كتابة تقرير خبراء حول القضايا أو الإجراءات الناتجة عن تحرّك الحكومة، أو امتناعها عن التحرّك.

ولا يكتمل التشريع المفوِّض الشامل إلا بعنصرٍ أساسيّ هو التزام الوكالة الحكوميّة بواجبٍ صريح، يدفعها إلى الاستجابة للطلبات المنطقيّة الصادرة عن مكتب أمين المظالم. على سبيل المثال، ينصّ التشريع الذي يرسي الصلاحيّات التحقيقيّة لأمين المظالم اليونانيّ على ما يلي:

> يحقّ لأمين المظالم أن يطلب من مرافق الخدمات العامة الاطّلاع على أيّ معلومة، أو وثيقة، أو أيّ دليل آخر في القضيّة، أو استجواب الأشخاص، أو تشريح الجثث، أو الأمر بتقارير الخبراء. وعند التحقيق في الوثائق والأدلة الأخرى، الموجودة في تصرّف مرافق الخدمات العامّة، لا يمكن الدفاع عن طابعها السريّ، إلا في

حال كانت تتعلّق بالدفاع الوطنيّ، وأمن الدولة، والعلاقات الدوليّة التي تربط دولتنا بالخارج. في ما خلا ذلك، يجب أن تسهّل مرافق الخدمات العامّة كلّها عمليّةَ البحث بشتّى الوسائل. أمّا إذا امتنعت هذه المرافق عن تقديم المساعدة خلال عمليّة البحث، فقد يكون ذلك موضوع تقرير خاص يرفعه أمين المظالم إلى الوزير المختصّ.[١٢]

يجب ألا ننسى أنّ إحدى أهمّ الفوائد المستخلَصة من نظام أمين المظالم، في إطار تطوير وتطبيق التشريعات التي تنظّم صلاحيّاته التحقيقيّة، هي معالجة الشكاوى بطريقةٍ سريعة وغير رسميّة. ومع أنّه من الضروريّ أن يحرص صانعو السياسات على تزويد أمين المظالم بكلّ الأدوات اللازمة لإجراء تحقيقٍ شامل، يجب التنبّه إلى تجنّب التشريعات التي تفرض إجراءاتٍ تحقيقيّة بيروقراطيّة أو مغالية في التفاصيل. فيجب أن يُمنَح أمين المظالم وموظّفوه حريّةً واسعة في التصرّف، ليقرّروا كيفيّة إجراء كلّ تحقيقٍ فرديّ.

صلاحيّة تقديم التوصيات. إثر إجراء التحقيق، على أمين المظالم أن يقرّر إن كانت الشكوى جديرة بالتقدير، وإن كانت كذلك، ما هي الحلول الأكثر ملاءمةً. ويجب أن يتمتّع أمين المظالم بصلاحيّة تمكّنه من تقديم التوصيات إلى الهيئة الحكوميّة المناسبة. وتنصّ التشريعات المفوِّضة الشاملة صراحةً على صلاحيّات أمين المظالم في ما يتعلّق بتقديم التوصيات. ولعلّ القسم ٢٣ من قانون أمين المظالم في مقاطعة كولومبيا البريطانيّة يورد ممارسةً فضلى جديرةً بالملاحظة في هذا الإطار. فوفقاً لهذا القانون:

في حال كان أمين المظالم، بعد إتمامه التحقيق، مقتنعاً بما يلي:
أ. أنّ القرارات، أو التوصيات، أو القوانين، أو الإسقاطات التي كانت موضوع التحقيق:
١. مخالفة للقانون؛
٢. غير عادلة، أو قمعيّة، أو تمييزيّة بشكلٍ غير ملائم؛
٣. أُجريت أو أُنجزت أو أُسقطت وفقاً لحكمٍ قانونيّ، أو أيّ ممارسة أو حكمٍ قانونيّ آخر يتّصف بالظلم، أو القمع، أو التمييز بشكلٍ غير ملائم؛
٤. مستندة كليّاً أو جزئيّاً إلى خطأ قانونيّ، أو زيف في الحقائق، أو أسسٍ أو اعتبارات غير متّصلة بالموضوع؛
٥. مرتبطة بتطبيق الإجراءات العشوائيّة، أو غير المنطقيّة ولا العادلة؛
٦. مثيرة للاعتراض في حالاتٍ أخرى.
ب. عند تنفيذ قانونٍ أو إسقاطه، أو عند إصدار قرارٍ أو توصية أو العمل بهما، تكون السلطة:
١. قد فشلت في منح الأسباب المناسبة المتعلّقة بطبيعة المسألة؛ أو
٢. قد تصرّفت بإهمال أو بشكلٍ غير ملائم.
ج. إذا تأخّر المسؤولون في معالجة موضوع التحقيق، بشكلٍ غير مقبول، يرفع أمين المظالم إلى السلطة تقريراً برأيه والأسباب التي دفعته إلى اعتماده، ويمكنه تقديم التوصيات التي يعتبرها مناسبة.[١٣]

لا يتمتّع أمين المظالم عادةً بصلاحيّة تنفيذ التوصيات التي يقدّمها إلى الحكومة. للوهلة الأولى، قد يعتقد الكثيرون أنّ هذا النقص في صلاحيّة التنفيذ يعكس ضعفاً معيّناً، وأنّه مسؤول أمام الوكالة الحكوميّة المتّهمة بالسلوك غير المناسب، التي ستختار تصحيح خطئها أو عدمه. وهذا صحيح بمعنى أنّ مكتب أمين المظالم، بخلاف المحكمة، لا يستطيع إجبار أيّ وكالة على التصرّف. رغم ذلك، تجدر الإشارة إلى أنّ أمين المظالم الذي باشر بتحقيقٍ شامل حول قضيّة، ونفّذ واجبه بطريقةٍ حياديّة ونزيهة، يتمتّع عامّةً بسلطةٍ مقنعة تمكّنه من انتزاع التزام الوكالة الحكوميّة بمسار التصرّف الموصى به.

صلاحيّة رفع التقارير. إلى جانب صلاحيّة قويّة في تقديم التوصيات، يعطي التشريع المفوِّض والشامل مكتبَ أمين المظالم، عادةً، صلاحيّةَ إعداد تقريرٍ عن نتائج بحثه وتوصياته يرفعه للهيئة التشريعيّة والشعب. فيتمتّع المكتب، بفضل هذه الصلاحيّة، بمصدرِ قوّة أساسيّ، لأنه يمكّن مكتب أمين المظالم من إعلان: ١) نتائج بحثه؛ و٢) وتوصيات أمين المظالم؛ و٣) وقرار الحكومة حول تطبيق التوصيات أم عدم تطبيقها. وتتأثّر القيمة المقنعة لهذه التقارير، إلى حدّ كبير، بمصداقيّة مكتب أمين المظالم وسمعته.

التنفيذ

إنّ قضيّة من القضايا المهمّة التي تبرز عند صياغة التشريع الخاصّ بأمين المظالم تتمثّل في إمكانيّة منحه حقّ الرجوع القانونيّ، وإن صحّ ذلك، في الشكل الذي يتمّ به هذا الرجوع. تتمتّع بعض مكاتب أمناء المظالم بصلاحيّات تنفيذ محدودة، لا سيّما في الأنظمة الديمقراطيّة النامية حيث توكَل مهامّ تقليديّة أقلّ إلى أمين المظالم. ففي بابوا غينيا الجديدة، مثلاً، بإمكان مكتب أمين المظالم توجيه الاتّهام إلى كلّ مَن ينتهك مدوَّنة قواعد القيادة، فتنفيذ القرار أمام هيئةٍ قضائيّة، لها صلاحيّات المحكمة نفسها. أمّا غانا وأوغندا، فتمنحان أمين المظالم صلاحيّة تقديم طلبٍ إلى القاضي لتنفيذ القرارات التي يتقدّم بها. كذلك، يتمتّع الكثير من مكاتب أمناء المظالم التي تهتمّ بحقوق الإنسان، في أميركا اللاتينيّة وأوروبا الشرقيّة، بصلاحيّة الملاحقة القضائيّة بحقّ كلّ من ينتهك حقوق الإنسان.

لكنّ صلاحيّات التنفيذ هذه استثنائيّة، ولا يتمّ اللجوء إليها غالباً حتّى عند توافرها. فيتعمّد أمين المظالم في غانا، مثلاً، تجنّب هذه الوسيلة واللجوء إلى المحاكم في أقلّ من ١٪ من القضايا التي يتولاها. أمّا أمين المظالم في بابوا غينيا الجديدة فقد اشترك في حوالى ٣٢ دعوى قضائيّة، عارضت قرارات المحكمة بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٨. غير أنّ هذا الوضع ليس بمثاليّ، بما أنّ إحدى الفوائد الأساسيّة لمؤسّسة أمين المظالم هي قدرتها على التوسّط لحلّ النزاعات، عوضاً عن الإجراءات القانونيّة الأطول مدّة، والأكثر مواجهة، والأغلى كلفة.

تعتمد مكاتب أمناء المظالم، بشكلٍ ساحق، على الاستخدام الواسع للأساليب غير الرسمية وغير العدائيّة لحلّ النزاعات، بما في ذلك تسليط الضوء علناً على المظالم، وتقنيّات الإقناع، والمفاوضة، والوساطة. فلا يخفى على أحدٍ أنّ هذه الأساليب قد تكشف عن فعاليّةٍ بالغة إذا استُخدمت بشكلٍ وافٍ ومناسب.

ينبغي أن ينظر كلّ أطراف النزاع إلى أمين المظالم على أنّه نزيه- فلا يكون ناطقاً باسم الوكالات الحكوميّة ولا مدافعاً عن أصحاب الشكاوى. في هذا السياق، تفرض القوانين في السيشيل، وسيراليون، وموريتيوس، وعدّة دولٍ أخرى، بشكلٍ صريح، أن يقوم أمين المظالم بواجبه وفق الأصول القانونيّة في ما يتعلّق بكلّ سلطة تُرفع بحقّها شكوى، ومن الممكن أن تخضع لأيّ توصية.

تمويل كافٍ

يجب أن يُدرِج التشريع شرطاً بتمويل مكتب أمين المظالم تمويلاً كافياً، لتمكينه من معالجة كلّ القضايا المقدَّمة بطريقةٍ مناسبة. إنّ إحدى المقاربات المستخدَمة غالباً التي تضمن تمويلاً مناسباً وتحافظ على الاستقلاليّة، هي مقاربة تفرض على أمين المظالم اقتراح موازنة سنويّة، وتقديمها إلى البرلمان مباشرةً، بانتظار موافقته، بدون أيّ تدخل تنفيذيّ. في هذا السياق، ينبغي إدراج شروطٍ بالتدقيق من خلال التشريعات المفوِّضة، تعزيزاً للمساءلة.

من الضروريّ أن يكون أمين المظالم قادراً على الإيفاء بتوقّعات العامّة، في ما يتعلّق بالقضايا التي يمكنه قبولها وحلّها. وقد أشارت اتّجاهاتٌ عالميّة أخيرة إلى ميلٍ نحو توسيع نطاق صلاحيّة أمين المظالم، لتشمل معالجة استغلال حقوق الإنسان والفساد الحكوميّ. ولكن، من غير المرجّح أن يؤدّي توسيع نطاق الصلاحيّة هذا إلى نتائج قويّة، إلا في حال ترافق مع توسيعٍ مناسب للموارد.

في كلّ مرّة يُعلِم فيها أمين المظالم مواطناً معيّناً بعدم تمكّنه من تقديم المساعدة، نظراً إلى نقصٍ في الموارد أو إلى صلاحيةٍ محدودة، تتناقص منزلة هذا المكتب. بدوره، يقلّص هذا أيضاً من قدرة أمين المظالم على أداء وظائفه في المستقبل، بما أنّ قسماً كبيراً من صلاحيّة أمين المظالم يعتمد على سمعته.

تعاون الحكومة مع مكتب أمين المظالم

إنّ بناء أواصر عمل وطيدة مع بقيّة المؤسّسات الحكوميّة هو الذي يحدّد نجاح مكتب أمين المظالم أو فشله. كما ذُكر سابقاً، تتطلّب فعاليّة المكتب أن يكون مستقلاً عن بعض المؤسّسات كالوكالات التنفيذيّة والإداريّة؛ ولكن، لمّا كان أمين المظالم يفتقر إلى صلاحيّات التنفيذ المستقلّة، يجب أن يعمل مع هذه المؤسّسات عن كثب

لتشجيعها على تطبيق توصياته. فبدون قبول الهيئات الحكوميّة الأخرى لأمين المظالم، والتعاون معه، لا يمكن لهذا الأخير أن ينفّذ واجباته بفعاليّة. بالإضافة إلى ذلك، قد يعتمد المكتب على السلطتَين التنفيذيّة والتشريعيّة لتخصيص الموارد. فإذا لم يتمّ توطيد علاقةٍ متينة، وإذا تمّ الاستخفاف بمكتب أمين المظالم، من غير المرجّح جمع الموارد اللازمة.

يتضمّن القسم الأكبر من التشريعات المفوِّضة، الخاصّة بأمين المظالم، أحكاماً تفرض على الحكومة التعاون مع مكتب أمين المظالم في تحقيقاته. وتميل هذه القوانين، بشكلٍ خاصّ، إلى منح المكتب الصلاحيّة اللازمة لطلب إصدار الوثائق والسجلات المتّصلة بالتحقيق، والطلب إلى أيّ شخص كان أن يدلي بشهادته أو يبرز إثباتات متّصلة بالتحقيق بشكل منطقي، والحصول على إذنٍ بدخول مبنى الوكالة الحكوميّة بغرض التفتيش. أما الأحكام التي تمنح أمين المظالم حريّة كتمان بعض المسائل، كهويّات الشهود، فهي مهمة أيضاً للمحافظة على نزاهة التحقيقات واستقلاليّتها.

تصميم المكتب وبنية الموظّفين

Office Design and Staff Structure

كان مكتب أمين المظالم يتكوّن، في شكله التقليديّ، من فردٍ واحد. من هنا، ارتبط نجاح المؤسّسة ونطاق عملها، بشكلٍ أساسيّ، بالأسلوب الشخصيّ والتفضيلات الفرديّة لصاحب هذا المنصب. في المقابل، يتشكّل المنصب في عصرنا هذا من مكتبٍ إداريّ أكثر تعقيداً، يعمل ضمن نطاقٍ محدّد سلفاً. تجدر الإشارة إلى أنّ تنظيم العمل وبنية الموظّفين يتنوّعان بين الدول بتنوّع الحاجات الفرديّة، ولكن يمكن، رغم ذلك، تحديد بعض الاتجاهات العامّة.

القيادة

تندرج مكاتب أمين المظالم، بشكلٍ عام، ضمن إحدى البنى القياديّة الثلاث التالية:

الفرد الواحد. هو أمين مظالم واحد، مع نائبٍ رسميّ عنه أو بدونه. ومن البلدان التي تعتمد هذه البنية: بليز، وغويانا، وأمين المظالم في جنوب أفريقيا، والمفوَّض البرلماني لشؤون الإدارة في المملكة المتّحدة.

على شكل لجنة. هما أمينا مظالم أو أكثر، متساويان في المرتبة، يعملان انطلاقاً من مركزٍ واحد أو عدّة مراكز. تُعتبر هذه الحالة شائعة كثيراً في الأنظمة الفدراليّة، فتضمّ اللجنة التنزانيّة لحقوق الإنسان والحكم السليم، ولجنة أمين المظالم في بابوا غينيا الجديدة، واللجنة النيجيريّة للشكاوى العامّة.

الرئاسات المتعدّدة. يمثّل المكتب السويديّ خاصيّة أخرى، يمكن ملاحظتها أيضاً في الجمهوريّة الدومينيكيّة، حيث يكون أعضاء لجنة أمين المظالم سواسية في المرتبة، ويختصّون بمهامٍ وظيفيّة مختلفة. من شأن العضويّة المتعدّدة أن تطرح قضايا إضافيّة حول تقسيم أعمال المكتب، وتنظيمها، وتنسيقها، لا سيّما عندما لا تكون أدوار المناصب المختلفة محدّدة بشكلٍ واضح. غير أنّ التجارب أثبتت إمكانية نجاح هذا التنظيم، في حال كُلّف كلّ أمينٍ للمظالم بدور محدّد بوضوح، ولقي دعماً من موظّفين وموارد عمليّة قدر ما يشاء.

بنية الموظّفين

يجب أن يكون المكتب منظّماً بشكلٍ عموديّ، ومع ذلك، مرناً بما فيه الكفاية للعمل ضمن فِرق وتنظيماتٍ تعاونيّة. فلا يخفى على أحدٍ أنّ المنظّمات الاحترافيّة تزدهر عندما يستفيد الأعضاء من نطاقٍ واسع لاتّخاذ مبادرتهم الخاصّة؛ لكنّ مكاتب أمناء المظالم تواجه تحدّياً حقيقيّاً في ما يتعلّق بالتوفيق بين مبادرتها الخاصّة والحاجة إلى التماسك.

إنّ إحدى الممارسات الجيّدة تتمثّل في الحرص على توثيق سياسات المكتب وإجراءاته على أكمل وجه. إلى جانب ذلك، يجب تنظيم مكتب أمين المظالم ضمن أقسامٍ، لتشجيع التخصّص في ميادين العمل المختلفة. لا بل إنّ الأمر يصبح أكثر إلحاحاً إذا كان المكتب قد

تلقّى تفويضاً متعدّد الوظائف. في هذا السياق، قامت لجنة حقوق الإنسان والعدالة الإداريّة في غانا بتنظيم نفسها في أقسامٍ تعكس تركيزها المتوازي على سوء الإدارة، وحقوق الإنسان، ومكافحة الفساد. يرأس كلّ قسمٍ مسؤولٌ محترف رفيع المستوى، بدوامٍ كامل، يرفع التقارير إلى المفوَّض (أمين المظالم) أو نائبه.

الموظّفون

من الصعب تحديد حجمٍ معياريّ "مناسب" لمكاتب أمين المظالم، بما

المربّع ٣: أمين المظالم في النروج (أمين مظالم برلمانيّ)

المهمة: يتعيّن على أمين المظالم لشؤون الإدارة العامّة، في البرلمان النروجيّ خ أي أمين المظالم المدنيّ- أن يسعى إلى ضمان ألا ترتكب الإدارة العامّة المظالم بحقّ المواطن الفرد، كما يحرص على ألا يرتكب الموظّفون الحكوميّون وغيرهم من الموظّفين... في الإدارة العامة أيَّ خطأ، أو يتلكّأوا في أداء واجباتهم. فإذا تمّ تجاوز المدّة الزمنيّة المذكورة في... القانون خسنة واحدة – لا يُمنَع أمين المظالم من تولّي المسألة على عاتقه، بمبادرةٍ خاصّة منه. (بدءاً من العام ٢٠٠٠، تمّ توسيع تكليف البرلمان النروجيّ ليشمل وصول المواطنين إلى المعلومات، أي حريّة المعلومات). ويتمتّع كلّ قسمٍ، بما في ذلك قسم الواجبات الخاصّة، بمنزلةٍ متساوية.

http://www.sivilombudsmannen.no/eng/statisk/som.html

أنّ الحاجة تدعو إلى دراسة عدّة عناصر كالتمويل المتوافر، ومستوى التنمية الاقتصاديّة، والتقليد الإداريّ، ومستوى التعاون في المكتب، والتكنولوجيا، ونظام إدارة الشكاوى... رغم ذلك، إنّ أفضل الممارسات المعتمَدة تتمثّل في أن يكون المكتب صغيراً نسبيّاً، لا زيادةً في الفعاليّة وحسب، بل لأنّ ذلك يرسي أيضاً معايير جيّدة بالنسبة إلى الوكالات الخاضعة لنطاق صلاحيّته. مع ذلك، ينبغي تجنّب بنى الموظّفين الهيكليّة. ولمّا كان جدول أمين المظالم مثقلاً بالأعمال، فإنّ الرواتب تميل إلى تشكيل جزءٍ أساسيّ من موازنة المكتب.

إذا كانت مكاتب أمناء المظالم تعتمد مستوى مقبولاً من الاستخدام التكنولوجيّ، وثقافةً إداريّة راسخة إلى حدّ ما، يمكن لمعظمها أن يضمّ خمسين موظّفاً تقريباً، أغلبهم من المحترفين، يتحمّلون أعباءً سنويّة من العمل تصل إلى أربعة آلاف شكوى، بالنسبة إلى حوالى ٢.٥ مليون من السكان، أي بمعدّل عشرين شكوى لكلّ عشرة آلاف شخص.[١٤] وفقاً للنموذج نفسه، تدعو الحاجة إلى عددٍ أكبر من الموظّفين الكفوئين جداً في حال كانت الثقافة الإداريّة أكثر ضعفاً، كما هي الحال في الكثير من الأنظمة الديمقراطيّة النامية. وقد تكون الحالة أكثر تعقيداً، إذا دعت الحاجة، مراراً وتكراراً، إلى تحقيقاتٍ رسمية تشمل النظام بأكمله في الدولة. في الواقع، مع أنّ الأنظمة الديمقراطيّة النامية هي الأكثر حاجةً إلى الموظّفين الكفوئين، وبصفةٍ دائمة، إلا أنّ المفارقة هي أنّها الأقلّ قدرةً عادةً على استقطابهم والمحافظة عليهم.

يضمّ مكتب أمين المظالم بشكلٍ عام المناصب التالية:

- المحقّقين
- الاختصاصيّين بحسب الموضوع-بحسب المنطقة
- المستشار القانوني
- مسؤولي العلاقات العامة
- المسؤولين الماليّين/المحاسبين
- مدراء التسجيل
- الباحثين/علماء الإحصائيّات
- الخبراء في الأنظمة المعلوماتيّة/أنظمة الحاسوب
- المترجمين

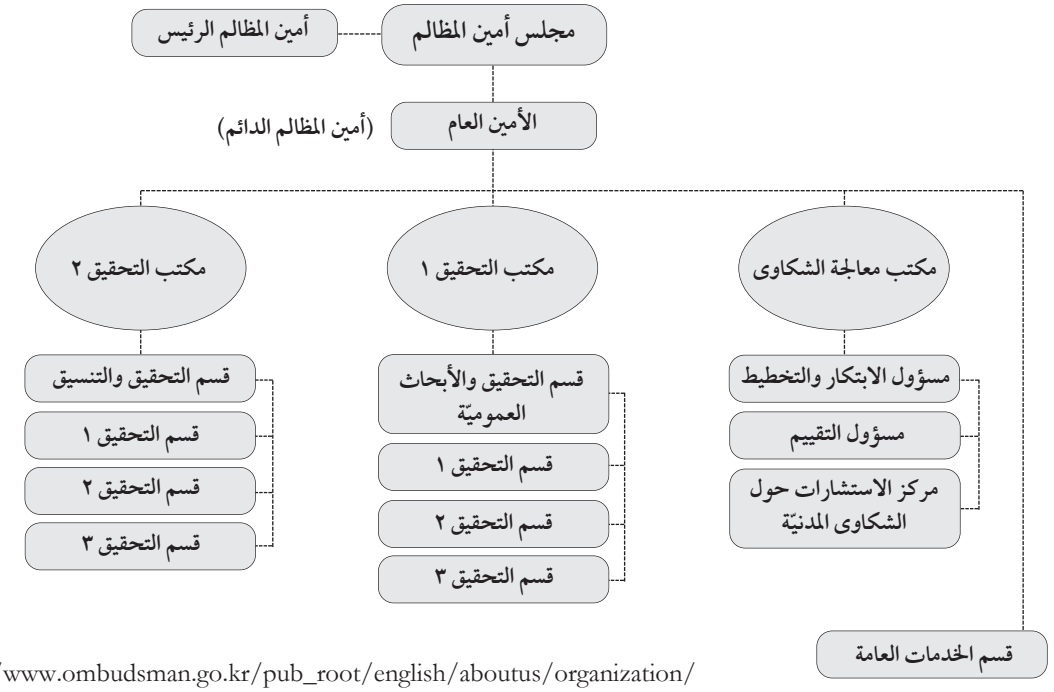
إلى جانب الموظّفين بدوامٍ كامل، تعطي معظمُ التشريعات مكتبَ أمين المظالم صلاحيّةَ التعاقد مع خبراء بصورة مؤقّتة. فلا شكّ في أنّ الخبراء حاجةٌ لا غنى عنها، لا سيّما عندما يُجري مكتب أمين المظالم تحقيقاتٍ على درجة عالية من التخصّص، تفوق متطلّبات المكتب العاديّة. لكنّ التكاليف المرتبطة بعقودٍ مماثلة قد تكون مرتفعة جدّاً. من هنا، يلجأ الكثير من مكاتب أمناء المظالم، كحلٍّ بديل، إلى الاعتماد أكثر فأكثر على الخبرات المتوافرة في المكاتب النظيرة، أو في فروعٍ أخرى من الحكومة، أو في الشبكات والجمعيّات المحترفة. على سبيل المثال، أمّنت جنوب أفريقيا هذا النوع من المساعدة للمكاتب المجاورة في بوتسوانا وناميبيا.

لعلّ الميدان الأكثر بروزاً في مجال التعاون المؤسّساتي هو تدريب الموظّفين وتطويرهم. ولكن، في ظلّ غياب منهجٍ متّبع، ما زال التدريب على عمل أمين المظالم، إلى حدّ كبير، محصوراً بنطاقٍ خاصّ، ومشتّتاً، وفي طور النموّ؛ كما أنّ القسم الأكبر من التدريب يتمّ من خلال توجيهاتٍ مناسبة لحالة معيّنة، أو سريعة، أو عند مزاولة العمل. وقد أثبت التعاون بين المؤسّسات عن فائدةٍ كبيرة في هذا المجال. فأكّدت كلّ المكاتب الجديدة التي قام المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ بمسحها أنّها تلقّت دعماً من مؤسّسات أمين المظالم الأقدم عهداً. وتجدر الإشارة إلى أنّ الجهود تكتمل، أكثر فأكثر، بفضل عمل المنظّمات غير الحكوميّة وغيرها من المنظّمات الحكوميّة الدوليّة، كأمانة سرّ الكومنولث في لندن، وبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ، والوكالة الكنديّة الدوليّة للتنمية، والوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة، والمؤسّسة الدوليّة لأمين المظالم.

تمّ إدراج هيكليّة الموظّفين في مكاتب أمين المظالم الكوريّة والنروجيّة، على سبيل المثال، في المربّعَين ٣ و٤ من الصفحات السابقة. بطبيعة الحال، تتنوّع هيكليّة الموظّفين وفقاً لحاجات كلّ دولة على انفراد، وتكليف مكتب أمين المظالم.

المربّع ٤: أمين المظالم في كوريا (أمين مظالم تنفيذيّ)

المهمة: تقديم الاستشارات، وإجراء التحقيقات، والبتّ في العرائض المدنيّة المتعلّقة بالشكاوى [الإداريّة]؛ و[تقديم] التوصيات بشأن التدابير التصحيحيّة التي ينبغي اتّخاذها عندما تكشف التحقيقات عن إجراءاتٍ إداريّة غير قانونيّة أو منطقيّة؛ وإبداء الرأي أو تقديم التوصيات من أجل تحسين الأنظمة الإداريّة وسير أعمالها؛ ومطالبة الوكالات الإداريّة ذات الصلة بتقديم بلاغٍ عن الإجراءات التنظيميّة التي اتُّخذت، نتيجة التوصيات أو الآراء المنقولة، كما هو مبيَّن أعلاه في الحكمَين (٢) و(٣).



http://www.ombudsman.go.kr/pub_root/english/aboutus/organization/

الفصل الثالث

CHAPTER THREE

تقديم الخدمات بشكلٍ فعّال

Effective Service Delivery

إدارة الشكاوى

Complaint Management

تسعى مكاتب أمناء المظالم غالباً إلى حلّ الشكاوى بطريقةٍ غير رسميّة، من خلال مناقشة القضيّة موضوع التحقيق مع الوكالة المعنيّة. ويبقى حلّ الشكاوى وفق هذه الطريقة هو الوضع الأمثل. فلعلّ المواطن قد أساء فهم السياسة أو الإجراء الحكوميّ، أو لعلّ الوكالة تقرّ بخطئها وتوافق على حلّ المشكلة. في كلتا الحالتَين، من الأرجح أن يتابع مكتب أمين المظالم القضيّة ليضمن أنّ الوكالة قد غيّرت سياستها أو وضّحتها.

ولكن، إذا تعذّرت معالجة الشكوى بطريقةٍ غير رسميّة، فإنّ مكتب أمين المظالم يتبع إجراء محدّداً يقضي بجمع نتائج التحقيق المفصّلة، وتوضيحها. ومع أنّه من الممكن أن تَرِد نتائج البحث هذه في تقريرٍ، إلا أنّ تلك ليست الحال دائماً. مثلاً، يقترح قانون أمين المظالم في مالطا، على غرار معظم القوانين المفوِّضة الأخرى، عدداً من الإجراءات التصحيحيّة التي يمكن أن يتّخذها أمين المظالم، بما فيها:

- إحالة القضيّة إلى السلطة المناسبة للتمعّن في دراستها واتّخاذ الإجراءات التأديبيّة؛
- طلب التوضيح الرسميّ للأسباب التي أدّت إلى اتّخاذ القرارات أو الإجراءات الإداريّة؛
- تغيير الممارسة التي اتُّخذ على أساسها القرار أو الإجراء المثير للجدل؛
- دعوة الوكالة المخطئة إلى التحرّك الفوريّ وتقديم الاعتذار؛
- التوصية بتقديم التعويضات؛
- كتابة تقريرٍ عن نتائج البحث الأساسيّة والخطوات التالية الموصى بها، وتوزيعه؛
- تقديم نتائج البحث إلى السلطة التنفيذيّة أو التشريعيّة؛
- اقتراح الأفكار التشريعيّة على البرلمان.[١٥]

يمكن لبعض مكاتب أمناء المظالم، لا سيّما تلك التي تُكلَّف مكافحة الفساد أو النظر في قضايا حقوق الإنسان، أن تباشر برفع الدعاوى القضائيّة لتنفيذ توصياتها. غير أنّ معظم مكاتب أمناء المظالم، كما ذُكر سابقاً، لا يتمتّع بأيّ صلاحيّات ملزِمة أو حاسمة، فلا يمكنه إلا تقديم التوصيات. رغم ذلك، يُعتبر الالتزام بتوصيات أمين المظالم مرتفعاً نسبيّاً. في هذا الإطار، يلخّص أمين مظالم كوينزلاند هذه النقطة كما يلي:

> تمّ تطبيق كلّ التوصيات التي قدّمتُها مؤخّراً تقريباً، إمّا بشكلٍ كامل، وإمّا بشكلٍ جزئيّ ومرضٍ إثر المزيد من المفاوضات والتشاورات. بالفعل، ليس ضرورياً أن يقدّم أمين المظالم، في معظم الحالات، توصياتٍ رسميّة بهدف التوصّل إلى نتيجة مرضية، وهذه هي النتيجة التي أفضّلها.[١٦]

المربّع ٥: ميثاق أمين المظالم الكوريّ وأهداف الخدمات

في سعي لإعادة تنظيم آليّة الشكاوى المدنيّة في كوريا، وضمان تحقيق توقّعات الشعب لجهة معالجة الشكاوى المدنيّة بعدالة ودقّة، وضع أمين المظالم في كوريا "ميثاق أمين المظالم". وقد تمّ الإعلان عن هذا الميثاق أثناء الاحتفال بالذكرى الخمسين لأمين المظالم في كوريا، في ٩ نيسان/أبريل ١٩٩٩. وهو ينصّ على ما يلي:

- يتمتّع المواطنون بحقّ الحصول على خدماتٍ إداريّة عالية الجودة، وبالتالي من الطبيعي أن يحقّ لهم تقديم الشكاوى المدنيّة. ويعترف أمين المظالم، وفقاً للأصول، بواجبه في حلّ الشكاوى المدنيّة بكلّ أمانة؛
- تتمّ معالجة الشكاوى المدنيّة بشكلٍ عادل ودقيق، وبدون أيّ تمييز استناداً إلى الوقائع الموضوعيّة؛
- يتعامل أمين المظالم مع الشكاوى التي يتلقّاها بالطريقة نفسها التي يتعامل بها مع المشاكل التي يواجهها أفراد أسرته، وبالتالي من واجبه معالجتها بأكبر قدرٍ ممكن من التهذيب والسرعة؛
- يواظب أمين المظالم على بذل الجهود لإثبات حسّه الخلاق والمحترف، إيماناً منه بأنّ معالجة الشكوى المدنيّة لا تكتمل إلا برضى صاحب الشكوى؛
- عندما تؤدّي المعالجة غير العادلة لشكوى مدنيّة إلى حالةٍ من الانزعاج أو عدم الرضى، من واجب أمين المظالم أن يعمد، دونما تأخير، إلى تصحيح الوضع وتأمين التعويض المناسب؛
- يشجّع أمين المظالم في كوريا على إحياء عادة "الشنمنغو" أي طَرق العامّة لصنجٍ بغية نقل مشاكلهم إلى الملك؛ ويطوّر نفسه، من خلال المعالجة النشطة والقويّة للشكاوى المدنيّة، ليصير منظّمة يستطيع المواطنون اللجوء إليها في أيّ وقت.

http://www.ombudsman.go.kr/pub_root/english/activity/1999

ما بعد الشكاوى: تعزيز الإصلاحات النظامية

Beyond Complaints: Promoting Systemic Reform

صحيحٌ أنّ حلّ المشاكل يمثّل جزءاً كبيراً من مسؤوليّات أمين المظالم، إلا أنّ دور المكتب قد نما في الفترة الأخيرة. ومن التطوّرات الطبيعية في مجال حلّ الشكاوى، إجراءُ تحقيقات وإصلاحات على نطاق النظام بكامله، وإدارة المطالب، والتدريب على الحكم.

تحقيقات على نطاق النظام بكامله

تنتج عن هذه التحقيقات تبعاتٌ بالنسبة إلى تأثير مكتب أمين المظالم على المجتمع والحكومة. فمن خلال معالجة النظام، يستطيع المكتب أن يقلّص عددَ الشكاوى الفرديّة، وبالتالي أعباءَ عمله والتكاليف التي تترتّب عليه. غير أنّ اعتماد مقاربةٍ نظامية يتطلّب خبرةً تقنيّة وإلماماً بالقضايا، يكتسبه أمين المظالم من خلال إجراء التحقيقات الخاصّة بالأفراد– وهي أولويّة المكتب. وتجدر الإشارة إلى أنّ مكتب أمين المظالم لا يستطيع، إلا بفضل سنواتٍ من الخبرة، تحقيق "القدرة والمسؤولية بخصوص تحديد الأسباب النظاميّة للمظالم المتواترة، وإصلاحها".[١٧]

إدارة المطالب: مقاربة فعّالة

في أستراليا ونيوزلندا، يُطلب من مكاتب أمين المظالم، بشكلٍ دائم، أن تثبت تطوّرها في مجال "إدارة المطالب"، كطريقةٍ لتبرير تمويلها. ومن بين أمور أخرى، يتطلّب هذا من المكتب أن يساعد الوكالات في تطوير الأنظمة الإداريّة التي تزيد رضى الزبائن وبالتالي تقلّص الشكاوى.

تجدر الإشارة إلى الانتشار المتزايد للجهود الرامية إلى إدارة المطالب. فتُجري كلّ المكاتب تقريباً تحقيقاً كبيراً واحداً في السنة على الأقل، على نطاق النظام بكامله، لمراجعة السياسات والإجراءات والأنظمة التي تثبت وجود مشكلة نظاميّة، استناداً إلى الشكاوى الفرديّة. في الواقع، تصنّف بعض مكاتب أمناء المظالم الشكاوى وفقاً لنوعها، وتحقّق فيها بصفةٍ مشتركة لتبحث في إمكانيّة وجود مشكلة كامنة.

نادراً ما تطلب البرلمانات من مكاتب أمناء المظالم التحقيقَ في شكوى فرديّة أو مشكلةٍ أعمّ، للتأكّد من وجود قضيّة أكبر على المحكّ. غير أنّ برلمان جنوب أفريقيا قد لجأ غالباً إلى هذه الطريقة في تعامله مع أمين المظالم، منذ نهاية سياسة التمييز العنصريّ، كإجراء تحقيقٍ في صفقة أسلحة، نتجت عنه توصيات نظاميّة عامّة طويلة الأمد طالت إصلاحات الدفاع والأمن. نسجاً على المنوال نفسه، تؤدّي مكاتب أمناء المظالم في الدول التي تخضع لإصلاحاتٍ طويلة الأمد في مجال الحكم (مثل البوسنة والهرسك) أدواراً قياديّة ناشطة، إمّا بتفويضٍ من البرلمان وإمّا من تلقاء نفسها.

ومع توسّع تكليف مكتب أمين المظالم ليشمل مقارباتٍ أكثر فعاليّة، كإدارة المطالب، من الأرجح أن يشترك المكتب في التدريب والدعم لبرامج إصلاح القطاع العام. على سبيل المثال، شاركت مكاتب أمناء المظالم، في ليسوتو، والسيشيل، وأنتيغا وبربودا، وترينيداد، بشكلٍ ناشط، في تنظيم ندوات للمسؤولين الحكوميّين وتطبيق برامج الإصلاح.

آليّات الفعاليّة والتنفيذ

Effectiveness and Enforcement Mechanisms

تتمتّع مكاتب أمناء المظالم بعدد قليل من الصلاحيّات الصريحة التي تخوّلها فرض القرارات الملزِمة أو تنفيذها. عوضاً عن ذلك، تعود فعاليّة المكتب إلى وضعه أو تأثيره كجهةٍ محقّقة محايدة – ممّا يجعله آليّةً مفيدة وغير مهدّدة في نظر الفريقين.

الدور الخارج عن القضاء

يؤدّي مكتب أمين المظالم، بالفعل، دور هيئة خارجة عن القضاء. صحيحٌ أنّ صلاحيّة تنفيذ القرارات هي من مَواطن قوّة المحكمة، إلا أنّ الطبيعة العدائيّة لإجراءاتها قد تؤخّر عمليّة حلّ النزاعات، وتضفي عليها صفةً مريرة. في المقابل، يسعى مكتب أمين المظالم إلى البتّ في الشكاوى بطريقةٍ تعزّز الفهم العامّ للحكومة، وتحسّن إدارة الوكالات. ووفق ما لاحظه أمين المظالم في كوينزلاند:

> إنّ إحدى مشاكل الصلاحيّات الحاسمة أو المقرّرة هي إدخالها عنصر المواجهة والالتزام بالقوانين على العمليّة، مع إمكانيّة اللجوء إلى الطعن القانونيّ في خلال هذا المسار، وهذا ما قد لا يتوافق مع حلّ الشكاوى المشروعة بشكلٍ سريع وغير رسميّ.[١٨]

نسبة كبيرة من الالتزام الطوعيّ

ردّاً على مسحٍ قام به المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ[١٩] حول قبول الحكومات بنتائج الأبحاث التي أجرتها مكاتب أمين المظالم، أجاب معظم المشاركين من المكتب أنّ توصياتهم تصبح سارية المفعول في أغلب الأحيان، فيما أفاد بعضهم أنّه يتمّ العمل باقتراحاته في كلّ الحالات تقريباً.

تحسين الكفاءة العمليّة

Improving Operational Efficiency

تُقاس فعاليّة مكتب أمين المظالم، إلى حدّ كبير، بمدى قدرته على التعامل مع الشكاوى الفرديّة، وحريّة اختياره المشكلات التي سيعالجها، وقدرته، وإن بشكلٍ أضيق، على التأثير في إصلاحاتٍ إداريّة أوسع. في هذا السياق، غالباً ما تتأثّر فعالية المكتب وكفاءته بالسلطة القانونيّة المسبوغة على أمين المظالم، ووقائع تسيير أعمال هذا المكتب.

تطرّق القسم السابق إلى كيفيّة إنشاء المؤسّسة، وتعزيزها من خلال التشريع. أمّا هذا الفصل، فيهتمّ في المقام الأوّل بنشاطات العمل أو التغييرات التي يمكن أن يؤسّس لها أمين المظالم، للمساعدة في تحسين فعاليّته وضمان استمراريّة علاقته في تحسين الحكم الديمقراطيّ.

تتنوّع أعباء العمل المترتّبة على مكتب أمين المظالم بين مكتبٍ وآخر؛ وهي تختلف عادةً باختلاف بعض العوامل كعدد السكان، ومستوى التطوّر الاجتماعيّ والاقتصاديّ، ومدى فعاليّة المكتب في تشجيع وصول العامّة إليه والإفادة من خدماته. ولكن، بغضّ النظر عن هذه العوامل المساهمة، وجد المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ، بفضل

المربّع ٦: قائمة مرجعيّة بإدارة المطالب كما يختارها أمين مظالم كوينزلاند

(أ)	**داخليّاً**
١.	تحديد اتّجاهات الشكاوى، من خلال المراجعة المنتظمة للمُدخلات بالنسبة إلى الوكالات الفرديّة، عبر تقارير على الحاسوب
٢.	تحديد اتّجاهات الشكاوى، من خلال المراجعة المنتظمة لاتّجاهات انتهاكات القوانين
٣.	تحديد اتّجاهات الشكاوى، من خلال تنبّه كلّ من مساعدي المفوَّضين والمسؤولين المحقّقين إلى الاتجاهات في حقول اختصاصاتهم
٤.	تحديد الاتجاهات في الوكالات الإقليميّة، من خلال تسجيل الشكاوى وفقاً للفرع أو المنطقة
٥.	تطوير قاعدة بيانات للحالات واستعمالها
(ب)	**خارجيّاً**
٦.	تقديم التقارير المنتظمة إلى الوكالات، ومناقشة اتّجاهات الشكاوى مع كبار المسؤولين فيها
٧.	تزويد الوكالات بالمعلومات وتقديم النصائح حول القضايا بهدف تفادي الشكاوى الجديدة
٨.	تزويد الوكالات بالرسائل الإخباريّة عن القضايا النظاميّة، والتشريعات، وغيرها من التغييرات التي تؤثّر على الإدارة العامّة
٩.	تزويد الشعب بالمعلومات وإعداد المقالات التربويّة للوكالات
١٠.	إعداد التوجيهات عن السلوك الإداريّ السليم الذي يجدر بالوكالات اعتماده
١١.	تدريب موظّفي الوكالات على السلوك الإداريّ السليم
١٢.	إعداد موقع إلكترونيّ بالمعلومات
١٣.	إعداد امتيازات تتعلّق بخدمة الزبائن، أو اقتراحها، أو التشجيع عليها، ضمن الوكالات
(ج)	**داخليّاً ضمن الوكالات** (تدابير فعّالة لمساعدة الوكالات في معالجة الشكاوى داخليّاً، وبالتالي تقليص المطالب الملقاة على عاتق أمين المظالم)
١٤.	تشجيع وتطوير خدمة الزبائن الداخليّة وعمليّة معالجة الشكاوى بالنسبة إلى الوكالات التي لا تطبّقها؛ وتحسينها في تلك التي تفعل ذلك أصلا
١٥.	تدريب موظّفي الوكالات على تطبيق هذه التقنيّات والتوجيهات
١٦.	إجراء التحاليل أو الاختبارات المجهولة لإجراءات معالجة الشكاوى في الوكالات
١٧.	مراجعة إجراءات الوكالات على ضوء الشكاوى المتلَقّاة لضمان تطبيقها على مستوى كليّ، مثلاً: • لماذا يستمرّ أصحاب الشكاوى في زيارة المكتب بعد المراجعة الداخليّة؟ هل لأنّهم لا يحصلون على القرار الذي يرغبون فيه بكلّ بساطة؟ أم أنّ خللاً يدخل في عمليّة المراجعة الداخليّة؟ • برنامج الزائر الرسميّ – هل هو فعّال؟
(د)	**خارجيّاً** (تدابير فعّالة يتّخذها أمين المظالم لإدارة ما يتبقّى من مطالب بعد الإصلاحات المذكورة آنفاً، بشكلٍ فعّال وكفؤ)
١٨.	يفرض لجوء أصحاب الشكاوى إلى نظام معالجة الشكاوى ضمن الوكالات
١٩.	يراجع النظام المعتمَد في حالاتٍ معيّنة لضمان أنّ الوكالة قد التزمت به كما يجب
٢٠.	يحضّر نموذجاً على الوكالات أن تتّبعه عند استجابتها لأسئلة أمناء المظالم
٢١.	يطلب تواجد مسؤولي الاتصالات على شبكة الإنترنت للتدريب المشترك، أو تقديم النصح حول القضايا النظاميّة وغيرها؛ والامتيازات المتعلّقة بخدمة الزبائن؛ والتغييرات الطارئة على التشريعات والسياسات والممارسات، كي يكون موظّفو مكتب أمين المظالم واعين للتطوّرات في الوكالات، ويفهموا الشكاوى بشكلٍ أفضل
٢٢.	يحرص على تكون الزيارات الإقليميّة والتصحيحيّة مستهدفة في المناطق حيث يكثر الطلب، وعلى إتاحة الوقت اللازم للحلول الميدانيّة
٢٣.	يحرص على أن تكون سياساتُ المكتب التي ترعى رفض النظر في بعض القضايا مناسبةً ومُتّبَعة

أحد المسوح التي قام بها عن مكاتب أمناء المظالم، أنّ معظم المكاتب ما زالت تشهد ارتفاعاً مطّرداً في مستوى الشكاوى المتلقّاة. ومع أنّ أقلّ من ٢٥٪ من هذه المكاتب أبلغ عن ثبات عدد الشكاوى المستلَمة نسبيّاً، على مدى السنوات الثلاث الماضية، إلا أنّ ٧٥٪ منها ادّعى أنّ الشكاوى قد زادت إمّا بشكلٍ طفيف وإمّا بشكل جذريّ. وقد أبلغ أقلّ من ٣٪ عن انخفاضٍ في خلال الفترة نفسها.

قد تخلّف أعباء الأعمال المعهودة إلى مكاتب أمناء المظالم تأثيراً عظيماً في قدرتها على حلّ الشكاوى بطريقةٍ فعّالة، وفي الموعد المناسب، بما يرضي أصحاب الشكاوى. ولكن، في ظلّ ضرورة محافظة المكتب على درجة معيّنة من الاحترافيّة، لضمان الدعم العامّ والحكوميّ، من الأرجح أن يزداد عبء العمل على المدى الطويل. فإذا كان المكتب ملزَماً بعبء عمل كبير إجمالاً، يُحتمل أن يؤخّر ذلك دراسةَ القضايا المهمّة والأكثر استحقاقاً للدراسة، أو حتّى يلغيها تماماً. من هنا، من شأن تطوير وسيلة لترتيب الشكاوى والتحقيقات بحسب أولويّتها، أن يساعد المكتب في تحقيق تكليفه، مع تحقيق القدر الأكبر من الفعاليّة، في ظلّ موارد محدودة. ما هذا إلا أحد أنواع الوسائل المتنوّعة لتطوير الفعاليّة العمليّة.

تحقيق وصول العامّة إلى مكتب أمين المظالم إلى أقصى حدّ

كي يكون مكتب أمين المظالم مؤسّسةً فعّالة لجهة معالجة الشكاوى، أو آليّةً بديلة قابلة للتطبيق لحلّ النزاعات، يجب أن تكون أبوابه مفتوحة أمام العامّة. في هذا السياق، يمكن اتّخاذ عدّة خطوات لتحقيق هذا الهدف.

فكّر ملياً في موقع المكتب. إحرص على أن يقع المكتب في مكانٍ يسهل على الأفراد المهتمّين برفع الشكاوى أن يبلغوه. بعبارةٍ أخرى، يجب أن يكون الوصول إليه سهلاً بالقطار، أو الحافلة، أو أي وسيلة نقل عامة أخرى. فضلاً عن ذلك، يجب أن يتمكّن أصحاب الشكاوى كافّة من "الوصول" إلى قاعات المكتب، من دون شعورٍ بالانزعاج، مهما تنوّعت خلفيّاتهم الاجتماعيّة الاقتصاديّة. ويجب بذل الجهود لتجنّب الإسراف في تأمين المكاتب الفخمة التي قد تزرع الهول وتستنزف الموارد.

أمّن حقّ الاستعمال المناسب للهاتف. يجب أن يتمتّع موظّفو المكتب بحقّ استعمال الهاتف بشكلٍ مناسب. فإذا أمكن ذلك في ظلّ توفّر الموارد، من الضروريّ تأمين أرقام الهاتف المجرّدة من الضريبة، وقبول استقبال المكالمات الواردة من الخارج على حساب المكتب. ويجب تخصيص عدد كافٍ من الموظّفين للإجابة عن الهاتف، والتدرّب بشكلٍ مناسب على معالجة عمليّة الفصل الأوليّ للشكاوى.

حدّد نقاط اتّصال إقليميّة. يجب أن يكون الوصول إلى المكتب سهلاً بالنسبة إلى الأفراد الذين لا يستطيعون الحضور شخصيّاً إلى المكتب الرئيسيّ. بالتالي، من شأن تأسيس المكاتب الإقليميّة، إذا توفّرت الموارد، أو تدبير الزيارات الإقليميّة المحدّدة المنتظمة، أن يضمن بلوغ خدمات المكتب لأكبر عددٍ من الأشخاص. فالمواطنون المتواجدون خارج العاصمة هم غالباً الأكثر حاجةً إلى خدمات مكتب أمين المظالم، غير أنّهم الأقل اطّلاعاً، في معظم الأوقات، على الخدمات المؤمَّنة.

قدِّم الخدمات المجّانية. من المتعارف عليه، على الصعيد العالميّ تقريباً، أنّ الأفراد غير ملزَمين بدفع أيّ رسمٍ لقاء الخدمات التي يقدّمها مكتب أمين المظالم.

ساعد المواطنين في إجراءات حلّ الشكاوى. يجب رفع الشكاوى خطيّاً في العادة. ولكن، لمساعدة الأفراد ذوي مستوى التعليم المحدود على تحمّل العبء الذي يفرضه عليهم هذا الشرط، يجب أن يقدّم المكتب المساعدة في تدوين شكوى الفرد الشفهيّة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون مكتب أمين المظالم ضليعاً في توجيه الأفراد إلى سلطاتٍ أخرى، في حال كانت قضاياهم لا تصبّ ضمن صلاحيّته. وعليه أن يحدّد المكان حيث يمكن أن يجد الفرد علاجاً

لمشكلته، فيزوّده بالإحالة إلى المرجع الملائم. وليس هذا وحسب، بل من الضروريّ أيضاً الحرص على عدم الإحالة إلى المرجع المذكور على عجل، لئلا يتمّ تحويل الكثير جداً من الموارد الخاصّة بحلّ الشكاوى التي تقع ضمن نطاق صلاحيّة المكتب.

أنشر الوعي العام حول المؤسّسة. يجب أن يحمل المكتب اسماً سهل الفهم، وملائماً على الصعيد الثقافيّ، وناقلاً لدور المؤسّسة ووظيفتها. والفكرة الجيّدة هي أن ينخرط المكتب الحديث نسبيّاً في حملاتٍ سنويّة للتربية العامّة، تهدف إلى إعلام المواطنين عن دور هذه المؤسّسة ووظائفها. وتجدر الإشارة إلى ضرورة تضمّن المعلومات العامّة لما يكفي من التفاصيل، ووضعها بمتناول الشعب.

التنسيق بين رفع التقارير واستراتيجيّات العلاقات العامّة

تعتمد مكاتب أمناء المظالم عادةً، في ظلّ غياب آليّات التنفيذ التقليديّة، على صلاحيّة التدقيق العامّ من خلال زيادة الشفافيّة، لفرض توصياتها. فيفرض هذا على المكاتب أن تدمج التقارير وعمليّة إعدادها ضمن استراتيجية العلاقات العامّة الخاصّة بها.

التقارير العامّة المرفوعة إلى البرلمان. من المهمّ جداً أن يستفيد مكتب أمين المظالم من قدرته على رفع التقارير إلى البرلمان مباشرةً. فالتقارير العامّة هي الوسيلة الأساسيّة التي يلجأ إليها المكتب لإعلام البرلمان بعمله، ولجذب الانتباه إلى الإصلاحات النظامية التي قد تتطلّب تشريعاً ما. من هنا، بدون نظامٍ فعّال لرفع التقارير، قد يمسي أمين المظالم عاجزاً عن تنفيذ وظيفته بشكلٍ ملائم.

ضع التقارير بمتناول الشعب. يجدر بمكتب أمين المظالم أن يعدّ نسخاتٍ عن التقارير (بما فيها كلّ التقارير السنويّة وتلك التي لا تطرح فيها الخصوصيّة مشكلة)، ويجعلها بمتناول الشعب بسهولة. ويمكن أن يرغب المكتب في إدراج البيانات الصحافيّة في كلّ التقارير المنشورة، وفي ترجمة التقارير ووثائق المكتب كافّة إلى اللغات المحليّة، ونشرها على شبكة الإنترنت، وتأمين نسخاتٍ مسجّلة عنها لإذاعتها على الراديو، كي تبلغ مسامع الأميّين.

نمِّ علاقة مع الإعلام. يجب أن يغتنم مكتب أمين المظالم كلّ الفرص السانحة لشرح دوره، وصلاحيّته، ونشاطاته، للشعب والوكالات الحكوميّة التي تقع ضمن نطاق صلاحيّته. والإعلام هو أفضل أداةٍ لنقل رسالته إلى أوسع شريحةٍ من الشعب، مشكّلاً بذلك مورداً قيّماً بالنسبة إلى أمين المظالم، وحليفاً مفيداً في الترويج لمكتبه أمام العامة. لذلك، من المفيد أن يزوّد المكتبُ وسائلَ الإعلام الأكثر اهتماماً بنشاطات أمين المظالم، بدليلٍ مخصّص للإعلام، يقدّم فيه بعض الحقائق الأساسيّة عن المكتب، ووظائفه، وأسماء الأفراد ذوي الصلة، ووسائل الاتّصال بهم. بالإضافة إلى ذلك، من الضروريّ أن يلتزم المكتب بأكبر قدرٍ ممكن من الشفافية في أعماله اليوميّة- مع المحافظة على خصوصيّة زبائنه – لإتاحة المجال أمام تبادل حرّ مع الإعلام.

المربّع ٧: أساليب تسهيل الوصول إلى أمين المظالم

- سياسة تعدّد اللغات
- استهداف المجموعات الحسّاسة استراتيجيّاً
- تجهيز خطّ هاتف ساخن
- تأمين رقم هاتف مجرّد من الضرائب
- السماح باستقبال المكالمات الهاتفيّة على حساب المكتب (تحمّل كلفة المكالمة الواردة)
- إنشاء موقع إلكترونيّ
- إنشاء علاقات راسخة مع المواطن/الزبون
- قبول الشكاوى عبر الإنترنت
- قبول الشكاوى عبر الممثّلين
- تعيين موظّف/موظّفي استقبال
- تأسيس نظام لتلقّي الشكاوى
- تعيين مسؤول اتّصالات أو علاقات في الحيّ/الوكالة
- إنشاء وحدات متخصّصة ذات صلة داخل المكتب
- تطبيق اللامركزيّة في المكتب/النشاطات (لاستلام/معالجة الشكاوى)
- تأمين نشاطات الاتّصال
- إنشاء وحدة للإعلانات
- إعداد تقارير جيّدة تتضمّن تحاليل إحصائيّة قويّة

عيّن موظّفين للعلاقات العامّة والاتّصال بالمواطنين. يجب أن يتمتّع مكتب أمين المظالم الناجح بسمعةٍ حسنة وسيرةٍ جيّدة في أوساط العامّة، لمعالجته القضايا بفعاليّة واحترافيّة. فإذا كان الشعب غير مدركٍ لوجود أمين المظالم، أو أساء فهم النشاطات التي يقوم بها، سيُمنى المكتب بالفشل. ولمّا كانت التربية العامّة والاتّصال بالمواطنين ضروريَّين من أجل إدارة التوقّعات العامّة، لا شكّ في أنّ وجود موظّف واحد على الأقل، مختصّ بتوجيه جهود الاتّصال، سيسفر عن منفعةٍ كبيرة.

حافظ على علاقات عملٍ وطيدة مع المؤسّسات الحكوميّة

كما نوقش في الفصل الثاني، من المهمّ جداً أن يبني مكتب أمين المظالم علاقةَ عمل وطيدة مع القطاعات الحكوميّة كافّة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تطوير العلاقات والمحافظة على الحياديّة.

طوّر العلاقات مع الإدارة العامة الواقعة ضمن صلاحيّة المكتب. من المرجّح أن يكون الموظّفون الحكوميّون شكّاكين في دور مكتب أمين المظالم ووظائفه، لا سيّما في مراحل عمله الأولى. لذا، من الضروريّ أن يقدّم المكتب للأفراد الخاضعين لنطاق صلاحيّته، معلوماتٍ واضحة عن عمليّة معالجة الشكاوى وحلّها. في هذا السياق، يشكّل جمع مواد الاتّصال بالمواطنين التي تستهدف الموظّفين الحكوميّين، وتوزيعها (مثل كتيّب عن الإعلام) خطوةً أوّليّة مفيدة. ويجب تشجيع موظّفي مكتب أمين المظالم أيضاً على تأمين تدريبٍ غير رسميّ، وجهاً لوجه، في المؤسّسات الحكوميّة لتسليط الضوء على عملهم، وشرح المجرى الذي تتّخذه الشكوى الاعتياديّة، وعمليّة التحقيق فيها. فالاتّصال الأوّل بين الموظّف الحكوميّ والمكتب لا ينبغي أن يتمّ بعد رفع الشكوى ضدّه.

حافظ على الحياديّة. يجب أن يستمرّ النظر إلى أمين المظالم على أنّه محقّق حياديّ، لا محامٍ بالنيابة عن المواطن، وذلك لضمان نجاح المكتب.

مساءلة مكتب أمين المظالم
Accountability of the Ombudsman Office

جرت العادة على أن تسائل البرلمانات مكاتب أمناء المظالم، بفضل السلطة التي تفرضها على المكتب من حيث التمويل، وطبقاً لمعايير الأداء المتّبعة لتقييم المكتب. وصحيحٌ أنّ المساءلة مهمّة لضمان فعاليّة أمين المظالم وحياديّته، غير أنّه يجب ضمان التوازن بينها وبين الحاجة إلى الاستقلاليّة عن التأثير السياسيّ.

الدعم البرلماني واستقلاليّة مكتب أمين المظالم

تقع على عاتق مكتب أمين المظالم مهمّةٌ مزدوجة، تقضي بتأمين الدعم من الشعب والحكومة على حدّ سواء. وكما أورد أحد المراقبين، من الضروريّ "أن يكسب المكتب احترام الحكومة ويحافظ عليه، من خلال سلوكٍ معقول؛ وإلا تمّ تجاهله في أفضل الأحوال، والاستخفاف به في أسوئها".[٢٠]

المربّع ٨: عناصر العلاقات المثلى بين أمين المظالم والهيئة التشريعيّة[٢١]

- ينصّ التشريع المفوِّض على علاقة واضحة المعالم بين الهيئتين؛
- تفرض الهيئة التشريعيّة سلطتها في ما يتعلّق بتعيين أمين المظالم وصرفه من الخدمة؛
- يُعتبَر أمين المظالم كياناً مستقلاً؛
- يخضع أمين المظالم للمساءلة أمام البرلمان، وهو ملزَمٌ برفع التقارير المنتظمة؛
- يتّبع أمين المظالم تدابير ومعايير أداء متّفَق عليها؛
- تُنشأ لجان إشراف برلمانيّة خاصّة، ذات وظائف محدّدة جيّداً؛
- يتّبع أمين المظالم تجاه الهيئة التشريعيّة مقاربةً تعاونيّة، غير متّسمة بالعداء أو الخلاف؛
- يدعم أمين المظالم دور المشرّعين في حلّ الشكاوى؛
- تعتمد الهيئة التشريعيّة مقاربةً غير محازِبة تجاه مكتب أمين المظالم.

يُعتبر مكتب أمين المظالم كياناً من كيانات الدولة، ما يعني أنّه يعتمد على الأموال العامّة ويتحتّم عليه أن يحافظ على الدعم السياسيّ كي يستمرّ في تلقّي التمويل. من هنا، يجد نفسه في موقعٍ غريب، يفرض عليه التحقيق في أعمال الحكومة بينما يعتمد على تمويلها. وقد يطرح ذلك مشكلةً، تنال من استقلاليّة المكتب ومصداقيّته الإجماليّة؛ لكنّها تجد عادةً طريقها إلى الحل من خلال مجموعة من التدابير المؤسّساتية.

من الضروري، أوّلاً، ضمان الحماية اللازمة لوجود المكتب. بالتالي، من اللازم تحديد نطاق صلاحيّة مكتب أمين المظالم الحكوميّ، وسلطاته، في التشريعات المفوِّضة. ثانياً، يجب تحديد عمليّة تعيين مديرٍ لمكتب أمين المظالم، وصرفه من الخدمة، بشكلٍ واضح. ويجب أيضاً أن يُضمن للمدير تعويضٌ وشروط خدمةٍ ملائمة، إلى جانب تمتّعه بالحصانة ضدّ الملاحقة القضائيّة في خلال تولّيه منصبه. في هذا السياق، تقضي إحدى الممارسات الجيّدة بربط هذه الشروط بشروط تعيين مسؤول قضائيّ رفيع المستوى.

المساءلة أمام البرلمان

في نظامٍ ديمقراطيّ، تُعتبر الهيئة التشريعيّة، على نطاقٍ واسع، المؤسّسة الفضلى المخوَّلة إنشاء مكتب أمين المظالم، وتمويله، والإشراف عليه. في الواقع، يندرج مكتب أمين المظالم التقليديّ كهيئة في البرلمان، نظراً إلى ارتباطه الطبيعيّ بالدور الذي دأبت الهيئة التشريعيّة على تأديته، كحارسٍ ومعالجٍ للشكاوى. بالإضافة إلى ذلك، إنّ البرلمان مؤسّسة تعدّديّة، وبالتالي من غير المرجّح أن يقع في فخّ الآراء المحدودة الأفق.

على غرار أيّ منظّمة عامّة أخرى، يجب مساءلة مكتب أمين المظالم على أدائه واستخدامه لموارد الدولة.

المساءلة أمام الشعب

يجب أن تعي مكاتب أمناء المظالم أنّها موجودة، في المقام الأوّل، لمساعدة الشعب؛ وهي مساءلة، قبل كلّ شيء، أمام العامّة التي تقدّم إليها الخدمات. على سبيل المثال، اعتمد مكتب أمين المظالم في مقاطعة كولومبيا البريطانيّة، في كندا، إجراءً يمكن بموجبه للأفراد غير الراضين عن طريقة معالجة المكتب لادّعاءاتهم، أن يسجّلوا شكوى. من شأن هذا أن يدفع إلى إجراء مراجعةٍ داخليّة للطريقة التي يعالج بها المكتب للشكاوى. وقد وُضع هذا الإجراء لضمان أنّ مكتب أمين المظالم في كولومبيا البريطانيّة "يمارس ما يَعِظ به."

تشكّل القائمة المرجعيّة في المربّع ٩ الموجود على الصفحة التالية، علامةً ثابتة، يقيّم الشعب والوكالات الحكوميّة بموجبها مدى نجاحهم في إنشاء مؤسّسةٍ فعّالة لأمين المظالم. وتُقسم المعايير إلى مستويين يتناسبان، تقريباً، مع مراحل التطوّر العاديّة التي يمرّ بها المكتب، منذ فترة تأسيسه وحتّى نضوجه. فيشمل المستوى الأوّل المعايير التي يجب أن يسعى المكتب إلى الالتزام بها في خلال سنواته الأولى، في حين يرتبط الثاني بالاعتبارات الأكثر امتداداً على المدى المتوسّط والبعيد.

أمام مكتب أمين المظالم فترةٌ أوليّة، تمتدّ لخمس سنواتٍ تقريباً، يتوجّب عليه في خلالها أن يفرض نفسه بكلّ قوّة، كي يثبت للشعب أنّه يتحلّى بالجديّة والمصداقيّة. فمن الضروريّ أن يركّز المكتب الجديد أهدافه على الإيفاء بالمستوى الأوّل من الشروط، كما تظهر في المربّع ٩، بحلول نهاية عامه الثالث أو بعد ذلك بقليل. وبحلول عامه الخامس أو السادس، يجب أن يكون في طريقه إلى إتمام المستوى الثاني. تجدر الإشارة إلى أنّ القائمة المرجعيّة دليلٌ تقريبيّ؛ فلا يفترض بها الإيحاء بأنّ إحدى المجموعات الخاصّة بمعايير الفعاليّة تفوق، في أيّ وقتٍ من الأوقات، مجموعةً أخرى لجهة الأهميّة، أو تقلّ عنها. فالقائمة المرجعيّة تهدف إلى التشديد على أنّ فعاليّة مكاتب أمناء المظالم تتجلّى مع الوقت.

ليست مكاتب أمناء المظالم، على غرار عدّة مؤسّسات حكوميّة، متطوّرة لجهة تقييم فعاليّة عمليّات المكاتب أو برامجها. أولاً، يصعب تقييم البرامج الخاصّة بتطبيق المساءلة. ثانياً، يبدو أنّ مكاتب أمناء المظالم تعترض على عمليّات التقييم المنهجيّة؛ لا بل إنّ بعضها يعترض حتّى على فكرة تقييم برنامج يعزّز مصالح المواطنين العاديّين. ولكن، بالكاد يمكن لهذه المكاتب أن تتوقّع كسب التأييد العام، والمحافظة عليه، إذا كانت عاجزة عن إثبات فعاليّة أعمالها.

إنّ إحدى الوسائل المتّبعة لتقييم فعاليّة مكتب أمين المظالم هي تصنيف أهدافه ضمن نتاجاتٍ، وحصائل، ووقع. فالنتاج هو الخدمات المؤمَّنة فعلاً، بشكلٍ فوريّ أو على المدى القصير إجمالاً. ومن السهل نسبياً قياسه. أمّا الحصائل فهي النتائج المتأتّية عن البرامج على الصعيد البشريّ. وهي عادةً أكثر اتّساماً بالنوعيّة، والنتائج التي تخلّفها على المجتمع أكثر امتداداً على المدى الطويل. ولأنها بعيدة جداً في الغالب، يصعب تأمينها. ويبقى الوقع، وهو تأثيرات البرنامج على المدى الأطول. وقياسه أصعب من غيره، نظرا إلى أنّ آليّات تحقيقه غير أكيدة، والمدّة الزمنيّة قد تكون طويلة.

عندما تُطبَّق هذه الفروقات على مكاتب أمناء المظالم، فإنّ النتاج الأساسيّ يتمثّل بحلّ شكاوى الأفراد، بما في ذلك تصحيح الأخطاء المرتكَبة بحقّهم، وتبرئة الموظّفين الحكوميّين عند اتّهامهم بشكلٍ جائر. أمّا الحصائل فتسبغ صفةً أكثر إنسانية على الأعمال البيروقراطيّة، فتخفّف من انسلاخ الحكومة عن الشعب، وتحول دون الاستغلال البيروقراطيّ. ويتمثّل الوقع على المدى الطويل، من جهته، بالإصلاح الإداريّ. من هنا، يجب أن يحافظ مكتب أمين المظالم على سجلات مفصّلة وجديرةٍ بالثقة، بهدف إجراء تقييم هادف للنشاطات والنتائج.

المربّع ٩

قائمة مرجعيّة بفعاليّة أمين المظالم في مرحلتَي التطوّر الأولَيين

المستوى الأوّل

- سلطة دستوريّة أو قانونيّة؛
- الموضوعيّة، والحياديّة، والاستقلاليّة في العمل؛
- ولاية مأمونة وشروط خدمة خاصّة بأمين المظالم؛
- صلاحيّات تشغيليّة وتحقيقيّة واسعة، بما فيها الشكاوى التي يبدأها المكتب بنفسه؛
- هيبة أمين المظالم وتأثيره الشخصيّ؛
- القدرة على اللجوء إلى الوسائل المرنة وغير الرسميّة لحلّ النزاعات؛
- المقاربة الناشطة لحلّ المشاكل؛
- القدرة على تقديم التوصيات، والقيام بالتحرّكات العلاجيّة المناسبة؛
- القدرة على التأثير في الالتزام بالتوصيات؛
- مكتب يتماثل به الشعب بسهولة؛
- أدلة على السرعة والحزم في معالجة القضايا؛
- المصداقيّة في نظر الشعب؛
- الشفافية والانفتاح.

المستوى الثاني

- مركز رفيع المستوى في التسلسل الهرمي الحكوميّ؛
- موارد مناسبة؛
- موظّفون مختصّون ومحفَّزون؛
- الاستقلاليّة في إدارة شؤون الموظّفين والماليّة؛
- مكتب صغير وسهل الإدارة؛
- أنظمة إدارة حديثة؛
- القدرة على القيام بالأبحاث وإجراء التحقيقات النظاميّة؛
- وضوح المكتب وحقّ وصول الشعب إليه، بما في ذلك المجموعات الحسّاسة؛
- برامج فعّالة ومستدامة لتعزيز الوعي العام؛
- نظام فعّال لتقديم التقارير؛
- صلاحيّة إحالة الشكاوى إلى هيئاتٍ أخرى للقيام بالتحرّكات الإضافيّة اللازمة؛
- القدرة على التشبيك مع المؤسّسات الحكوميّة الأخرى؛
- علاقات عمل وطيدة مع المجتمع المدنيّ والمنظّمات غير الحكوميّة؛
- مساءلة المكتب على الصعيد العام، بما في ذلك عبر الهيئة التشريعيّة.

الفصل الرابع

CHAPTER FOUR

الاتّجاهات العالميّة: التكليف المتوسّع

Global Trends: The Expanding Mandate

في العقد الأخير، بدأت مؤسّسة أمين المظالم تُعتبر، أكثر فأكثر، مورداً فعّالاً بالنسبة إلى الدول التي تمرّ بمرحلةٍ سياسيّة انتقاليّة نحو الديمقراطيّة، وبالنسبة إلى الأنظمة الديمقراطيّة الراسخة كذلك. فبفضل المرونة في شكل هذه المؤسّسة وبُنيتها، تمكّنت عدّة دول من تكييف عناصر هذا المكتب الأساسيّة، وفقاً لحاجاتها السياسيّة والاجتماعيّة الخاصّة. في هذا الإطار، انبثق اتّجاهان عالميّان مهمّان في السنوات القليلة الأخيرة، كالاتّجاه الذي يتوسّع في دور المكتب وصلاحيّته، وذاك الذي يزيد من قدرة المكتب على تشجيع الإصلاح التنظيميّ على مستوى نظاميّ.

التوسّع في الدور والصلاحيّة

Expanded Role and Jurisdiction

لقد أثبت مكتب أمين المظالم أنّه أداة حكم فعّالة؛ والسبب في ذلك، جزئيّاً، هو تمكّنه من إحراز النجاح في بيئاتٍ مؤسّساتية متنوّعة تماماً. فلا تقتصر مؤسّسة أمين المظالم على ميدان الإدارة العامّة، بل تنخرط اليوم في ميادين متنوّعة كالصيرفة، والطيران، وقضايا الأطفال والشباب، وحقوق الإنسان، وتعزيز النزاهة. وقد أصبح واضحاً أنّ صانعي السياسات يجدون أمامهم مجموعة متنوّعة جداً من الخيارات، إنْ في إطار تحديد دور المكتب، أو في إطار توسيع نطاقه.

رغم أنّ هذا الاتجاه يتزايد في أوساط المكاتب الحديثة بشكلٍ خاصّ، إلا أنّ الكثير من المؤسّسات الأقدم عهداً قد اكتسبت أيضاً عدداً من الوظائف المتخصّصة الإضافيّة. على سبيل المثال، يؤدّي أمين المظالم في نيوزيلندا دور مفوَّض إعلاميّ؛ ويخدم المفوَّض البرلمانيّ البريطاني للمهام الإداريّة في قطاع الصحة، وكمفوّض إعلاميّ أيضاً؛ أمّا أمين المظالم في مالطا فيُعتبر أمين مظالم الجامعة كذلك.[٢٢]

تعكس الشعبية الحاليّة التي يتمتّع بها مكتب أمين المظالم شهرتَه في تطوير الأنظمة الديمقراطيّة الجديدة التي تركّز، لا على الحقوق الفرديّة وحسب، بل أيضاً على حماية المجتمع والمصلحة العامّة ككلّ. فضلاً عن ذلك، استفاد مفهوم أمين المظالم مؤخّراً من استعداد الحكومات للقيام بتجارب حول الإصلاح المؤسّساتي، ونقل الأفكار عن مناطق أخرى، بهدف تعزيز القدرة وخدمة المواطنين بشكلٍ أفضل. أخيراً، إنّ الحاجة إلى الاستفادة بشكل جيّد من الموارد الحكوميّة المتدنيّة، تقتضي أن تتحلّى المؤسّسات الموجودة بحسّ خلاق، وأن تتجنّب الجهود المستنسخة.

كان التوسّع في دور مكتب أمين المظالم وصلاحيّاته، على صعيدٍ عالميّ، متوقّعاً. فحتّى في سنوات العمل الأولى، كان أمين المظالم يُعتبر مؤسّسةً متعدّدة الوظائف. لعلّ أبرز مثالٍ على ذلك هو مؤسّسة

أمين المظالم الإسرائيليّة التي ارتبطت، منذ انطلاقتها، بمكتب المراقب الماليّ الحكوميّ. في السابق، كانت أيّ وظيفة تُضاف إلى مكتب أمين المظالم تُعتبر، بالضرورة، جزءاً منطقيّاً من صلب أعماله. وقد ازداد الاستعداد، منذ ذلك الحين، لا لاختبار المسؤوليّات الجديدة وحسب، بل لتحديدها بشكلٍ صريح في المستندات المفوِّضة أيضاً.[٢٣]

من هنا، انتقل مكتب أمين المظالم من وضعٍ لم يكن يتمتّع فيه بصلاحيّة لمعالجة أيّ مسألة، في ما خلا دوره الأساسيّ كمحقّق في سوء الإدارة وحامٍ لحقوق الأفراد، إلى وضعٍ أصبحت فيه النشاطاتُ الإضافية المفروضة عليه، موجباتٍ ينصّ عليها القانون صراحة. ولعلّ هذا الانخراط الأبرز لمكتب أمين المظالم في ميادين كانت تُعتبر، تقليديّاً، خارج نطاق تكليفه، هو التطوّر الأخير الأهم الذي طال هذا المكتب. فعلى الصعيد الوطنيّ، تمثل إثنان من أحدث الميادين التي تمّ توسيعها وأهمّها، بالنسبة إلى دور أمين المظالم، في حقوق الإنسان والفساد الحكوميّ.

دور المكتب في تعزيز حقوق الإنسان ومكافحة الفساد

أظهرت النقاشات أنّ مكاتب أمناء المظالم قد استندت مراراً إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان، في تفسير صلاحيّاتها وتطبيقها. بالفعل، تسلّم أمناء المظالم تكليفاً صريحاً للتركيز، لا على الميدان التقليديّ الخاصّ بسوء الإدارة وحسب، بل على قضايا حقوق الإنسان أيضاً، وذلك بموجب عدّة تشريعاتٍ أخيرة (تمثّلها المؤسّسات المدعوّة "هجينة"، وتستخدمها عدّة مكاتب لأمناء المظالم، أنشئت بعد العام ١٩٩٠ في أفريقيا، ومنطقة البحر الكاريبيّ، وأوروبا الشرقيّة، وأميركا اللاتينيّة، والمحيط الهادئ).

يشكّل قانون أمين المظالم، المطبَّق على الحكومة الانتقاليّة في كوسوفو، مثالاً صريحاً جداً على هذا التوسّع في الدور. فهو ينصّ على ضرورة درس أمين المظالم لما يلي:

(أ) الانتهاكات المزعومة أو الظاهرة لحقوق الإنسان والحريّات الأساسيّة في كوسوفو، كما ينصّ عليها دستورا جمهورية يوغوسلافيا الفدراليّة، وجمهورية صربيا، والاتّفاقية الأوروبيّة لحماية حقوق الإنسان والحريّات الأساسيّة، فضلاً عن البروتوكولات التابعة لها؛

(ب) الانتهاكات المزعومة أو الظاهرة لحقوق الجماعات الوطنيّة المحدَّدة في هذه الاتّفاق.[٢٤]

تجدر الإشارة إلى أنّ تكليف معظم مكاتب أمناء المظالم، الخاصّة بحقوق الإنسان، يدعو إلى اشتراكها في ما يُعرف بالجيل الأوّل لحقوق الإنسان (المدنيّة والسياسيّة) وفي القضايا الاقتصاديّة والتنمويّة والبيئيّة.

تُبيِّن المكاتب في بابوا غينيا الجديدة وأوغندا وجهاً جديداً لاستعمال نموذج أمين المظالم، حين يُمنح المكتب تكليفاً صريحاً بمكافحة الفساد، إلى جانب واجباته التقليديّة.

يتوغّل قانون أمين المظالم في ناميبيا إلى أبعد من ذلك حتى، فيوجِد مكتباً لأمين المظالم بمسؤوليّاتٍ تقليديّة، ولكنّه يوكل إليه تكليفاً بصون حقوق الإنسان ومكافحة الفساد أيضاً. وهو يشترط، في هذا المنظور، ما يلي:

يقوم أمين المظالم بالاستعلام والتحقيق بموجب أحكام هذا القانون، ويتّخذ الخطوات أو الإجراءات اللازمة، كما ينصّ عليها هذا القانون، لمعالجة أيّ طلب أو شكوى، في أيّ حالةٍ أو قضيّة تُطرح على أمين المظالم، بموجب أحكام الأقسام الفرعيّة ٣ (أ) أو (ب)، والمتعلّقة بـ:

(أ) الحالات أو القضايا المزعومة، أو الظاهرة، أو المهدَّد بها، لانتهاكات أو خروقات الحقوق والحريّات الأساسيّة، وسوء استعمال السلطة، والمعاملة الجائرة، أو القاسية، أو الفظّة، أو المفتقرة إلى المراعاة التي يلقاها مواطنٌ ناميبيّ من موظّف في هيئة حكوميّة (سواء في الحكومة الوطنيّة أو المحليّة)، وما يتّضح من ظلمٍ، أو فساد، أو سلوك من جانب هذا الموظّف، يُعتبر فعلاً غير قانونيّ، أو استبداديّاً، أو غير عادل في أيّ مجتمعٍ ديمقراطيّ؛

(ب) سير عمل لجنة الخدمة العامّة، والهيئات الإداريّة في الدولة، وقوّة الدفاع، وقوّة الشرطة، ودائرة السجون، في حال كانت الشكاوى ترتبط بالعجز عن التوصّل إلى تنظيم متوازن لهذه الدوائر، أو إلى إدارة عادلة في هذه الدوائر؛

(ج) الاستخدام المفرط للموارد الطبيعيّة الحيّة، والاستغلال غير المنطقيّ للموارد غير القابلة للتجديد، وانحلال الأنظمة الإيكولوجيّة وتدميرها، والعجز عن حماية جمال ناميبيا وطابعها الخاصّ؛

(د) الممارسات والأعمال التي يؤدّيها الأشخاص، والشركات، والمؤسّسات الخاصّة الأخرى، حيث تزعم الشكاوى حدوثَ خرقٍ للحقوق الأساسيّة؛

(هـ) كلّ الحالات أو القضايا المزعومة أو المشتبه بها حول فساد المسؤولين أو إساءة استغلالهم للأموال العامة، أو أي ملكيّة عامة أخرى.[٢٥]

وقد مهّد توسيع صلاحيّة مكتب أمين المظالم، وفقاً لبعض الانتقادات، لمشكلاته الخاصّة. فمن شأن تبديل الأدوار، بشكلٍ ثابت، أن يلقي بضغوطاتٍ على البنى التنظيميّة، والإجراءات، والمنهجيّات العمليّة؛ وهذا ما يؤدّي، بحسب بعض الحجج، إلى مطّ الفكرة الأساسيّة لإنشاء مكتب أمين المظالم نحو حدّ انهيارها. فمن جهةٍ، صرف الكثيرون النظر عن بعض الصِيَغ الأحدث للمؤسّسة، بصفتها غير ملائمة لدور مكتب أمين المظالم. ومن جهةٍ أخرى، يفضّل آخرون أن يطلقوا على هذا النوع من "مكاتب أمناء المظالم الهجينة" اسم التسوية.

ولكن، في قلب هذا الجدال، تظهر شكوكٌ حيال قدرة المكتب على أداء أدواره الأصليّة، بينما يتّخذ، في الوقت نفسه، أدواراً جديدة. في هذا السياق، تذكر الانتقادات غالباً استنزاف الموارد كإحدى الحجج الأساسيّة ضدّ توسيع الأدوار. وتُجادِل أنّ المكتب، في تلك الحالة، لن يكون فعّالاً لا في أدواره الجديدة ولا التقليديّة القديمة، إذا لم يتلقَّ موارد كافية تعادل الزيادة في الشكاوى التي يعالجها، والقضايا التي يحقّق فيها.

حتّى في حال توافر الموارد الإضافيّة وتخصيصها بشكلٍ مناسب، يتعيّن على صانعي السياسات أن يحرصوا على توافق دور المكتب المتوسّع مع دوره الحاليّ، كما ينصّ عليه التشريع المفوِّض، ومع الممارسات والأحداث السابقة المماثلة. على سبيل المثال، يجب ألا يتداخل الدور الجديد مع قدرة المكتب على الإيفاء بدوره التقليديّ، كمحقّقٍ مستقلّ ومحايد، كما يجب ألا يوتّر علاقة المكتب بالحكومة. ويكتسي ذلك أهميّة خاصّة عندما تتوسّع صلاحيّة أمين المظالم لتتضمّن القضايا المرتبطة بالفساد المشتبه به، على يد المسؤولين الحكوميّين، والاستغلالات المزعومة لحقوق الإنسان.

إنجاح التوسّع

Making Expansion Work

هل تستطيع مكاتب أمناء المظالم حقّاً أن تطبّق الوظائف الجديدة، المتوافقة مع واجباتها التقليديّة؟ تفيد الأدلة بأنّ الإجابة عن هذا السّؤال تكون بـ"نعم" غير حاسمة، بما أنّ الجمع بين الأدوار التقليديّة ووظائف الحكم الأخرى قد يوفّر التكاليف ويحافظ على موارد المؤسّسات. لكنّ المجازفات موجودة كما ورد في هذا البحث، لا سيّما حين يُضعِف هذا التوسّع من الفعاليّة الإجماليّة لمكتب أمين المظالم. من هنا، يجب أن يولي صانعو السياسات اهتماماً شديداً بالشروط التي تساهم في إنجاح هذا التوسّع.

سعياً لتحقيق الفعاليّة، يجب توسيع الأدوار مع الأخذ بعين الاعتبار مَواطن ضعف المؤسّسة وما يقابلها من نقاط قوّة. بشكلٍ عام، تُعتبر مكاتب أمناء المظالم أكثر فعاليّة في تطبيق الأدوار التي تستند إلى صلاحيّاتها في الإقناع الأخلاقيّ، والتأثير الشخصيّ، والحكم المنطقيّ. غير أنّها أقل فعاليّة بكثير في المسائل التي تتعلّق بالجوانب الإجراميّة، أو حيث تدعو الحاجة إلى اعتماد قرارٍ ملزِم.

يُعتبر مكتب أمين المظالم، في الأساس، مؤسّسة لمعالجة الشكاوى المتعلّقة بالإدارة العامّة؛ وتبقى الأدوار الأخرى ثانويةً في نهاية الأمر. ورغم أنّ مكتب أمين المظالم قادرٌ على التعاطي مع المسائل المتخصّصة أو ذات الأهداف العامّة، إلا أنّه من الضروريّ إعطاء تعريف واضح لمسؤوليّاته.

الحواشي النهائية
Endnotes

١. Dennis Pearce, "The Ombudsman: Review and Preview- The Importance of Being Different," *International Ombudsman Anthology*, Hague: Kluwer Law, 1999".

٢. Stephen Owen, "The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges," *International Ombudsman Yearbook*, Volume 4, 2000.

٣. يظهر تنوّع كبير ضمن فئة أمناء المظالم البرلمانيّين، في ما يتعلّق بدور المكتب ووظيفته. فتنحصر بعض المناصب بدور أكثر تقليديّة هو تولّي قضايا سوء الإدارة الحكوميّة، في حين يُكلَّف بعضها الآخر بمهام أكثر شموليّة تتضمّن قضايا حقوق الإنسان ومكافحة الفساد. تُدعى هذه الأخيرة غالباً "أمين المظالم الهجين" لتعكس تكليفه الأوسع نطاقاً والخارج عن التقليد.

٤. http://www.omineurope.info/uk/index_e.html

٥. International Ombudsman Institute: www.law.ualberta.ca/centres/ioi.

٦. http://www.privacyinternational.org/countries/malta/ombudsman%20act%20CHAPT385.pdf

٧. http://w3.abanet.org/home.cfm

٨. http://www.ombudsman.qld.gov.au/publications/documents/OMBUDSAR2003Frontend.pdf

٩. Stephen Owen, op cit

١١. http://www.omineurope.info/uk/index_e.html

١٢. http://www.ombusdmen.govt.nz/ombudsme.htm#Interpretation

١٣. Dennis Pearce, op cit.

١٤. http://www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/O/96340_01.htm#section23

١٥. وفقاً لرأي المؤلّف المهنيّ.

١٦. مالطا.

١٧. وفقاً لرأي المؤلّف المهنيّ.

١٨. Stephen Owen, op cit.
وفقاً لرأي المؤلّف المهنيّ.

١٩. اطّلع المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ على النشاطات المقترَحة لتحسين فعاليّة مكاتب أمناء المظالم، من خلال مسح شامل لبعض المكاتب المنتقاة، أجري في أواخر العام ٢٠٠٢. وقد أُرسل المسح إلى ١٠٢ مكتب لأمين المظالم على المستوى الوطنيّ. فأكّد ٦٦ مكتباً استلامه للمسح، بينما قام ٢٤ بالإجابة عنه وردّه.

٢٠. Stephen Owen, op cit.

٢١. المسح الشامل الذي قام به المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ حول مكاتب أمناء المظالم، ٢٠٠٢.

٢٢. Stephen Owen, op cit.

٢٣. http://www.balkan-archive.org.yu/kosovo_crisis/documents/kia_0127.html#IX

٢٤. من المؤسّسات الأخرى الجديرة بالذكر التي تؤدّي دوراً محدّداً متعدّد الوظائف: في أفريقيا – غانا، وناميبيا، وملاوي، وليسوتو، وأوغندا؛ في منطقة البحر الكاريبيّ– بليز، وجامايكا، وهاييتي؛ في أميركا اللاتينيّة: الأرجنتين، والتشيلي، والبيرو؛ في المحيط الهادئ– أستراليا، وبابوا غينيا الجديدة، وفانواتو. وقد عرفت عدّة مكاتب في كندا، وأوروبا، والولايات المتّحدة توسّعاً أيضاً.

٢٥. ناميبيا.

National Democratic Institute
for International Affairs
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036-3306
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
contactndi@ndi.org
www.ndi.org