مشروع قانون بإنشاء وسيط الجمهورية

- المشروع المعدّ من قبل وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الأستاذ فؤاد السعد
- المشروع المعدّ من قبل نقابة المحامين في بيروت.

DEV1/02/5

الأسباب الموجبة

إن الوساطة هي وجه من أوجه دولة القانون. فإنها تميل إلى سد الثغرات في الإدارة العامة ومن شأنها تقليص عدد المنازعات القضائية مواجهة مشكلة البطء في حل النزاعات الأمر الذي يشكل مشكلة مزمنة يتوجب حلها بشكل سريع من قبل الدولة. فالوساطة إذن يجب أن تهدف إلى تفادي الاستتكاف عن إحقاق الحق من دون أن يكون هذا الحق بالضرورة عرضة لمنازعة قضائية خاصة إذا كان متصلاً بالأمور الشكلية.

إن ظهور هذه المؤسسة في اسكندينافيا واعتمادها منذ السبعينات من قبل عدد متزايد من البلدان يدل على التعقيد المتنامي للعلاقات القائمة بين المواطنين والدولة من جهة وعلى التقصير الإداري من جهة أخرى. وفي هذا الصدد، فإن إنشاء وسيط في لبنان لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يحل محل إصلاح إداري أصبح الآن ضرورياً أكثر من أي وقت من الأوقات.

من جهة أخرى، فإن إحدى السمات الرئيسية لمؤسسة الوساطة تتكون من الهامش المعطى لها للتكيف باستمرار مع التحولات التي تؤثر على العلاقات بين المواطنين والدولة ولا سيما التحولات البنيوية الناتجة عن الميل إلى خصخصة المرافق العامة عبر إصدار قوانين ترعى هذه المسائل وأولها في لبنان القانون الذي أقره مجلس النواب في حزيران (يونيو) 2000.

إن ممارسة مهمة الوسيط تفترض:

* بالنسبة للوسيط:
- استقلالية بالنسبة إلى جميع السلطات تتمثل بعدم إمكان عزله وعلى حصانة يتمتع بها في نطاق ممارسته لمهامه.
وهذا يعني كذلك منعه من الترشيح لمناصب يتمّ سدها بالانتخاب أو مراكز أو وظائف أخرى طوال مدة ولايته.

* بالنسبة للمواطن صاحب الشكوى:
- حق التطلع مباشرة ومجاناً مشروط بأن الإجراء أو القرار (أو غياب القرار) الذي يشكو منه هو إجراء إداري نهائي غير قضائي.
- مهلة سنة واحدة لتقديم الشكوى وذلك بغية تحقيق هدف الوساطة.
- ألا تكون الشكوى مقدمة من شخص مجهول الهوية.

إن الصلاحيات الممنوحة للوسيط تهدف إلى الحؤول دون تفسير مشوه من للقانون من قبل الإدارة وذلك استعاضة عن غياب بعض المراسيم التطبيقية مما يؤدي في بعض الحالات إلى إنكار حقوق المواطنين. لذلك فإنه من المناسب إعطاء الوسيط صلاحيات تقدير تخوله إصدار توصيات من شأنها تفادي التطبيق الشكلي للقوانين والأنظمة وذلك تطبيقاً لمبدأ العدالة.

من جهة أخرى، لا يمكن للوسيط التدخل في مسار القضاء. لذلك فإن شكاوى المواطنين لن توقف الدعاوى القضائية أو مهل الطعن كما لا يمكن أيضاً لسلطة الوسيط أن تؤدي إلى إعادة النظر في أي قرار قضائي. من ناحية أخرى، فإن توصياته ينبغي أن تهدف إلى تحسين عمل الإدارات التي تشملها شكاوى المواطنين.

إن هامش العمل الذي يتمتع به الوسيط يتميز بأنه يعالج الشكاوى الفردية بشكل وهدف يتعدى مصالح أصحاب الشكاوى. من هنا فإن السلطة التي يعترف بها القانون للوسيط لوضع يده عفواً على مسألة ما حتى ولو كانت تتعلق بحالة فردية، تهدف إلى إيجاد حل شامل للمشكلة. إن هذه السلطة المعطاة للوسيط يتبعها الحق بإثارة المسائل أمام الوسيط المعطى للنواب وللجان النيابية المعنية بحقوق الإنسان وحقوق الطفل وحقوق المرأة التي يتوجب عليها إرسال العرائض التي تتلقاها من قبل المواطنين أو مجموعات من المواطنين، بصفتهم هذه أو بصفتهم كأعضاء في جمعيات.

يحق للوسيط أثناء قيامه بأعباء وظيفته، أن يفتش وأن يتحرى عن جميع المؤسسات التابعة للإدارة العامة على جميع أنواعها كالمستشفيات والسجون وأماكن العمل ودار المحفوظات والمستودعات والمؤسسات التعليمية وله الحق في استلام جميع الوثائق التي يطلبها والاجتماع بجميع الأشخاص الذين يرغب بالاستماع إليهم. إن السلطات الوزارية وغيرها ملزمة بالسماح للعناصر التابعين لإدارتها بالاستجابة لطلبات الوسيط. إن أجهزة الرقابة هي أيضاً ملزمة بالقيام بالتحقيقات التي تندرج ضمن مهامها وصلاحياتها إذا ما طلب الوسيط منها ذلك. إن صلاحيات الوسيط تشمل أيضاً المؤسسات الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام.

يستطيع النائب، عندما توجه إليه مراجعة يعتبر أنها من صلاحية وسيط الجمهورية وتستحق تدخله، أن يرفعها إلى أحد المندوبين الذي يحيلها بدوره إلى الوسيط.

المادة ٧: على صاحب المراجعة أن يستنفد قبل اللجوء إلى وسيط الجمهورية، جميع طرق المراجعة الممكنة أمام الإدارات المختصة. وهذا الأمر لا يسقط مهل المراجعة أو الطعن أمام السلطات القضائية المختصة.
كما أن رفع المراجعة إلى الوسيط لا يوقف المهل القانونية ولا سيما أمام المراجع القضائية المختصة.

المادة ٨: الخلافات التي تنشأ بين الإدارات والمؤسسات والأجهزة الملحوظة في المادة/١/ وبين موظفيها على كافة أنواعهم لا يمكن أن تكون موضوع مراجعة أمام وسيط الجمهورية. غير أن أحكام هذه المادة لا تطبق على هؤلاء الموظفين بعد انتهاء خدماتهم.

المادة ٩: يعمد وسيط الجمهورية، عندما يرى أية مراجعة مبررة، إلى وضع التوصيات التي يرى أنها قد تؤدي إلى حل المشكلة المطروحة عليه وخاصة إلى توصية الإدارة المعنية بالحلول التي قد تؤدي إلى تسوية منصفة لوضع صاحب المراجعة.
كما يعمد وسيط الجمهورية، عندما يرى أن أية إدارة منصوص عنها في المادة الأولى لا تتصرف وتتفاعل وفقاً لمهام الخدمة العامة التي يقتضي عليها تأمينها، إلى اقتراح التدابير التي يراها مناسبة لمعالجة هذا الوضع مع السلطات المعنية.
وإن رأى وسيط الجمهورية أن تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية سيؤدي إلى حالات جائرة وغير منصفة، يمكنه أن يوصي الإدارة المعنية بالتعديلات التي يراها ملائمة.
تقوم الإدارة بإبلاغ وسيط الجمهورية بما قامت به على أثر مراجعته لها. وفي حال عدم الحصول على جواب مرضي ضمن المهلة المحددة، يستطيع الوسيط أن ينشر توصياته واقتراحاته. وتستطيع كذلك الإدارة المعنية نشر الجواب الذي أعطته وعند المقتضى القرار الذي اتخذته على أثر مراجعة وسيط الجمهورية.

المادة ١٠: في حال تخلف السلطة المختصة، يستطيع وسيط الجمهورية بالنيابة عنها، رفع شكوى تأديبية بحق أي موظف، وإن اقتضى الأمر تقديم شكوى بحقه إلى القضاء الجزائي.

المادة ١١: لا يستطيع وسيط الجمهورية التدخل في دعوى عالقة أمام سلطة قضائية، ولا الطعن في صحة حكم قضائي، لكنه يستطيع توجيه توصيات إلى الإدارة المعنية.

مشروع قانون
بإنشاء وسيط الجمهورية

المادة ١ : وسيط الجمهورية هو سلطة مستقلة، تتلقى، ضمن الشروط المحددة بهذا القانون، المراجعات التي يرفعها المواطنون والناتجة عن تعاطيهم مع إدارات الدولة المركزية واللامركزية الحصرية واللاحصرية والمؤسسات العامة وأية إدارة أو جهاز موكل إليه مهمة القيام بخدمة عامة وكيفية العمل فيها.
وضمن حدود عمله الوظيفي، لا يتلقى الوسيط تعليمات من أية سلطة.

المادة ٢ : يعين وسيط الجمهورية لولاية تمتد على ست سنوات، بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء؛ ولا يمكن إنهاء ولايته مبكراً إلاّ في حالات المنع الملحوظة في المادة ... من القانون ... ولا يمكن تجديد ولايته.

المادة ٣ : لا يمكن ملاحقة أو تعقب أو اعتقال أو سجن أو محاكمة وسيط الجمهورية بسبب الآراء التي يبديها أو الأعمال التي يقوم بها والمتعلقة بممارسته لمهامه.

المادة ٤ : خلال مدة ولايته، لا يمكن لوسيط الجمهورية أن يترشح لأي منصب نيابي أو بلدي. وفي حال تعيينه لمنصب الوسيط أثناء وجوده في أي منصب رسمي أكان بالتعيين أو بالانتخاب، يتوجب عليه الاستقالة فوراً من المنصب الأخير.

المادة ٥ : يستطيع كل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر، بموضوع قضية تعنيه، أن إحدى الإدارات المذكورة في المادة الأولى، لم تتصرف طبقاً لمهمة الخدمة العامة التي عليها القيام بها، الطلب عبر مراجعة فردية برفع هذه القضية إلى وسيط الجمهورية. يوجه هذا الطلب إلى أحد النواب الذي يحوّله إلى وسيط الجمهورية إذا اعتبر أنه يدخل في اختصاص هذا الأخير ويستحق تدخله.
يحق أيضاً لأي عضو في المجلس النيابي، من تلقاء نفسه رفع قضية ما إلى وسيط الجمهورية، إذا رأى النائب بأنها تدخل في اختصاص الوسيط وتستحق تدخله.
يستطيع رئيس مجلس النواب تحويل إلى الوسيط أي طلب يصل مباشرةً إلى مجلس النواب.

المادة ٦: يعين وسيط الجمهورية مندوبين له في المحافظات. يقوم المندوبون بتوفير المعلومات والمساعدات اللازمة للمواطنين لتقديم مراجعاتهم. كما يقومون، بناءً على طلب وسيط الجمهورية بالتحقيق بالمراجعات التي يوكل بها إليهم ويساهمون في حل المشاكل العالقة في محافظاتهم.

من ناحية أخرى، وفي حال عدم تنفيذ حكم قضائي مبرم، يستطيع الوسيط إلزام الإدارة المعنية بالانصياع للحكم في مهلة يضعها لهم وإن لم يؤدي هذا الإيعاز إلى نتيجة، يصبح عدم تنفيذ الحكم القضائي موضوع تقرير خاص يرفع وفقاً للأصول الملحوظة في المادة ١٤، وينشر في الجريدة الرسمية.

المادة ١٢ : يتوجب على الوزراء وعلى كل السلطات العامة تسهيل مهمة وسيط الجمهورية. وعليهم تفويض الموظفين (أو الوكلاء) التابعين لهم بالإجابة على الأسئلة، والاستجابة لإستدعاءات وسيط الجمهورية: كما على هيئات الرقابة وأجهزة التحقيق أن تقوم، ضمن إطار صلاحياتها بأعمال التحقق والتحقيق التي يطلبها الوسيط. عليهم أن يجيبوا ويمتثلوا ويعملوا على إعطاء نتيجة لهذه الإيعازات. كما أنه بناءً لطلب وسيط الجمهورية، يقوم نائب رئيس مجلس الشورى، ورئيس ديوان المحاسبة بوضع جميع الدراسات اللازمة.

المادة ١٣: يحق لوسيط الجمهورية أن يطلب من الوزير المسؤول أو من السلطة المختصة إطلاعه على أي مستند أو ملف يتعلق بالقضية المرفوعة إليه. ولا يمكن أن تكون صفة السرية أو المكتوم عائقاً أمام إطلاعه على المستندات أو الملفات إلاّ إذا كانت تعتبر من المواضيع السرية المتعلقة بالدفاع الوطني وأمن الدولة والسياسة الخارجية. وبغية ضمان مراعاة الأحكام المتعلقة بالسرية المهنية، يعمل الوسيط على عدم إدراج أية إشارة إلى هوية الأشخاص، الذين تكون قد وردت أسماؤهم في المستندات التي تنشر بإيعاز منه.

المادة ١٤ : يرفع وسيط الجمهورية تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس النواب يلخص فيه نشاطاته. ويصار إلى نشر هذا التقرير ويحق للوسيط أن يعرض ملخصاً عنه أمام المجلس النيابي.

المادة ١٥ : تلحظ الاعتمادات الضرورية للقيام بمهمة وسيط الجمهورية في موازنة رئيس الوزراء؛ تخضع حسابات وسيط الجمهورية لرقابة ديوان المحاسبة.
أما معاونو وسيط الجمهورية فيعينون على يده لولاية مساوية لولايته، ويخضعون للنظام العام للموظفين.

الأسباب الموجبة

في زمن بات فيه الجهاز الإداري عبر الحكومة بالغ التعقيد والترهّل حيث أن المواطن غالباً ما يشعر بأنه عاجز ومغلوب على أمره، لا سيما حين يرى بأنه ضحية ظلم ترتكبه بحقه الإدارة أكان ذلك عمداً أم صدفة، بدا ضرورياً لكثير من الدول أن تضع في خدمة المواطن الذي استنفذ جميع السبل متنفساً أخيراً أو وسيلة أخيرة لنيل حقوقه.

لذا، تمّ إنشاء "وسيط الجمهورية" في العديد من الدول، على طراز "الوسيط" السويدي "Ombudsman" الذي أنشئ في العام 1809 لمراقبة طريقة تأدية الإدارة لمهامها ومدى احترامها للقوانين والحريات وحقوق المواطن الأساسية. إن هذا الوسيط المسؤول عن حل النزاعات بين المواطن والإدارة، يعمل على مساعدة الأشخاص المعارضين لأي قرار أو تصرف من قبل إدارات الحكومة أو المؤسسات العامة أو أي جهاز آخر عُهد إليه بمهام وظيفة عامة، كما يساهم في تحقيق التوازن والتناغم في العلاقة بين المجتمع المدني والسلطات العامة ، ويحسّن العلاقات اليومية بين السلطة العامة والمواطن. هو عبارة عن مؤسسة تعمل في خدمة الشعب، وتبرز ضرورتها أكثر فأكثر من أجل ممارسة الديمقراطية.

ولا يتمتع هذا "الوسيط" المستقل إلا بسلطة استشارية ويلعب دوراً في حماية الحريات الأساسية. وهو يؤمن خدمات مجانية، ويمكن أن يقصده أي شخص أياً كانت جنسيته، وكذلك أي شخص معنوي (جمعية، نقابة، شركة تجارية...).

ونجد اليوم المؤسسات الشبيهة بوسيط الجمهورية تنتشر في كل أنحاء العالم وقد بلغ عددها حوالي المائة، فيطالعنا اسم "حامي الشعب" في إسبانيا، و"مفوض العدل" في البرتغال، و"وسيط الجمهورية" في فرنسا، و"حامي المواطن" في الكيبيك. وقد تمّ إنشاء هيئة دولية تعمل على توحيد كافة هذه المؤسسات وتوثيق التعاون في ما بينها. فمن المؤاتي إذاً أن يحظى لبنان بوسيطه الخاص الذي سيعمل على تحسين العلاقة بين الدولة والمواطن، لا سيما وأننا نتحدث هنا عن حاجة تكاد تصبح مطلباً وطنياً لشعب يشكو دوماً من عجزه عن إيصال صوته إلى السلطات. من جهة أخرى، فإن استراتيجية الإصلاح الإداري التي وضعها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية والتي شارك بها خبراء أجانب ذات كفاءة عالية، إضافة إلى جميع التوصيات الصادرة عن المؤتمرات، تطالب بإنشاء "وسيط الجمهورية" الذي سيساهم أيضاً في إعادة بناء وتعزيز ثقة المواطن بالدولة.

يُستوحى مشروع القانون الحالي من النموذج الفرنسي الذي بدا لنا قابلاً جداً للتكيف مع المناخ السياسي اللبناني.

ومع النجاح المتزايد الذي تشهده هذه المؤسسة في مختلف الدول، يتبين لنا أن وسيط الجمهورية شريك للدولة لا بد منه، إذ يشكل عامل تنمية اجتماعية ورمزاً للحضارة من شأنه تعزيز مصداقية الدولة.

نقابة المحامين في بيروت
معهد حقوق الإنسان

مشروع قانون
لإنشاء وسيط في لبنان

**تطبيقاً للتوصيات الصادرة في نهاية المؤتمر المنعقد
بتاريخ ٨ و٩ أيلول (سبتمبر) ٢٠٠٠
والذي نظمه معهد حقوق الإنسان حول موضوع:
"الأومبودسمان / الوسيط: ميزات المؤسسة وشموليتها"**

أ - وضع الوسيط

١ - إن الوسيط هو سلطة مستقلة عن جميع السلطات. فهو يختص بالشكاوى التي ترفع إليه وفقاً للشروط المحددة في هذا القانون وذلك من قبل الأشخاص أو مجموعات الأشخاص التي تتمتع أو لا تتمتع بالشخصية المعنوية. إن هذه الشكاوى تتعلق بسير إدارات الدولة للمرافق العامة بما في ذلك البلديات وإدارة المؤسسات العامة المختلطة أو الخاصة، الأهلية أو الأجنبية، التي أوكلت إليها مهمة إدارة مرفق عام.

٢ - يتم تعيين الوسيط لولاية مدتها ست سنوات بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس مجلس الوزراء وأخذ رأي رئيس مجلس القضاء الأعلى. يكون الوسيط غير قابل للعزل خلال مدة ولايته كما لا يمكن أن يكون محل ملاحقات ولا يمكن توقيفه أو محاكمته بسبب آرائه أو بسبب الأعمال التي قام بها خلال ممارسة مهامه. ولا يمكن للوسيط شغل مناصب أو مراكز أو وظائف أخرى خلال مدة ولايته ولا يجوز له أن يترشح لمنصب منتخب خلال كل هذه المدة حتى ولو قام بتقديم استقالته.

٣ - ينبغي أن يكون الوسيط قد أتمّ سن الخمسة والأربعين وأن يثبت عن عشرين سنة خبرة كرجل قانون أو قاضي أو محامي أو أستاذ لمادة القانون في جامعة معترف بها. ينبغي على الوسيط أن يتمتع بأخلاق عالية وبسمعة حسنة في محيطه.

ب - صلاحيات الوسيط

٤ - يستمد الوسيط صلاحياته من القانون الذي عينه. فهو يتلقى الشكاوى مباشرة من أصحابها والناتجة عن علاقة هؤلاء الأشخاص مع إدارات الدولة والتي لا ترجع إلى أكثر من سنة من تاريخ تقديم الشكوى.

يكون لأصحاب الشكاوى منفذاً مباشراً أو مجانياً لخدمات الوساطة التي يمكن أن تتوزع على المحافظات.

لا تقبل الشكوى، المقدمة من شخص مجهول الهوية، كما ينبغي أن تكون قد سبقت الشكوى مراجعة غير مجدية أمام الإدارة المختصة.

ليس لهذه الشكوى تأثير على أي مراجعة قضائية إن كان لجهة مهل الطعن أو سير الإجراءات أو تنفيذ أي قرار قضائي.

إن الوسيط غير ملزم بالتقيد بالوصف الذي تقدم به صاحب الشكوى في شكواه. ففي حال قبول الشكوى فإن الوسيط يرسلها إلى الإدارة المختصة للتعليق عليها خلال مهلة شهر واحد مع وجوب أن ترفق مع ردها الوثائق التي يكون قد طلبها الوسيط.

على صاحب الشكوى الذي تمّ تبليغه بهذا الرد أن يجيب بنفسه خلال مهلة مماثلة يقدرها الوسيط الذي يجب عليه أن يصدر توصياته خلال مهلة زمنية مشابهة.

إن هذه التوصيات يجب أن تؤدي إلى تلبية الشكوى من جهة، ومن جهة أخرى إلى إعطاء بعض المقترحات من أجل بعض التحسينات التي يمكن إدخالها إلى المرفق العام في هذا المجال.
وفي حال عدم الرد خلال المهلة المنصوص عليها، يجوز للوسيط إعلان توصياته.

يمكن للوسيط، عند تقديم شكوى ما، أن يطلب من الإدارة المعنية أن تعالج بعدل وإنصاف مسألة لا يمكن معالجتها بعدل بالتطبيق الشكلي للقوانين والأنظمة إذ يمكن أن يؤدي ذلك إلى عدم إحقاق حقوق صاحب الشكوى.

٥ - يجوز للوسيط أن يقرر التدخل من تلقاء نفسه دون أن يكون هناك حاجة لشكوى فردية. إن هذه المبادرة يمكن أن تتناول مصلحة شخصية أو مصلحة عامة.

للوسيط أيضاً أن يتلقى الشكاوى التي يتمّ تقديمها على شكل عرائض من قبل أفراد أو مجموعة أشخاص أو جمعيات وكذلك من إحدى اللجان النيابية المعنية بحقوق الإنسان أو بحقوق الطفل أو بحقوق المرأة أو أي لجنة نيابية أخرى قد يتم تشكيلها من أجل مسائل تتعلق بحقوق الأشخاص.

ج - سلطات الوسيط

٦ - للوسيط السلطة بأن يصدر توصيات حول التعديلات التي ينبغي أن تطرأ عند اللزوم على النصوص التشريعية وغيرها من النصوص والأنظمة وأن يطلب من أجل ذلك القيام بدراسات من قبل هيئة الاستشارات والتشريع في وزارة العدل ومن مجلس شورى الدولة.
للوسيط أيضاً أن يتقدم بمراجعات إلى أجهزة الرقابة لإجراء التحقيقات وإلى الهيئات التأديبية لاتخاذ التدابير المناسبة في وجه مأموري الإدارة.

٧ - أثناء قيامه بمهامه، يستطيع الوسيط أن يطلب الإطلاع على كل الوثائق وزيارة جميع الأماكن والاستماع إلى كل مأمور عام مهما كانت درجته. وتكون السلطات العامة ملزمة بالسماح لمأموريها بالاستجابة لدعوات الوسيط وإعطائه كل المعلومات والوثائق التي يطلبها.
إن الصفة السرية للوثائق المطلوبة لا يمكن أن تمنعه من الإطلاع على هذه الوثائق إلاّ فيما يتعلق بمسائل الدفاع الوطني أو أمن الدولة.

د - الموارد

٨ - إن الاعتمادات الضرورية لأعمال الوساطة تتدرج في ميزانية رئاسة الجمهورية. إن الوسيط يخضع لرقابة ديوان المحاسبة.
وإن مأموري الوساطة خاضعين لأحكام الوظيفة العامة ويمكن أن تعهد إليهم إدارات أخرى مع الاحتفاظ بحق العودة إلى وظيفتهم الأصلية.

٩ - يقدم الوسيط تقريراً سنوياً للسلطة التنفيذية ولمجلس النواب وكذلك للسلطة القضائية. يتمّ نشر هذا التقرير ويوضع في متناول العامة.