مدى إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم الأردني بموجب قانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة 2008

د. يحيى بني طه

ديوان المظالم -عمّان-الأردن

ملخص

تهدف هذه الدراسة بيان أنواع قرارات رئيس ديوان المظالم وطبيعة هذه القرارات وأثرها على أداء الإدارات العامة بالنظر إلى ديوان المظالم كمؤسسة رقابية، وذلك من خلال المنهج الاستقرائي والوصفي التحليلي بدراسة المادة المتعلقة بموضوع البحث وتحليلها.

ومن أبرز ما تناولته هذه الدراسة أنواع قرارات رئيس ديوان المظالم وطبيعة هذه القرارات ومدى إلزاميتها، والوسائل المتاحة للرئيس لتنفيذ قراراته وإلزام الإدارة العامة بها. ومن أهم ما توصل إليه الباحث هو تفعيل أدوات إلزام وحث الإدارة على تنفيذ توصيات ديوان المظالم وخاصة الإعلام، وهذا يتطلب بذل الجهد الكافي من ديوان المظالم لدفع مجلس الأمة ومجلس الوزراء إلزام الجهات غير المتعاونة مع الديوان.

الكلمات المفتاحية: ديوان المظالم، إلزامية، مؤسسة رقابية.

تاريخ استلام البحث: 2013/11/12 تاريخ قبول البحث للنشر: 2014/4/14

The Scope of Mandatory of Jordanian Ombudsman Decisions Under Ombudsman Law No. 11 for Year 2008

Abstract

This study aims to highlight kinds of decisions made by the Ombudsman's head considering the nature of these decisions and their impact on the performance of public administrations regarding the head of the Ombudsman board as a controlling institution through inductive, descriptive and analytical approaches followed in studying the subject material and analyzing it.

This study dealt with a number of topics, notably: kinds of decisions made by the head of the Ombudsman, the nature of these decisions, the extent of their obligation, and the means available to the ombudsman to implement his decisions and compel public administration to them. The most important findings of the researcher were to activate the means of binding the administrations to implement the recommendations of the Board of Ombudsman, especially the media.

This requires efforts by Ombudsman to urge the National Assembly and the Council of Ministers to bind departments not cooperating with the Ombudsman to obey.

Key Words: Ombudsman, Mandatory, Obligatory, Controlling Institution, Observation

المقدمة

يهدف ديوان المظالم حماية حقوق الإنسان وتعزيز حق التظلم وحق مخاطبة السلطات العامة،" وترسيخ ثقافة الاستماع لاهتمامات المواطن والتي أصبحت من أولويات الإدارة الرشيدة وتعزيز شفافية ونزاهة موظفي الأجهزة الإدارية"(1). وقد أُنشئ ديوان المظالم الأردني بموجب قانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة 2008 بالاستناد إلى نص المادة (6/3) من الدستور التي نصت على"....أن الدولة تكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين". والمادة (17) من الدستور التي نصت على " أن للأردنيين الحــق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة ". وكذلك استنادا إلى رؤية سامية أكدت على "أن النهوض بالأردن وتمكين المواطن من المشاركة في مسيرة التنمية وتحسين مستوى حياته، يحتاج إلى الكثير من التشريعات التي لابد من إنجازها لتنفيذ السياسات الضرورية لتحقيق التنمية المنشودة. ومن أهم هذه التشريعات، تلك المتعلقة بتعزيز الشفافية والمساءلة مثل ديوان المظالم..."وقد اعتبر الميثاق الوطني الأردني إنشاء ديوان المظالم كهيئة مستقلة،"تعزيزا لمرتكزات دولة القانون".(2)

ديوان المظالم عبارة عن مؤسسة وطنية رقابية مستقلة، تتلقى الشكاوى ضد الإدارة العامة أو موظفيها وفق شروط محدّدة، وتسعى لحلها، وتقوم بمبادرات ذاتية، وتوصي بتبسيط الإجراءات الإدارية، وترفع لمجلس الوزراء تقريراً سنوياً بنتائج أعمالها. "وهو يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري"،(3) ويختص ديوان المظالم "بالنظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها، الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها. ولا تقبل أي شكوى ضد الإدارة العامة إذا كان مجال الطعن بها قائما قانونا أمام أي جهة إدارية أو قضائية أو إذا كان موضوعها منظورا أمام أي جهة قضائية أو صدر حكم قضائي بها. ولديوان المظالم الحق بالتوصية بتبسيط الإجراءات لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر".(4) ويكون لديوان المظالم رئيس مشهود له بالنزاهة والحيدة.

في الأردن يُعيّن رئيس ديوان المظالم بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية".(5) "ويعين الرئيس برتبة وراتب

الوزير العامل، ويمارس صلاحياته في تنظيم وإدارة الديوان ومراقبة إنفاق مخصصاته". (6) "ولاسلطان عليه إلا للقانون ولا يتلقى أي تعليمات أو أوامر من أي جهة أو سلطة".(7)

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية هذه الدراسة من كونها أول دراسة في الأردن تناولت طبيعة قرارات رئيس ديوان المظالم الأردني، وهي تعالج مسألة مدى إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم والفرق بينها وبين القرارات الإدارية والقرارات القضائية.

مشكلة البحث:

جاءت هذه الدراسة لتبين طبيعة قرارات رئيس ديوان المظالم وبيان مدى الزاميتها للإدارة المعنية, وبيان ما إذا كانت هذه القرارات تتمتع بالقوة الالزامية الذاتية أم لا.

الدراسات السابقة: لم يتم دراسة موضوع البحث من قبل حسب معرفتي، ولا يوجد دراسة قانونية تناولت قانون ديوان المظالم الأردني من قبل، عموما إن الدراسات المتخصصة في هذا المجال محدودة وقليلة، منها:

1. مومني، أحمد سعيد(1991) قضاء المظالم، تناول فيه ديوان المظالم كقضاء إداري ولم يتناول ديوان المظالم كمؤسسة وسيط بالمفهوم الحديث.
2. تكلا، ليلى، الامبودسمان(1971)، دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، تناولت الموضوع على شكل عرض تاريخي.
3. عبد المنعم، حمدي(1981) ديوان المظالم، نشأته وتطوره واختصاصاته، وقد تناول تصحيح الأخطاء الإدارية من قبل ديوان المظالم ولم يتوسع في ذلك.

منهجية الدراسة:

سيعتمد الباحث في هذه الدراسة المنهج الاستقرائي؛ وذلك من خلال جمع المادة العلمية المرتبطة بالموضوع من مصادر الدراسة. والمنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل المادة العلمية وبناء الاستنتاجات عليها.

الهيكل التنظيمي للدراسة:

المبحث الأول: مفهوم إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم وماهيتها وأنواعها:

المطلب الأول: ماهية قرارات رئيس ديوان المظالم ومدى إلزاميتها.

أولا: ماهية قرارات رئيس الديوان

ثانيا: مدى إلزامية تلك القرارات

المطلب الثاني: أنواع قرارات رئيس ديوان المظالم

الفرع الأول: القرار بقبول الشكوى أو رفضها

الفرع الثاني: القرارات الخاصة بإجراءات التحقق

الفرع الثالث: قرارات الرئيس بعد الانتهاء من التحقق

الفرع الرابع: القرارات الخاصة بتبسيط الإجراءاتأو اتخاذ مبادرة

المبحث الثاني: الوسائل المتاحة لرئيس ديوان المظالم لتنفيذ قراراته

المطلب الاول: وسائل ذات أثر مباشر على الإدارة المعنية

الفرع الأول: اللجوء إلى مجلس الوزراء

الفرع الثاني: اللجوء إلى القضاء

المطلب الثاني: وسائل ذات أثر غير مباشر على الإدارة المعنية

الفرع الأول: التقارير السنوية والخاصة

الفرع الثاني: الإعلام

الخاتمة

الحواشي

المصادر والمراجع

المبحث الأول: مفهوم الزامية قرارات رئيس ديوان المظالم وماهيتها وأنواعها:

تتميز القرارات الصادرة عن رئيس ديوان المظالم عن غيرها من القرارات، بأن لها طبيعة خاصة تتفق مع طبيعة ديوان المظالم كمؤسسة رقابية ذات خلفية تاريخية خاصة تقوم على القوة الناعمة، وتحترم وجود القضاء واختصاصه. وقد قمت بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول يبين مفهوم إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم وماهيتها، والثاني يختص ببحث أنواع تلك القرارات.

المطلب الأول: ماهية قرارات رئيس ديوان المظالم ومدى إلزاميتها:

تمهيد: يتخذ رئيس ديوان المظالم العديد من القرارات لمعالجة الشكوى المقدمة له، وأحيانا

يقرر الرئيس القيام بمبادرة ذاتية لمعالجة إشكالية معينة بنفسه دون شكوى، وذلك بدراسة أي موضوع يتعلق بقرارات الإدارة العامة وممارساتها، وهو ما يعرف بالمبادرات إذا وجد أن هناك خللا يستدعي تدخله سندا لأحكام المادة(19) من قانون ديوان المظالم يتخذ الرئيس قراره بقبول الشكوى التي وردت إليه إذا كانت ضمن اختصاصه أو يرفضها لعدم اختصاصه. فإذا كانت ضمن اختصاص الديوان وتنطبق عليها الشروط القانونية لقبولها، يوعز الرئيس بالسير بإجراءات التحقق من الشكوى وذلك "باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لحلها بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة"(8) ويقوم بإحالتها إلى الوحدة المختصة المفوضة من قبله، والتي تقوم بدارسة الشكوى وبحثها. على أثر ذلك يقوم الرئيس بإرسال مذكرة بتساؤلاته حول موضوع الشكوى مرفقا بها نسخة من الشكوى إلى الجهة المشكو منها، على أن تقوم هذه الجهة بالرد على مذكرة الرئيس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ استلامها للمذكرة، ويجوز للرئيس في حالات خاصة،يقدرها، تمديد هذه المدة. كما له طلب تزويده بصور مصدقة من الوثائق أو الأوراق أو البيانات أو المعلومات المرتبطة بموضوع الشكوى. وفي ضوء رد الجهة المشكو منها يتخذ الرئيس قراره في الشكوى المقدمة إليه مشتملا على نتائج الإجراءات والتوصية الصادرة عنه والمتعلقة بموضوع الشكوى، ويبلغ كل من المشتكي والمشتكى عليه بنتائج الإجراءات التي قام بها الرئيس.(9) وفيما يلي بيان ذلك

اولا: ماهية قرارات رئيس الديوان:

لتحديد طبيعة القرارات التي يتخذها رئيس ديوان المظالم، لابد من مقارنتها مع غيرها من القرارات التي قد تبدو شبيهة بها كالقرارات الإدارية والقرارات القضائية. في هذا السياق سأقوم ببيان المقصود بالقرار الإداري ومن ثم القرار القضائي وبيان أوجه الشبة والاختلاف بينهما. والإجابة على التساؤل التالي: هل يُعَدّ القرار الصادر عن رئيس الديوان قرارا إداريا أم قضائيا، وصولا لفهم طبيعته وبيان إلزاميته.

يمكن تعريف القرار الإداري بأنه:" إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث مركز معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة".(10)(11) ولكي يصدر القرار

الإداري صحيحا منتجا لاثاره، فلا بد أن يستوفي جميع أركانه بأن يصدر من سلطة مختصة ويحوز الشروط الشكلية والموضوعية ومعتمدا على سبب بهدف تحقيق المصلحة العامة، ويجوز اللجوء إلى القضاء للطعن فيه. "فإذا تخلف أي ركن من الأركان فلا يعتبر قرارا إداريا بالمعنى القانوني سالف الذكر".(12)"كما يجوز سحبه وإلغائه وتعديله بصفة عامة". (13)

أما قرار الحكم القضائي فهو القرار الذي يصدر عن القاضي أو هيئة المحكمة في خصومة مطروحة بالشكل الذي يحدده القانون للأحكام، سواء أكان صادرا أثناء سير الخصومة أم في نهايتها في الموضوع أو في مسألة إجرائية (14) ويلتزم الخصوم باحترامه بالقوة.(15) كما ذكرت محكمة العدل العليا في أحد قراراتها: "أن الرأي السائد في تعريف الأعمال القضائية يتلخص في أنها الأعمال الصادرة عن الهيئات القضائية سواء أكانت هذه الأعمال قرارات قضائية أم أوامر ولائية متعلقة بسير الدعوى وتحريكها، أو إجراءات تنفيذ الأحكام القضائية، أي أن المعيار لتحديد نوع القرارات فيما إذا كانت قضائية أم لا، هو المعيار الشكلي الذي يعتمد على اعتبار الجهة التي أصدرت القرار إن كانت سلطة قضائية أو لها الصفة القضائية أم لا".(16) وبذلك يظهر التمايز بين القرار الإداري والحكم القضائي فكل منهما يخضع لنظام قانوني مختلف عن الآخر. "فالقرار الإداري يجوز إلغائه وتعديله وسحبه، أما الأحكام القضائية فطرق الطعن بها محددة حصرا و مقيدة بوقت قصير معلوم، والقاعدة العامة أن لا مسؤولية عن الأحكام القضائية".(17)

ثانيا: مدى إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم:

بدارسة القرار الصادر عن رئيس ديوان المظالم نجد أنه يختلف عن القرار الإداري بالمفهوم التقليدي، كما أنه ليس قرارا قضائيا. فقرار رئيس ديوان المظالم يصدر عن جهة مختصة ولكن لم يشترط القانون له إجراءات أو أصول محددة لإصداره، بل يصدر وفق الشكل الذي يراه الرئيس ما دام موافقا للقانون، على العكس من القرار الإداري أو القضائي اللذين يخضعان لأصول حددها القانون وإجراءاته. وقرار رئيس الديوان لا ينشأ مركزا قانونيا جديدا، بل إنه يتعامل مع مراكز وحقوق وأوضاع قائمة أصلا، تم مسها من قبل الإدارة العامة. كما أن القرارين الإداري والقضائي ملزمين بشكل فوري ومباشر تجاه

الكافة، "وهما يتمتعان بقوة تنفيذية من ذاتهما بدون مساندة أو إجراء آخر".(18) أما القرار الصادر عن رئيس الديوان، فقد يتراخى أثره الملزم حيث يمكن وصف إلزاميته بعدم الفورية، وينحصر أثره تجاه الإدارة العامة والمشتكي أو المتظلم. ومن أهم الفروق بين القرارات المذكورة هو عدم إمكانية الطعن بالقرارات الصادرة عن رئيس الديوان والمتعلقة بعمله بوصفه مؤسسة رقابية أمام القضاء، وإمكانية ذلك إذا كان قراره صادرا في مجال تنظيم إدارته وأفرادها. كما أن قانون ديوان المظالم لم يشترط طريقا معينا لإعلان قرارات الرئيس أو لسريانها، على العكس من القرار الإداري والأحكام القضائية.

ولعل المشرع قصد من عدم إدارج أصول أو اجراءات خاصة يتبعها رئيس الديوان في قانون الديوان إضفاء نوع من المرونة على قراراته لا تتوافر في القرارات الإدارية أو القضائية. على العكس من القرارات الإدارية التي تتسم بالاستقرار نسبيا، أما القرارات القضائية، فتمتاز بالثبات فهي عنوان للحقيقة ويتمتع بحجية الشيء المقضي به.

وعلى ذلك أرى أن قرارات رئيس ديوان المظالم بوصفه مؤسسة رقابية ليست قرارات إدارية بالمفهوم التقليدي، فلا تجتمع فيها جميع أركان القرار الإداري فهي تفتقد إلى الإلزامية الفورية ولايوجد لها شكل قانوني واجب الاتباع. كما أنها ليست قرارات قضائية حيث أن الديوان ليس سلطة قضائية، ولايفصل في جميع المنازعات، بل يختص بالمنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها، وتخرج عن اختصاص القضاء.

وعليه، فإنّ القرارات الصادرة عن رئيس ديوان المظالم قرارات تتمتع بقوة ناعمة ولها طبيعة خاصة كما سلف، فقرارات رئيس الديوان التي تكشف عن وجود مخالفة قانونية، تكون ملزمة ولكن بواسطة سلطات الدولة الثلاث أي مجلس الوزراء أو البرلمان أو القضاء، وبالنتيجة فإنها تستتبع العقاب الإداري أو الجزائي، وهذا على تفصيل سيرد بيانه لاحقا. وقرارات الرئيس مرتبطة بفلسفة رجل المظالم أو الوسيط. والتي لخصها الدكتور اليكس برينينك مايجر بقوله: "إنها تقوم على تحقيق فكرة العدالة والإنصاف، والتعامل المبني على الاحترام والتعاون وتعليم السلطات الإدارية كيفية التعامل الأمثل مع المواطنين من خلال أعمالهم اليومية. فالاحترام هو أحد العوامل التي تجعل الفرد يشعر بأنه قد تم التعامل معه بطريقة عادلة ومنصفة وأنه لم يظلم. ويدخل في هذا الإطار التدخل الشخصي من

الوسيط لحل بعض القضايا من خلال التعاطف الإنساني من قبل السلطات الإدارية. والجمع بين ما هو سائد في المجتمع من قواعد وأحكام وبين ما يراه الفرد منصفا وعادلا، حيث إنّ مجرد شعور الفرد بأنه قد تم اتخاذ إجراءات معينة لتحقيق العدالة، يجعله يطمئن لأنه سيعامل بطريقة عادلة ومنصفة. فالتركيز الحصري على الشرعية القانونية يؤدي إلى سلوك عدواني، أما التركيز على قواعد السلوك السليم يساعد على خلق القبول والشرعية، وفي النهاية ثقة الشعب بالحكومة ومؤسساتها".(19) وهذا يرتبط بتعزيز مفهوم جديد وحضاري للشكوى، واستجابة لضرورات النزاهة والشفافية في العلاقة بين المواطن والإدارة العامة". (20) "بحيث يدرك المشتكي كيف ومتى ولمن يشتكي، وتدرك الإدارة أن الشكوى الموجهة ضدها لاتعني أنها مخطئة أو مقصرة، وأنها لا تستهدف شخصا بعينه، بل تستهدف قرارا أو إجراء يجب تصويبه أو ممارسة يجب الحد منها. وأن الشكوى ليست طلب مساعدة أو إحسان، بل هي حق في إطار العلاقة مع الدولة."(21) وقرارات رئيس الديوان على أنواع.

المطلب الثاني: أنواع قرارات رئيس ديوان المظالم

كما أسلفت فإن رئيس ديوان المظالم يناط به اتخاذ جميع القرارات الصادرة عن ديوان المظالم بوصفه"حامي حقوق المواطن". ويمكن تقسيم القرارات التي يتخذها رئيس الديوان حسب المخاطبين بها إلى عدة أقسام، إذ إن هناك قرارات تصدر عن رئيس الديوان تخاطب المشتكي وأخرى تخاطب الإدارة العامة، وبعض تلك القرارات موجهة إلى السلطة القضائية، وبعضهم الآخر يخاطب به كادر ديوان المظالم الإداري أو التحقيقي. وهذه القرارات تصدر على مراحل، مرحلة قبول الشكوى ومن ثم التحقق منها وأخيرا اتخاذ القرار النهائي بخصوصها، كما سأبين تاليا.

الفرع الأول: القرار بقبول الشكوى أو رفضها: بتقديم المشتكي شكواه إلى الديوان يتم النظر في الشكوى من حيث توافر شروط قبولها وهي الشروط التي نص عليها قانون ديوان المظالم.(22) فإذا ظهر أن شروط قبولها متوافرة وتدخل في اختصاص الديوان، فإن الرئيس يقرر قبولها والسير بإجراءات التحقق فيها. أما إذا انتفى أي شرط من شروط قبول الشكوى فإن الرئيس يقرر رفض الشكوى.

وعليه، فإنّ القرار الصادر عن الرئيس بقبول الشكوى أو رفضها، يُعدّ قرارا ملزما

سواء تجاه المشتكي أو كادر الديوان التحقيقي. فإذا كان القرار بقبول الشكوى، يبدأ كادر الديوان المتخصص بالتحقق من الشكوى من خلال اتباع الإجراءات القانونية، وليس للكادر أن يمتنع عن متابعتها، حيث إن قرار الرئيس ملزم لهم. وكذلك فإن القرار يعد ملزما للمشتكي، فإذا أراد المشتكي وقف متابعة شكواه، ووجد الرئيس أن شكوى المشتكي تشير إلى سلوك إداري خاطئ أو ممارسة غير عادلة من قبل الإدارة العامة فللرئيس بما لديه من صلاحيات بموجب القانون الاستمرار في نظرها. وكذلك الحال إذا صدر القرار برفض الشكوى فإنه يكون ملزما للكادر التحقيقي وملزما للمشتكي.

تجدر الإشارة إلى أنه في جميع الأحوال سواء صدر قرار الرئيس بقبول الشكوى أو رفضها، يجب أن يكون قرار الرئيس معللا ومسببا بهذا الخصوص، سندا لأحكام المادة(14/ج) من قانون ديوان المظالم حيث نصت على أنه: "يصدر رئيس الديوان قراره بقبول الشكوى المقدمة إليه أو رفضها على أن يكون قراره معللا ومسببا في أي من الحالتين".

الفرع الثاني: القرارات الخاصة بإجراءات التحقق:

بعد ورود الشكوى والتأكد من توافر شروط قبولها ودراسة ملف الشكوى، يقرر الرئيس مخاطبة الإدارة المعنية لسؤالها عما ورد في الشكوى والإجابة عليها ويرفق بها نسخة عن الشكوى ومرفقاتها، ويضمن مخاطبته أية أسئلة يرغب بالحصول على جواب الإدارة عليها، حيث تكون تلك التساؤلات معتمدة على ما ورد في شكوى المشتكي، القصد منها التحقق من صحة زعم المشتكي تجاه الإدارة العامة.

وقد منح قانون ديوان المظالم الإدارة المعنية مدة (15) يوم للإجابة على المخاطبة المشار إليها، وللرئيس تمديد هذه المدة. كما يحق للرئيس طلب تزويده بصور مصدقة من الوثائق أو الأوراق أو البيانات أو المعلومات المرتبطة بموضوع الشكوى.(23) وكذلك للرئيس أو من يفوضه الحق في التوجه إلى أي إدارة عامة والاطلاع على جميع الوثائق والأوراق لدى الإدارة العامة واللازمة لقيام الديوان بمهامه.(24) وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ قرار رئيس الديوان للإجابة عما ورد في مخاطبته أو الرد على مضمون الشكوى. إذ أن الإدارة ملزمة بتنفيذ قرار الرئيس ليتمكن من استكمال إجراءات التحقق في الشكوى المقدمة وذلك تحت طائلة المسؤولية التأديبية والجزائية.(25)

الفرع الثالث: قرارات الرئيس بعد الانتهاء من التحقيقات:

بانتهاء رئيس ديوان المظالم من مخاطباته للإدارة المعنية والاستيضاح والاستيثاق من طرفي الشكوى حول موضوعها، ودراسة الشكوى من الناحية الواقعية والقانونية، يخرج بنتيجة حول صحة مزاعم المشتكي وأحقيته في شكواه وثبوت الخطأ في جانب الإدارة أو عدم صحة شكواه وانتفاء خطأ الإدارة، وينتهي بذلك من إجراءات التحقيق. في ضوء ما سبق وبحسب نتيجة التحقق، يقرر الرئيس إما ثبوت الخطأ في جانب الإدارة أو انتفائه:

1. انتفاء الخطأ من جانب الإدارة العامة: وهنا تكون نتيجة التحقق إيجابية من ناحية الإدارة فلم يثبت خطؤها، ولم يثبت وجود اعتداء على حق المشتكي من قبلها. فأحيانا يتوهم المشتكي وجود حق له نتيجة لعدم معرفته الكافية بمجريات الأمور أو بالقوانين والأنظمة المعمول بها، أو يشعر بالظلم وعدم الإنصاف بسبب اتخاذ إجراءات قانونية بحقه، يظن هو أنها غير عادلة أو لكونه يبحث عن مكسب شخصي إضافي لا يستحقه، أو لمجرد ممارسة نوع من الضغط على الإدارة. فإذا كان هذا، يقرر الرئيس أنه لايوجد خطأ من جانب الإدارة العامة، ويقرر تبليغ المشتكي بالإجراءات التي حصلت من قبل ديوان المظالم بخصوص شكواه وبالنتيجة التي توصل إليها وهي عدم وجود خطأ من جانب الإدارة.(26) إنّ مثل هذا القرار يعتبر ملزما للمشتكي فلا يستطيع التقدم بالشكوى الوقائع ذاتها مرة أخرى لديوان المظالم.

2. ثبوت الخطأ من جانب الإدارة العامة: ويقصد بالخطأ هنا ارتكاب الإدارة العامة لمخالفة بحق المشتكي والمساس بحق من حقوقه أو الامتناع عن تقديم الخدمة له بشكل ملائم وعادل، والتمييز بينه وبين غيره من المراجعين، وعدم الإنصاف، والتعسف، والإهمال، والتقصير، والخطأ، وإستناد الإدارة إلى تعليمات غير قانونية، أو إجراءات غير عادلة، وغيرها من أشكال المخالفات غير القانونية التي يمكن أن تكون الإدارة قد ارتكبتها بحق المشتكي. في مثل هذه الأحوال وبثبوت الخطأ من جانب الإدارة، يتخذ الرئيس القرار المناسب – حسبالأحوال– مخاطبا الإدارة المعنية بضرورة تصويب موقفها والرجوع عن قرارها أو تصرفها غير القانوني وإعادة الحق لصاحبه. وبما أنّ تصرف الإدارة موضوع الشكوى جاء مخالفا للقانون، فإنّها ملزمة بقرار رئيس ديوان المظالم وبتنفيذه، والمقصود بالتزامها بتنفيذ قرار رئيس الديوان أنّ كشف رئيس الديوان عن مخالفة للقانون فإنّ هذا يقتضي من الإدارة

رفع المخالفة من حيث أنها خلافا لأحكام القانون. وإذا ظهرت جريمة جزائية أو ما يستوجب عقوبة إدارية على الموظف، فإنّ رئيس الديوان يحيل الأمر إلى القضاء حيث يحاكم الموظف عن جرمه الجزائي وفق القواعد العامة في قانون العقوبات، أما إذا كان فعل الموظف خطأ إداريا فإنّ العقوبة تقع عليه من خلال إدارته مباشرة أو من خلال التواصل مع رئاسة الوزراء.

الفرع الرابع: القرارات الخاصة بتبسيط الإجراءات أو اتخاذ مبادرة حول ممارسات الإدارة

أعطى قانون ديوان المظالم رئيس الديوان صلاحية المبادرة بدراسة أي موضوع يتعلق بأي من قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو ممارساتها،(27) وله كذلك صلاحية التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بكل سهولة ويسر.(28) فإذا تبين له بمناسبة شكوى مطروحة أمامه أو من خلال وسائل الإعلام أو أي وسيلة أخرى وجود إجراءات معقدة وطويلة،(29) أو وجود إجراء غير منصف أو إهمال أو ممارسة خاطئة أو عدم تفعيل لنصوص قانونية سارية أو مخالفة لأحكام القانون. أن يدرس الموضوع وأسبابه ويقترح حلا له ليكون بالإمكان تفادي ذلك الإجراء أو الممارسة غير القانونية بالنسبة لمتلقي الخدمة مستقبلا.

في ضوء ما سبق، ليس للإدارة العامة أن تمتنع عن الاستجابة لمبادرات وتوصيات رئيس الديوان إذا ثبت خطأ الإدارة أو ثبت وجود خلل في عملها، لأنّ غاية الإدارة العامة وديوان المظالم تحقيق المصلحة العامة، لما في ذلك من "حفظ للحقوق وترشيد لعمل الإدارة الحكومية بشكل يساعد على تطور عمل هذه الإدارات، وفي هذا سد لباب المحسوبية والواسطة وتوخي للعدالة في تصرفاتها"،(30) وإعطاء كل ذي حق حقه. فعندما تخالف الإدارة العامة المنظومة التشريعية العامة للدولة، ويثبت عدم امتثالها للقانون فإنّ قرار رئيس الديوان يكون ملزما لها مهما كان شكله، كأن تصدر الإدارة تعليمات تخرج عن اختصاصها القانوني.(31) أما ما يتعلق بتبسيط الإجراءات، فلعل قرار الرئيس يؤخذ ويعامل كاقتراح أو كرأي فني لأنّ الإجراءات المعتمدة من قبل الإدارة يفترض أنها متفقة وأحكام القانون، وإنّ كشف العمل عن تعقيدها أو وجود خلل فيها أو كانت لاتتسم بالبساطة، فإنّ عدم تعديلها وفق ما يراه الرئيس ليس مخالفة ومن واجب الإدارة إن كانت توصية الرئيس وجيهة أن تأخذ بها.

نخلص مما سبق، أن أغلب قرارات رئيس ديوان المظالم ملزمة لجميع ذوي العلاقة، ولكن الطبيعة الإلزامية لتلك القرارات ليست فورية الأثر كما هي الحال بالنسبة للقرارات الإدارية أو القضائية، بل هي متراخية التنفيذ وتتحقق إلزاميتها بشكل غير مباشر. فهي تتبع مدى تعاون الإدارة من عدمه، ففي حال تعاون الإدارة المعنية يرتبط تنفيذ قرار رئيس ديوان المظالم بإجراءات الإدارة ذاتها وظروف عملها والإمكانيات المتاحة لها، وفي حال عدم تعاون الإدارة المعنية يرتبط تنفيذ قرار رئيس ديوان المظالم بالتواصل مع مجلس الوزراء ومجلسي النواب والأعيان والقضاء.

ومن نافلة القول، إنّ تنفيذ قرارات رئيس ديوان المظالم يستوجب أن تكون هذه القرارات مشروعة أي متفقة وأحكام القانون، وتهدف إلى تحقيق الصالح العام، وتتضمن إنهاء حالة من السلوك الإداري غير السوي أو تبسيطا لإجراءات إدارية، ولا شك أن هذا يتطلب بذل عناية كافية من رئيس ديوان المظالم في إصدار قراراته خاصة النهائية منها سواء من الناحية الواقعية أو القانونية. وقد أوجد المشرّع في قانون ديوان المظالم العديد من الأدوات والوسائل التي تكفل تنفيذ قرارات رئيس الديوان، وهذا ما سيتضح في المبحث التالي.

المبحث الثاني: الوسائل المتاحة لرئيس ديوان المظالم لتنفيذ قراراته

ويقصد بوسائل التنفيذ: الآليات التي يمكن من خلالها إلزام الإدارة المعنية بتنفيذ قرار رئيس ديوان المظالم، عندما تثبت مخالفتها للقانون واعتدائها على حق الفرد. وقد أوجد المشرع العديد منها في قانون ديوان المظالم، وهي في الواقع وسائل غير مباشرة إذ ليس لرئيس الديوان سلطة إلزامية مباشرة على الإدارات المعنية كما هي الحال في الأحكام القضائية كما سبق القول، إنّما تأتي الإلزامية بطريق غير مباشر من خلال إدارات عليا أخرى كمجلس الوزراء ومجلس الأمة. ويمكن تقسيم هذه الوسائل حسب أثرها المباشر أو غير المباشر على الإدارة المعنية إلى نوعين: وسائل ذات أثر مباشر، وأخرى ذات أثر غير مباشر(ناعمة):

المطلب الأول: وسائل ذات أثر مباشر على الإدارة المعنية:

والمقصود بهذه الوسائل تلك التي قد يرتب اتخاذها بحق الإدارة أو بحق أحد أفرادها

عقوبة إدارية كانت أم جزائية، إذ يتخذ إجراءات عقابية بحق تلك الإدارة أو أحد أفرادها بشكل مباشر من قبل مجلس الوزراء أو القضاء. ويراد هنا حالة عدم تعاون الإدارة المعنية مع ديوان المظالم في تقديم ما يتطلبه التحقيق من معلومات ووثائق، وحالة الكشف من خلال التحقيقات عن وجود جرم جزائي أو مخالفة إدارية وهذه الوسائل هي اللجوء إلى مجلس الوزراء أو اللجوء إلى القضاء:

الفرع الأول: اللجوء إلى مجلس الوزراء: نصت المادة (15/د) من قانون ديوان المظالم على حق رئيس الديوان بمخاطبة رئيس الوزراء بخصوص عدم استجابة أو رفض أو امتناع أي إدارة عامة عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات التي طلبها.(32)

إنّ عدم تعاون الإدارة المعنية أو عدم استجابتها لقرارات رئيس الديوان، بالنظر إلى أنّ الديوان مؤسسة رقابية، يعد خللا وخطأ من قبلها يستوجب تصحيحه. وبما إنّ الإدارة المعنية لم تستجب لطلب الرئيس فإنّها بذلك تكون امتنعت عن تنفيذ قراره وفق مضمونه، وعلاجا لمثل هذه الحالة من السلوك غير القانوني للإدارة، فقد أعطى المشرع صلاحية جوازية لرئيس ديوان المظالم في تحديد وقت اللجوء إلى رئيس الوزراء لاتخاذ الإجراءات اللازمة بحق الإدارة المعنية.

ولابد من الإشارة هنا إلى أن صلاحية الرئيس في اللجوء إلى مجلس الوزراء ليست جوازية بمعنى إنّ لرئيس ديوان المظالم أن يوقف التحقيق في الشكوى المنظورة إذا امتنعت الإدارة المعنية عن التعاون أو الاستجابة، بل صلاحيته الجوازية تقتصر على تقدير وقت اللجوء إلى رئيس الوزراء فقد يلجأ إلى رئيس الوزراء مباشرة بعد مضي مدة(15) يوما، (33) وقد يقدر أن الإدارة المعنية تحتاج وقت إلى أكثر من تلك المدة.

وكما نعلم فإنّ نصوص قانون ديوان المظالم تشكل جزءا من مجموعة القوانين السارية في الأردن وهي ملزمة للجميع، وهناك واجب على مجلس الوزراء أن يحرص على تطبيقها، وأن يردع من يمتنع عن ذلك. وبمخاطبة رئيس الديوان لرئيس الوزراء بخصوص تلك الإدارة، وجب على رئيس الوزراء أن يتخذ الإجراء المناسب بحق تلك الإدارة حتى تمتثل لقرار رئيس الديوان المشار إليه، ولرئيس الوزراء اتخاذ أي إجراء لازم بما في ذلك "العقوبة التأديبية"،(34) حيث جاءت عبارة "الإجراءات اللازمة" عامة وغير مقيدة.

وعليه، فإنّ قرار رئيس ديوان المظالم بهذا الخصوص ملزم للإدارة المعنية لكن بواسطة رئيس الوزراء." وفي جميع الأحوال لمجلس الوزراء أو الوزراء الحق بالتدخل المباشر لإيقاف أي قرار أو تعديل أو سياسة للمؤسسات العامة وفي حدود القانون إذا ما لحق خطر بمصالح المواطنين أو مصالح الدولة"(35).

الفرع الثاني: اللجوء إلى القضاء: وكذلك أعطى القانون لرئيس ديوان المظالم صلاحية الإحالة إلى القضاء، إذا ظهر له أو كشفت التحقيقات عن وجود جرم جزائي في إدارة ما. وذلك بصريح نص المادة(16/أ) من قانون ديوان المظالم،(36) فإذا تبيّن للرئيس في أي حال من الحالات وجود جريمة سواء بمناسبة نظر شكوى معروضة عليه أو من خلال اتخاذ مبادرة أو أي طريق آخر أجازه القانون، يجب أن يتخذ قراره بإحالتها إلى القضاء ليتم التحقيق فيها قضائيا، وذلك يستوجب دراسة وافية للحالة والتحقق من صحتها وفق ما يراه الرئيس مناسبا قبل إحالتها، ليكون هذا ضمانة إضافية للموظف المعني، إن تمت إحالته، بالإضافة إلى ضمانات التحقيق لدى المدعى العام وضمانات المحاكمة العادلة.

تجدر الإشارة إلى أن النص القانوني المشار إليه قيد الرئيس ولم يجعل له صلاحية تقديرية عند اكتشاف جرم جزائي، بل ألزمه وجوبا أن يحيلها إلى القضاء دون تمييز بين شكوى وأخرى أو شخص وآخر. وليس للرئيس أن يحيلها إلى جهة أخرى غير القضاء، وإن فعل فإنّه يكون قد خالف صريح نص القانون. إضافة إلى أنّ رئيس ديوان المظالم ملزم بالإحالة إلى القضاء إن تبين له وجود جريمة جزائية بموجب نص(المادة 25 والمادة 26) من قانون أصول المحاكمات الجزائية. حيث أوجب المشرع على أي سلطة أو موظف عام أن يخبر المدعي العام في الحال، بأي جناية أو جنحة تتصل بعلمه، مرفقا بها جميع الوراق والمعلومات المتعلقة بالجريمة.(37) والمدعي العام في حال إحالة الشكوى له من قبل رئيس الديوان ملزم بأن يحقق فيها، وإذا ثبت له توافر أركان جريمة ما يجب أن يحيلها إلى القضاء المختص.(38)

إنّ الدور الهام الذي يضطلع به ديوان المظالم بوصفه جهازا رقابيا، يوجب أن لا يتم التساهل أو التراخي في إحالة من يظهر التحقيق أنه قد ارتكب جرما جزائيا لأنّ في ذلك تحقيق لمعنى الردع. ولذلك ارتباط بفرض هيبة الديوان، وجعله مؤسسة فاعلة، وتفعيل

رقابته من خلال إدارك الإدارة وأفرادها أن من يرتكب فعلا خلافا لأحكام القانون ستفعّل النصوص بحقه، وسيلقى من يثبت الجرم بحقه العقوبة المناسبة.(39) الأمر الذي يُسهم في "تحقيق الحماية للقيم والمصالح الاجتماعية وإرضاء الشعور بالعدالة وتحقيق الأمن والاستقرار القانوني".(40)

المطلب الثاني: وسائل ذات أثر غير مباشر على الإدارة المعنية:

ويقصد بالوسائل ذات الأثر غير المباشر تلك الوسائل التي لا يترتب على اتباعها ايقاع جزاء مادي مباشر على المخالف، بل إنّها تعني اللجوء إلى مجلس الأمة ومجلس الوزراء من خلال تقارير ديوان المظالم السنوية والخاصة، واستخدام الإعلام كوسيلة ضاغطة على الإدارة المخالفة. وفيما يلي سأبيّن دور كل منهما في تنفيذ قرارات رئيس ديوان المظالم:

الفرع الأول: التقارير السنوية والخاصة:

أوجب المشرّع على رئيس ديوان المظالم إصدار تقارير خاصة بعمله منها السنوي، ومنها غير السنوي وفيما يلي بيان المقصود بكل منهما وأحوال إصداره:

أولا: التقرير السنوي:

يمكن تعريف التقرير السنوي أنه: التقرير الذي يعده رئيس ديوان المظالم، ويضمّنه نتائج أعماله عن السنة السابقة مبينا الشكاوى التي تمت متابعتها ونتائجها، ومدى تعاون الإدارة العامة وتجاوبها، وأهم الإنجازات والعقبات.

يصدر التقرير السنوي عن ديوان المظالم سندا لأحكام المادة(20) من قانون ديوان المظالم، حيث أوجب المشرّع على رئيس الديوان أن يرفع تقريرا سنويا إلى مجلس الوزراء، يبيّن نتائج أعمال الديوان السنوية، إذ يقوم رئيس الوزراء بتزويد كل من مجلس النواب والأعيان بنسخة من التقرير في بداية كل دورة عادية لمجلس الأمة. وقد جرى العمل على تضمين التقرير السنوي لديوان المظالم، "كلمة رئيس الديوان، نبذة عن تأسيس الديوان، الأساس القانوني لتلقي الشكاوى، طبيعة الشكاوى المقدمة، الفترة الزمنية المستغرقة في إنجاز الشكاوى، مقارانات إحصائية بين مختلف الأعوام، التقارير الخاصة، مدى تجاوب الإدارة العامة، أهم المبادرات، ونشاطات الديوان".(41)

إنّ للتقرير السنوي الصادر عن ديوان المظالم أهمية خاصة تبرز من خلال إلزام المشرّع لمجلس الوزراء بوجوب تزويد مجلس الأمة بنسخة منه. وهذا يدل على أنّ للتقرير السنوي دورا يتجاوز مجرد الرغبة في إعلام مجلس الأمة بمضمون التقرير السنوي، إذ يرتبط وجوب إصدار التقرير السنوي، بوصفه خلاصة أعمال ديوان المظالم خلال عام، بوظيفة مجلس الأمة بوصفه جهة تشريعية ورقابية، "تصدر القوانين وتراقب وتكبح السلطة التنفيذية".(42) ومن هنا، أجد أنّ عمل ديوان المظالم يرتبط ارتباطا جوهريا بعمل مجلس الأمة، من حيث الدور الرقابي لكل منهما، إذ إنّ ديوان المظالم يستطيع أن يتواصل بشكل موسع من خلال التقرير السنوي مع مجلس الأمة من الناحية الرقابية أو التشريعية. صحيح أن واجب تزويد مجلس الأمة بنسخة من التقرير السنوي يقع على عاتق مجلس الوزراء، إلا أنّه لايوجد في القانون ما يمنع ديوان المظالم من نقل وجهة نظره حول أي مسألة تدخل في اختصاصه إلى مجلس الأمة أو إلى أعضائه منفردين، وتنسيق الجهود لحل أي إشكاليات تواجه ديوان المظالم سواء اتجاه الحكومة أو مختلف الإدارات العامة خاصة تلك التي لا تستجيب أو لا تتعاون مع ديوان المظالم. وقد قصد المشرّع بذلك فتح آفاق التنسيق والتعاون بين الديوان ومجلس الأمة للمساهمة في تحقيق الغاية من إنشاء ديوان المظالم، والقول بعكس هذا يبقي تزويد مجلس الأمة بنسخة من التقرير السنوي خاليا من المضمون ودون فائدة عملية. وأرى أن لرئيس ديوان المظالم تسويق تقريره السنوي لدى مجلس الأمة بالشكل الذي يريد ووفق ما يراه مناسبا، وأن يحوز دعم مجلس الأمة أو بعضه لإزالة أي عقبة تواجهه في العمل خاصة ما يتعلق بعدم استجابة بعض الإدارات العامة مع ديوان المظالم.

وإذا تم تفعيل دور التقرير السنوي لديوان المظالم لدى مجلس الأمة، فإنّ ديوان المظالم يشكل مع مجلس الأمة مركز قوة فاعلة غايته تحقيق المصلحة العامة، خاصة إذا تشابهت مواضيع الشكاوى المقدمة لديوان المظالم مع تلك المقدمة لمجلس الأمة حيث يمكن علاجها بشكل جذري بالتعاون مع الحكومة.(43)

علاوة على ما سبق، وحيث أنّ مجلس الوزراء يتولى مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة،(44) والوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته والإدارات العامة التابعة لها،(45) وحيث أنّ رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية

مشتركة عن السياسة العامة للدولة،(46) وكل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته، فإنّ التعاون والتنسيق بين ديوان المظالم ومجلس الأمة في مواجهة الإدارات التي لا تلتزم بقانون ديوان المظالم وترفض الاستجابة لقرارات رئيس ديوان المظالم، قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية الوزارية للحكومة كلها أو لوزير من خلال ممارسة أعضاء مجلس الأمة لحقهم في توجيه الأسئلة للحكومة وأعضائها،(47) وحقهم في الاستجواب(48) أو المناقشة العامة.(49) وبالنتيجة "فإمّا ترجع عن الخطأ أو تسحب الثقة"(50). ومن المفيد الإشارة إلى أن هناك من اعتبر تحريك المسؤولية الوزارية للحكومة كلها أو للوزير أمام السلطة التشريعية، وكذلك توجيه الاستجواب للوزراء، نوعا من الجزاء.(51) وبديهي أن لا يلجأ إلى هذا الحل لإلزام الإدارة للاستجابة لقرارات رئيس الديوان، إذا عادت وتعاونت بناء على تعليمات مجلس الوزراء.

بناء على ما ذكر، نخلص إلى أن تفعيل دور التقرير السنوي لدى مجلس الأمة يُعدّ من أهم الوسائل المتاحة لإلزام الإدارة العامة بقرار رئيس ديوان المظالم بواسطة مجلس الأمة، إضافة إلى أن ديوان المظالم في هذا "يلعب دورا مساعدا لمجلس الأمة في حماية حقوق الإنسان المقيم على أرض الأردن، وتعزيز الشفافية وسيادة القانون".(52) وليس في هذا اعتداء على صلاحية مجلس الأمة حيث إنّ "أعضاء مجلس الأمة لا يملكون الوسائل التي تمكّنهم من دراسة الشكاوى التي تصلهم بنفس الكفاية التي تتاح لديوان المظالم ومن به من متخصصين متفرغين، بل إنّه يرفع هذا العبء عن أعضاء مجلس الأمة فتتاح لهم فرصة التفرغ للأمور المتعلقة بالسياسات العامة والمصالح الوطنية."(53)

ثانيا: التقرير الخاص:

وهو التقرير الذي يصدره رئيس ديوان المظالم إلىالإدارة المشكو منها أو إلى مجلس الوزراء أو إلى مجلس الأمة أو إلى الإعلام بخصوص أي موضوع يدخل في اختصاصه. وهذا التقرير على نوعين:

أ: التقرير الذي يصدر للإدارة المشكو منها:

ويقصد به التقرير الذي يصدر عن الرئيس سندا لأحكام المادة(18) من قانون المظالم، إذا تبيّن له أن قرارات الإدارة المشكو منها أو إجراءاتها أو الامتناع عنها تتضمن مخالفة

لأحكام القانون، عدم إنصاف أو تعسف أو عدم تحقيق المساواة، استناد تصرفات الإدارة إلى تعليمات غير قانونية أو إجراءات غير عادلة، أو الإهمال أو التقصير أو الخطأ. فإذا ثبت للرئيس أنّ موضوع الشكوى يندرج تحت أي حالة من الحالات المذكورة، أوجب عليه القانون أن يقوم بكتابة تقرير مفصل للإدارة المشكو منها حول الموضوع ويضمنه التوصيات المناسبة لإزالة المخالفات.(54)

بالنظر إلى طبيعة المخالفات الصادرة عن الإدارة المشكو منها في المادة المشار إليها، تجد أنها حالات تتضمن مخالفات جوهرية للقانون، وإن كان من الممكن أن نجد اختلافا في فهم بعض المصطلحات الفضفاضة كفكرة عدم الإنصاف ومفهومها في كل حالة. إلا أن على الرئيس أن يتخذ قرارا بإعداد التقرير الخاص وتضمينه الإجراءات الواجب اتخاذها لرفع الخطأ أو إزالة المخالفة للقانون. وهذا ينطبق على جميع الحالات المذكورة في المادة(18) من القانون. وقرار الرئيس بإزالة المخالفة ملزم بموجب قانون ديوان المظالم من ناحية، وبموجب مجموع منظومة القوانين النافذة من ناحية أخرى، فلا يقبل من أحد أن يرفض وقف تنفيذ تعليمات غير قانونية، فإذا امتنعت الإدارة المعنية للرئيس أن يلجأ للوسائل سابقة الذكر أي مجلس الوزراء ومجلس الأمة أو القضاء لإلزامها بالاستجابة.(55)

ب: التقرير الذي يصدر لمجلس الوزراء أو مجلس الأمة:

يوجد حالات أخرى غير التي أشير إليها في البند السابق، يمكن للرئيس إصدار تقرير خاص بها يخاطب به مجلس الوزراء، إذا تبين له أنّ موضوع الشكوى "بحاجة إلى قرار مجلس الوزراء حسب اختصاصه أو لأنه متعلق بعدة وزارات أو لأنّه يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الرأي العام أو الأمن العام أو السلامة العامة"(56) أو "يمس شريحة واسعة من المشتكين".(57) ولايوجد ما يمنع من توجيه مثل هذا التقرير إلى مجلس الأمة خاصة إذا كانت الحالة مستعجلة، فللرئيس أن لا ينتظر إصدار التقرير السنوي لمخاطبة مجلس الأمة بخصوص أي موضوع، خاصة إذا امتنع مجلس الوزراء عن الاستجابة دون مسوغ قانوني. وإذا تدخل مجلس الأمة عن طريق المساءلة السياسية هنا، يكون لهذا التقرير أثره المباشر على الإدارة العامة.

تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من التقارير لا يُعدّ ملزما إلا إذا عبر عن مخالفة

بينة لأحكام القانون، فقد نجد قضية قدمت من عدد من المشتكين لكنهم غير محقين، فليس لديوان المظالم أن يطالب بمخالفة أحكام القانون. لكن قد يحاول الرئيس إيجاد حل لشكوى مع انتفاء الخطأ من جانب الإدارة العامة، إذا كان القانون يسمح بذلك، كما لو وجد سلطة تقديرية للإدارة، فيتدخل كوسيط لإيجاد تسوية ضمن حدود القانون، وقراره في مثل هذه الأحوال لا يكون ملزما. ولم أجد في قانون ديوان المظالم ما يحول بين ديوان المظالم وبين الاضطلاع بدوره في الإصلاح الإدارى والتشريعي، من خلال أن يقترح رئيس ديوان المظالم في تقريره الخاص أو السنوي "تعديل قوانين قائمة أو السعي لاصدار قوانين جديدة تهدف إلى حماية الحقوق"،(58) فيوضح "نقاط النقص أو الضعف أو التضارب فى القانون وفى الإجراءات المعمول بها أو إعادة التنظيم الإداري ويحيل البرلمان هذا التقرير إلى لجنة خاصة لبحثه ومناقشته".(59) وإن كان مجلس الأمة غير ملزم بتنفيذ مثل هذه الاقتراحات – كما هي– من الناحية القانونية، إلا أن وجود خلل ما في إدارة عامة ما يوجب بحثه ودراسته من الجهات المختصة لإيجاد حل أمثل له كأصل عام، وهذا يفترض وجود مجلس أمة فاعل.

وعليه، أجد أن التقرير الخاص يمكن أن يقدم للإدارة المشكو منها بشأن شكوى محددة، وكذلك لمجلس الوزراء أو لمجلس الأمة سواء بمناسبة شكوى محددة أو بسبب خلل أو حاجة عامة كشفت عنها خبرة عملية في نظر الشكاوى.

الفرع الثاني: الإعلام:

قيل في تعريف الإعلام أنه: التبليغ والإبلاغ أي الإيصال، يقال: بلغت القوم بلاغا أي أوصلتهم الشيء المطلوب.(60) أما اصطلاحا فقد قيل في تعريفه أنه: "نشاط اتصالي يستهدف الصالح العام"،(61) "وأسلوب منظم، يستخدم للتأثير على جهة ما، في سبيل زرع أو دعم أو إزالة فكرة أو عمل ما".(62)

لا يخفى دور الاعلام في عمل ديوان المظالم وذلك لأهمية الإعلام وتأثيره على المجتمع والرأي العام، فهو" وسيلة للتواصل مع الجمهور ووسيلة للتواصل السياسي"،(63) "والإسهام في إحاطة المجتمع المحلي علما ومعرفة بقضايا المجتمع، وبإلقاء الضوء على جوانب الإهمال في مواقع العمل المختلفة"، "والتوعية بها، واقتراح أفضل الحلول لمعالجتها،

فإذا استكمل مقوماته ووسائله الصحيحة وأحسن استخدامه وتوجيهه في مجتمع ما، كان قوة دافعة كبرى للبناء والتطور والنهوض بالمجتمع".(65)

بالنظر إلى أهمية الإعلام فإنه يمكن لديوان المظالم استخدامه كأداة لتحقيق أهداف وتنفيذ قراراته من خلال ممارسة ضغط على الإدارة الممتنعة لإجبارها على تعديل سلوكها بما يتفق وأحكام القانون. حيث لا يوجد مانع قانوني من أن يلجأ رئيس ديوان المظالم إلىالإعلام،"عندما ترفض الإدارة تصحيح خلل ما في عملها، أو عندما تقدم على إعاقة التحقيق"(66)

إنّ اللجوء إلىالإعلام كوسيلة ضاغطة على الإدارة يستلزم "أن يبقى التواصل دائما ما بين ديوان المظالم والإعلام بوسائله المختلفة، حيث يمكن للإعلام بث ونشر ما تناوله التقرير السنوي للديوان من القضايا والشكاوى المختلفة وبيان الإدارات المتعاونة وغير المتعاونة".(67) ولهذا التعاون والتنسيق مع الإعلام فوائد عديدة منها أنه: يؤدي إلى إنفاذ قرارات رئيس الديوان تحت ضغط الرأي العام، وهو ما قد يوجد نوع من الحذر لدى الإدراة العامة يدفعها إلى تسهيل مهمة الديوان وسرعة الاستجابة خوفا من جزاء معنوي يوقعه المجتمع على الإدارة ورئيسها، حيث يعتبر "استنكار الرأي العام ضربا من ضروب الجزاء، فضلا عن الشعور الداخلي بتأنيب الضمير"،(68) "إذ إنّ الرأي العام يعبر عن أحكام واتجاهات الجمهور".(69) كما يمكن الاستفادة من وسائل الإعلام للإعلان عن الديوان وطبيعة عمله، إضافة إلى أن نشر بعض قضايا الديوان والإشارة إلى الإدارات غير المتعاونة بوسائل الإعلام، يترك إثرا إيجابيا عند الجمهور، حيث إنّ "اطلاع الناس على نشاط ديوان المظالم وإقدامه على نشر ممارسات بعض الإدارات غير المتعاونة يزيد من مصداقيته وثقة الناس به".(70) ويؤكد مسؤولية الإدارة العامة في حدود القانون أمام الرأي العام".(71) وهذا ما يجعل من ديوان المظالم مؤسسة شفافة لها احترامها وهيبتها لدى المواطن ويعزز من علاقة الشعب بالإدارة العامة.(72)

نخلص إلى أن ّللإعلام دورا اساسيا في توطيد علاقة المواطنين بديوان المظالم من خلال إبراز دوره وفلسفته ومنجزاته. "مع أنّ مجتمعنا يعكس الكثير من القيم والتقاليد والاتجاهات السلبية تجاه الحكومة، فإنّ استمرار عمل ديوان المظالم يعتبر فى حد ذاته وسيلة

لتغير كثيرا من الاتجاهات التى قد تعوق نجاحه، إنه طريق ليتعلم الأفراد كيف يحسنون ممارسة حقوقهم بأن يمارسوها فعلا".(73)

خاتمة

تناولت في بحثي هذا مدى إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم ومفهوم هذه الإلزامية، وقد سعيت كل السعي في محاولة تحديد مفهوم لقرارات رئيس ديوان المظالم ومدى إلزاميتها وآلية تنفيذها، كذلك قمت بتوضيح العلاقة بين ديوان المظالم وبين السلطات الأربع أي الحكومة، والقضاء، والبرلمان، والإعلام، ودور كل منهم في العمل مع ديوان المظالم.

النتائج

1. إن ديوان المظالم بوصفه جهازا رقابيا بات من أهم مؤسسات الحكم الرشيد القائم على أساس سيادة القانون والشفافية.
2. إنّ استقلالية ديوان المظالم وعدم خضوعه لأي سلطان إلا سلطان القانون هي السبيل الوحيد لقيامه بدوره.
3. إنّ تفعيل وظيفة ديوان المظالم يجعل منه مرجعية موثوقة في حل التظلمات المقدمة ضد الإدارة العامة، وتعزيز مفاهيم الشفافية والنزاهة لدى الإدارة العامة.
4. إنّ قرارات رئيس الديوان التي تكشف عن وجود مخالفة للقانون ملزمة للمخاطبين بها، على العكس من تلك التي تتضمن انتقادا لأداء الإدارة أو اقتراحا لتحسين خدمة، وإن كان من واجب الإدارة المعنية أن تستجيب لكل ما يحسن من عملها.
5. إنّ عدم استجابة بعض الإدارات العامة لقرارات ديوان المظالم قد تعود لعدم الايمان بدوره ولغياب الإلزامية المباشرة والفورية عن قراراته، وظن بعض الإدارات أنها لا تخضع لرقابة ديوان المظالم، ولعل في ذلك تقصير من الديوان نفسه، أو لنقل إنها إفراط في استخدام القوة الناعمة.
6. إنّ ديوان المظالم لا يفعّل الأدوات التي منحها القانون له لإجبارالإدارة على تنفيذ قراراته.

التوصيات:

1. تفعيل أدوات إلزام الإدارة وحثها على تنفيذ توصيات ديوان المظالم وخاصة الإعلام، وهذا يتطلب بذل الجهد الكافي من ديوان المظالم لدفع مجلس الأمة ومجلس الوزراء لإلزام الجهات غير المتعاونة مع الديوان.
2. تخصيص جزء من التقرير السنوي يلخص فيه مسار الإدارات غير المتعاونة ويحدد مواطن قصورها حيث يتمكن مجلس الأمة من الاطلاع على هذا الجزء دون عناء البحث في البيانات الإحصائية، ليستطيع بعد ذلك اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة.
3. إجراء لقاءات مع أعضاء مجلس الأمة بعد صدور التقرير السنوي توضح وجهة نظر الديوان بشأن الأخطاء الصادرة عن الإدارة وتوصيات الديوان ومبادراتها والإدارات غير المتعاونة لتشكيل قوة ضغط حقيقة وصولا لتحسين الخدمات وإزالة الأخطاء الإدارية وتعزيز دور منظومة النزاهة والشفافية.
4. تكثيف الدعاية اللازمة للتوعية بدور ديوان المظالم.

الحواشي:

1. http:// www.christian-dogma.com /vb/ showthread. php? t = 131154
2. http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_ type = pages&part =1&page_ id = 80
3. (المادة 3/أ من قانون ديوان المظالم
4. المادة 12 من قانون المظالم
5. المادة5/أ من القانون ذاته
6. المادة 5/هـ من القانون ذاته
7. المادة 8 من قانون ديوان المظالم
8. المادة (15/أ) من قانون ديوان المظالم التي نصت على: "في حال صدور قرار بقبول الشكوى يباشر الرئيس اتخاذ جميع الإجراءات لحلها بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة".
9. المادة (15/ج، هـ، و) من قانون المظالم التي نصت على: "ج- يقوم الرئيس بإرسالمذكرة تشتمل على نسخة من الشكوى إلى الجهة المشكو منها على أن تقوم هذه الجهة بالرد على مذكرة الرئيس خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما من تاريخ استلام المذكرة. و يجوز للرئيس في حالات خاصة يقدرها تمديد هذه المدة وله طلب تزويده بصور مصدقة من الوثائق أو الأوراق أو البيانات أو المعلومات المرتبطة بموضوع الشكوى. هـ- يتخذ الرئيس بناء على رد الجهة المشكو منها وفقا لأحكام الفقرة (ج) من هذه المادة قراره في الشكوى المقدمة إليه، ويشتمل قراره على نتائج الإجراءات والتوصية الصادرة عنه والمتعلقة بموضوع الشكوى. ويبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الإجراءات التي تم القيام بها."
10. زعبي، 1993، ص34.
11. قرار عدل عليا رقم 1990/37 تاريخ 1990/7/8 برنامج عدالة. وأكدت المعنى ذاته بقرارها رقم 2008/75 تاريخ 2008/3/31 حيث قررت: "استقر الفقه والقضاء الإداري ان على تعريف القرار الإداري أياً كان نوعه على أنه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة جهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ابتغاء للمصلحة العامة".
12. قرار عدل عليا رقم 1990/181 تاريخ 1990/11/28 برنامج عدالة.
13. مساعدة، 1992، ص41.

14. عبدالرحمن،2001، ص18.

15. http://ar.jurispedia.org/index-.php/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85_%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A6%D9%8A

16. عدل عليا رقم 1991/277 تاريخ 1992/2/3 برنامج عدالة.

17 . زعبي، 1993، ص31.

18. اسماعيل، 2009، ص15.

19. بريننك مايجر، بدون سنة، ص12.

20. التقرير السنوي،2009، ص9.

21. التقرير السنوي،2010، ص11.

22. ديوان المظالم لا يقبل الشكاوى الآتية:" 1. الشكاوي ضد الأفراد أو القطاع الخاص كالشركات والأندية. 2. الشكاوى المتعلقة بطلب المساعدات بكافة أشكالها مالية أو سكنية أو غيرها. 3. الشكاوى ضد الإدارة العامة أو موظفيها، والتي مضى على واقعتها أكثر من سنة، ما لم ير الرئيس أنها تتعلق بمسألة لها طابع عام. 4. أي شكوى ضد الإدارة العامة أو موظفيها تكون منظورة أمام أي جهة قضائية أو صدر بشأنها حكم قضائي أو إذا كان مجال الطعن بها قائما قانونا أمام أي جهة إدارية أو قضائية. 5. الحالات التي تتعلق بطلب الحصول على وظيفة. 6. الشكاوى غير الموقعة من مقدم الشكوى أو ممن يمثله. 7. الشكاوى المقدمة بأي طريقة أخرى غير نموذج تقديم الشكوى المعتمد من قبل الديوان". المادة(12) من قانون ديوان المظالم والتي سبق ذكر نصها سابقا، والمادة(14/أ) من القانون ذاته والتي نصت على أنه "يحق لأي متضرر من أي من قرارات الإدارة العامة أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بالشكوى في موجهة الإدارة العامة أمام الديوان وفقا للأحوال والإجراءات المبينة في هذا القانون". والمادة(16/ب) من القانون ذاته والتي نصت على أنه :" لا تقبل الشكوى بعد مرور سنة على الواقعة موضوع الشكوى، وللرئيس إذا وجد أن موضوعها يتعلق بمسألة ذات طابع عام، أن يقبلها، ولو بعد انقضاء هذه المدة."

23. سبق ذكر نص المادة (15/أ) من قانون ديوان المظالم.

24 . المادة (13/أ/6) من قانون ديوان المظالم والتي نصت على أنه: " يتولى الرئيس المهام والصلاحيات.

التالية: ...6. الاطلاع على جميع الوثائق والأوراق لدى الأدارة العامة واللازمة لقيام الديوان بمهامه بموجب أحكام هذا القانون. ب: يحق للرئيس تفويض أي من صلاحياته لأي من مساعديه أو أي من موظفي الديوان على أن يكون التفويض خطيا ومحددا باستثناء صلاحياته المتعلقة بتقديم تقارير الديوان السنوية أو الخاصة".

25. المادة (21) من قانون ديوان المظالم نصت على أنه: " على جميع الموظفين في الإدارة العامة تسهيل مهمة الديوان وتزويده بالمعلومات والوثائق المطلوبة وذلك تحت طائلة المسؤولية التأديبية والجزائية".

26. المادة (15/ و) من قانون ديوان المظالم والتي نصت على أنه: " يبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الإجراءات التي تم القيام بها".

27. المادة(19) من قانون ديوان المظالم نصت على أنه :" للرئيس وبمبادرة منه دراسة أي موضوع يتعلق في أي من قرارات الإدارة العامة أوإجراءاتها أو ممارساتها وإرسال توصياته بخصوصها إليها وتضمينها في تقريره السنوي الذي يعده وفق أحكام القانون".

28. المادة(12/ب) من قانون ديوان المظالم التي نصت على أنه: "... التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر وذلك من خلال ما يقدم إليه من شكاوي بهذا الخصوص".

29. التقرير السنوي لعام 2010، ص82. " قام ديوان المظالم بتبني مبادرة خاصة لتحسين مجمع الدوائر الحكومية في محافظة الزرقاء والذي يعاني من عدة مشاكل ناجمة عن الإهمال، وقد استجابت الجهات المسؤولة، وتم إيجاد حلول سريعة لتلك المشاكل".

30. التقرير السنوي لديوان المظالم لعام 2010، ص 84. ".... تقدم المشتكي بهذه الشكوى على جامعة البلقاء التطبيقية متظلما من حرمانه من مكافأة مالية تمنح للمتفوقين علميا في الجامعة، واعتراضه على منحها لطالب آخر. الإدارة أصرت على موقفها. إلا إنه ونتيجة للمتابعة المستمرة من قبل الديوان تم تشكيل لجنة للتحقيق في موضوع الشكوى، وبالنتيجة أقرت الجهة المشكو منها بأحقية المتظلم للمكافأة، عاز ذلك إلى خطأ فني في أجهزة الحاسوب، وتم إصدار توصية لإدارة الجامعة بصرف المكافأة للمتظلم بالسرعة الممكنة حيث قامت الجامعة بصرفها".

31. التقرير السنوي لعام 2010، ص 91. "....إصدار وزارة الداخلية لتعليمات تنظم أسس و شروط منح الترخيص لصالات الأفراح من النواحي التنظيمية، وفي هذا تجاوز على دور الأمانة والبلديات. ذلك

أنه لا يوجد نظام أو قانون يسمح لوزارة الداخلية التدخل من الناحية التنظيمية".

32. نصت المادة (15/ د) من قانون ديوان المظالم على أنه: "إذا لم تقم الجهة المشكو منها بالرد على مذكرة الرئيس خلال المدة المحددة في الفقرة (ج) من هذه المادة أو رفضت أو امتنعت عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات التي طلبها، فللرئيس مخاطبة رئيس الوزراء بذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة".

33. المادة (15/ج) من قانون ديوان المظالم، سبق ذكر نصها.

34. الداودي،199، ص26، العقوبة التأديبية هي: الجزاء الذي تفرضه السلطة الإدارية على الموظفين في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية المخالفين لأحكام القانون. ويطلق عليها اسم عقوبة بالنظر إلى أنّ الضرر يصيب الجماعة دون أن يقتصر على فرد، وتفرض من قبل الرئيس الإدارياً والجهة المشرفة وليس من قبل القضاء.

35. راشدي، 2006، ص215.

36. المادة (16/ أ) من قانون ديوان المظالم نصت على:" على الرئيس في أي من الحالات التي يتبين فيها وجود جريمة جزائية أن يحيل هذه الشكوى بجميع مرفقاتها إلى الجهة المختصة، وله أن يقرر إما استكمال الإجراءات عن الشق الإداري من الشكوى أو وقفها أيهما أنسب وفق تقديره".

37. المادة (25) و(26) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

38. نصت المادة (2) من قانون الأصول الجزائية على أنه: "1. تختص النيابة العامة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها ولاتقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون.

2. وتجبر النيابة العامة على إقامتها إذا أقام المتضرر نفسه مدعيا شخصيا وفاقا للشروط المعينة في القانون.

3. ولايجوز تركها أو وقفها أو تعطيل سيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون. "ونصت المادة (8/1) من قانون الأصول الجزائية علىأنه: "موظفوالضابطة العدلية مكلفون باستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها واحالتهم علىالمحاكم الموكول إليها أمر معاقبتهم".

39. حسن، 1998، ص40، الجزاء الجنائي، هو الجزاء الذي يوقع على من يرتكب فعلا تجرمه قاعدة جنائية. وهو أشد أنواع الجزاء، حيث يوقع في حالة ارتكاب فعل يعد اخلالا بأمن المجتمع وسلامته.

40. نجم، 1996، ص14-12.

41. التقريرالسنوي، 2009 و2010.

42. يعقوب، 2004، ص62.

43. المادة (143) و(145) من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة (91) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

44. نصت المادة (45) من الدستور الأردني على أنه:" يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى شخص أو هيئة أخرى.....".

45. نصت المادة (47) من الدستور الأردني على أنه: "1. الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة خارجه عن اختصاصه....".

46. نصت المادة (51) من الدستور الأردني على أنه: " رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزراته".

47. نصت المادة (114) من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة (78) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

48. المادة (122) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

49. نصت المادة (127) و(128) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

50. بريح، 2009، ص25.

51. حسن، 1998، ص44.

52. Gabriele,2008,page48.

53. http://digital.ahram.org.eg.

54. نصت المادة(18) من قانون ديوان المظالم على أنه: "إذا تبين للرئيس بعد استكمال إجراءاته بأن قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو الامتناع عن القيام بها تتضمن أيا من الحالات التالية: أ. مخالفة القانون ب. عدم الانصاف أو التعسف أو عدم تحقيق المساواة ج. استنادها بناء على تعليمات غير قانونية أو إجراءات غير عادلة د. الإهمال أو التقصير أو الخطأ. فعلى الرئيس كتابة تقرير مفصل بها وإرساله إلى الإدارة العامة المشكو منها، وله الحق في تقديم التوصيات التي يراها مناسبة حول موضوع الشكوى".

55. التقرير السنوي لديوان المظالم لعام 2010، ص43. "تظلم المشتكي من عدم تعيينه بالرغم من انطباق

الشروط عليه، واجتيازه للمقابلات الشخصية، وتعيين آخرين بصورة مخالفة للقوانين والأنظمة..."

56. التقرير السنوي لديوان المظالم لعام 2009، ص 33.

57.التقريرالسنوي، 2010، ص43.

58. http://ar.wikipedia.org/wiki

59. http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=213120&eid=1656

60. http://montada.arahman.net/t11000.html

61. حديدي وإمام علي، الإعلام والمجتمع، ص 15.

62. http://alshirazi.com/compilations/patg/alraey_alaam/part1/3.htm

63. http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85

64. حسن، همت، دراسات في نظريات الإعلام، ص7.

65. http://www.islamweb.net/media/index.php?page=article&lang=A&id=65138

66. Reif,1999,p233.

67. منشورات ديوان المظالم.

68. صراف وحزبون،1997، ص18_19.

69. شوبكي،1981، ص59_61.

70. Reif,1999,p182.

71. شوبكي،1981، ص232.

72. التقريرالسنوي، 2009،2010 .

73. http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=213120&eid=1656

قائمة المراجع

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

2. برينينكمايجر، اليكس،(بدون تاريخ) "الحوكمة الرشيدة (العادلة): تساؤلات حول الالتزام بالقانون وقواعد السلوك السليم"، بدون ناشر، بدون طبعة، بدون تاريخ.

3. بريح، ياسين، (2009) الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء، القاهرة، مصر.

4. تكلا، ليلى، الامبودسمان،(1971) دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، مصر.

5. حديدي، منى وإمام علي، سلوى، (2004) الإعلام والمجتمع، الطبعة الأولى، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، مصر.

6. حسن قاسم، محمد، المدخل إلى علم القانون،(1998) القاعدة القانونية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر.

7. حسن، همت، (2010) دراسات في نظريات الإعلام، الطبعة الأولى، مصر العربية للنشر، القاهرة، مصر.

8. الداودي، غالب،(1998) المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني، الطبعة الخامسة، دار الفجر، إربد، الأردن.

9. راشدي، سعيد علي،(2006) الإدارة بالشفافية، الطبعة الأولى، دار كنوز المعرفة، عمان، الأردن.

10. زعبي، خالد سماره،(1993) القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي، عمان، الأردن.

11. شوبكي، عمر،(1981) مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، بدون طبعة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون ناشر، عمان، الأردن.

12. صراف، عباس وحزبون، جورج،(1997) المدخل إلى علم القانون، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، عمان، الأردن.

13. عبدالرحمن، محمد سعيد،(2001) الحكم القضائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

14. عبد العليم، محمد جابر،(2006) مفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر.

15. عبد المنعم، حمدي،(1981) ديوان المظالم، نشأته وتطوره واختصاصاته، دار الجيل، بيروت، لبنان.

16. مساعدة، أكرم،(1992) القرار الإداري، دراسة مقارنة، بدون ناشر، عمان، الأردن.

17. منشورات ديوان المظالم الأردني.

18. نجم، محمد صبحي،(1996) قانون العقوبات، القسم العام، النظرية العامة للجريمة، الطبعة الثالثة، دارالثقافة، عمان، الأردن.

19. يعقوب، محمد حسين،(2004) الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، الطبعة الأولى، مؤسسة حمادة، إربد، الأردن.

المراجع الأجنبية:

1. Gabriele kucsko-stadlmayer(2008) European Ombudsman-Institutions, Springer, WienYork.

2. Reif, linda,(1999) Ombudsman Anthology,Kluwer Law International,The Netherlands.

المراجع الالكترونية:

1. http://smartline2010.blogspot.com/2009/11/blog-post_6689.html

2. http\\islamstory.com\ar

3. .http://ar.wikipe-dia.org/wiki/%D8%AF%D9%8A%D9%88%D8%A7%D9%86_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B8%D8%A7%D9%84%D9%8

4. ao-academy.com/docs/the_alternative_system_for_control.doc

5. .http://ar.wikipe-dia.org/wiki/%D8%AF%D9%8A%D9%88%D8%A7%D9%86_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B8%D8%A7%D9%84%D9%85

6. http://www.minshawi.com/other/raghy.htm

7. http://rasaelnoor.blogspot.com/2012/05/blog-post_14.html.

8. moodle.up.edu.ps/moodledata/901/lggs3204.ppt

9. http://ar.jurispedia.org/index-
.php/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85_%D8%A7%D9%84%D9
%82%D8%B6%D8%A7%D8%A6%D9%8A
10. http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=213120&eid=1656
11. http://ar.wikipe-
dia.org/wiki/%D8%AF%D9%8A%D9%88%D8%A7%D9%86_%D8%A7%D9%8
4%D9%85%D8%B8%D8%A7%D9%84%D9%85
12. http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=213120&eid=1656
13. http://montada.arahman.net/t11000.html
14. http://alshirazi.com/compilations/patg/alraey_alaam/part1/3.htm
15. http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85
16. http://www.islamweb.net/media/index.php?page=article&lang=A&id=65138
17. http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=213120&eid=1656