

نظام المفوض البرلمانى فى أوروبا دراسة مقارنة

الدكتور حاتم على لبيب جبر
المستشار المساعد بمجلس الدولة
مقدمة

تستند نظم الحكم فى الدول العصرية على مبدأ سيادة الشعب ،
ومؤدى هذا المبدأ أن يمكن الشعب — ممثلاً فى مجلس الشعب المنتخب —
من مراقبة الحكومة التى تتولى إدارة المرافق العامة ومن التأكد من احترام
الحكومة لمبدأ الشرعية .

وتحقيق ذلك ليس بالأمر الهين ، إذ لا تتم رقابة مجلس الشعب
على الحكومة عادة بالكفاية المطلوبة لعدة اعتبارات ، منها أن وسائل
المجلس المؤدية الى كفالة احترام الإدارة للقانون — والثى أهمها المسئولية
الوزارية — لا تتناسب غالباً مع المخالفات التى ترتكب ، كما أن الاعتبارات
السياسية البحتة المرتبطة بنظام الاحزاب لا تيسر مساءلة الوزارة الحائزة
على ثقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب ، وأخيراً فان المجلس يفتقر عادة
الى قدر كاف من البيانات الدقيقة التى تمكنه من تقدير كفاية العمل
الإدارى تقديراً سليماً .

وإذا كانت بعض الدول تسلط الاضواء على « القضاء » وحده لكفالة
حماية الافراد من عسف الإدارة وحماية مبدأ الشرعية ، فان بعضاً آخر
منها لا يكتفى بذلك ، بل يبحث عن وسائل أخرى مكملة للقضاء لتحقيق
هذه الاهداف ، ترتبط بالسلطة التشريعية . ومن هذه الدول الاخيرة
السويد التى أقامت منذ سنة ١٨٠٩ نظاماً خاصاً بها سُمى بنظام المفوض
البرلمانى Ombudsman (١) ، لان جوهره يقوم على رقابة الإدارة
والقضاء بواسطة هيئة غير ادارية مفوضة من جانب البرلمان السويدى .

ويختص المفوض البرلمانى « الامبودزمان » — طبقاً لنص المادة
٩٦ من الجزء الخاص بشكل الحكومة والسلطة التنفيذية Regeringsform
من الدستور السويدى الصادر سنة ١٨٠٩ — بمراقبة تطبيق القضاء

(١) تعنى كلمة « امبودزمان » من الناحية اللغوية « الوكيل أو الممثل » .
١٥ — مصر المعاصرة

والموظفين للقوانين ، كما يتولى — طبقا للقانون وأمام المحاكم المختصة — ملاحقة الذين أخلوا بثناء توليهم وظائفهم بواجباتهم أو ارتكبوا مخالفات للقانون .

وبالإضافة الى ما تقدم ، فإن المفوض البرلماني يختص بدراسة التشريعات القائمة ويحيط مجلس الوزراء والبرلمان علما بما يراه لازما من تعديلات عليها .

وهذا النظام يرتبط الى حد كبير بالتطورات الدستورية في السويد التي ترجع جذورها الى زمن بعيد والتي هدفت الى الموازنة بين السلطات المختلفة في الدولة والحد التدريجى من سلطات الملك في الحكم ، وكفالة رقابة برلمانية حقيقية على السلطة التنفيذية .

وقد أكد نظام المفوض البرلماني السويدي سلطة البرلمان على الادارة والقضاء اللذين كان الملك يسيطر عليهما ، ومكن البرلمان الذى لم يكن يعتقد آنذاك بصفة مستمرة من مد رقابته — بواسطة المفوض البرلماني — على الادارة فيما بين ادوار الانعقاد .

والواقع أن القضاء والادارة لم ينفصلا عن بعضهما البعض في السويد قديما ، وكانت احدى مهام الملك الاساسية توزيع العدالة بين المواطنين ، كما أن القضاة كانوا يتبعونه مباشرة شأنهم في ذلك شأن باقى الموظفين .

وقد ظل الملك طبقا لدستور سنة ١٨٠٩ رئيسا للسلطة التنفيذية ، وكان الوزراء مجرد مستشارين للملك الذى له حق مخالفة آرائهم ، ولم تكن لهم سلطات أصيلة في اصدار القرارات وهو الامر الذى أفقدهم القدرة على القيام بدور قيادى في مواجهة باقى الموظفين .

وترتب على ذلك انفصال الحكومة عن الادارة ، ووجود وزراء وأجهزة وزارية تابعة لهم يقومون أساسا بمهمة التخطيط ويكونون مع الملك الحكومة المسئولة أمام البرلمان وحده ، والى جانبها أجهزة مركزية مستقلة عن الوزراء يرأسها مديرون وتتكون منها الادارة التى تتبع الملك (١) وتتمتع طبقا للتقاليد السويدية بقدر كبير من الاستقلال حتى في مواجهة الملك نفسه (٢) .

(١) لا زال للملك هذه السلطة في الوقت الحالى من الناحية النظرية وان كان مجلس الوزراء هو الذى يتخذ القرارات التى يوقعها الملك .

(٢) يجوز للملك — وللحكومة حاليا — فصل مديرى الاجهزة المركزية لانهم يشغلون ما يسمى بوظائف الثقة التى لا يتمتع شاغلوها بعدم القابلية للعزل ، ولكن ذلك قلما يحدث في العمل .

وقد ارتبط نظام المفوض البرلماني في السويد بتلك التفرقة بين الحكومة والإدارة ، وبالسمات الخاصة للجهاز الإداري السويدي التي لا تبيح بصفة عامة أعمال المسؤولية الإدارية للوزراء (١) ، والتي تأخذ مبدأ عدم قابلية الموظفين للعزل وذلك على التفصيل الذي سندرسه فيما بعد . ويمكن هذا النظام من مساءلة الموظفين - الذين يكونون الجهاز الإداري للدولة - بواسطة المفوض البرلماني . وبذلك أصبحت علاقة المفوض البرلماني بموظفي الإدارة السويدية شبيهة بعلاقة الوزير بموظفي وزارته في الدول التي تطبق مبدأ السلطة الرئاسية التقليدي في الجهاز الإداري . كما وزع اختصاص الرقابة على السلطة التنفيذية بين المفوض البرلماني - الذي يراقب نشاط الملك في مجال الإدارة عن طريق مراقبة الموظفين والقضاة - وبين البرلمان الذي يراقب وحده الوزراء الذين يعتبرون أعضاء في الحكومة ومستشاري الملك .

ونجح هذا النظام في التغلب على عدم كفاية وسائل الرقابة الوزارية على الإدارة فضلا عن عدم كفاية وسائل الرقابة البرلمانية التقليدية عليها . وكان المفوض البرلماني أداة فعالة في يد البرلمان السويدي مكنته من الحصول على البيانات المتعلقة بكيفية سير الإدارة في السويد التي انفصلت فيها الحكومة عن الإدارة وأصبح تطبيق القانون فيها في يد هيئات لا تتبع الوزراء من الناحية الرئاسية .

هذا وسنقسم دراستنا لنظام المفوض البرلماني الى باين ، الاول ويبحث في الملامح الرئيسية لهذا النظام في السويد ، والثاني يبحث نظام المفوض البرلماني في باقي الدول السكندنافية وألمانيا الفيدرالية وإنجلترا . أما الخاتمة فإنها تتعرض لدى الحاجة الى الاخذ بهذا النظام في مصر .

(١) لا يسأل الوزراء عموما في السويد عن اعمال الاجهزة الادارية التي تتمتع بالاستقلال والتي تتولى تطبيق القوانين واللوائح التي تصدرها الحكومة . والوزراء عادة لا يمكنهم اصدار الاوامر الى القائمين على الاجهزة الادارية بالعمل على وجه معين ، وكل ما يمكن للحكومة عمله هو أن تبدى رأيها الى الإدارة بشكل غير رسمي وبدون أثر ملزم وأن تسعى الى أن تصاغ القوانين واللوائح الملزمة للاجهزة الادارية على وجه يلزمها بأن تعمل طبقا لوجهة نظر الحكومة .

الباب الاول

الملاح الرئيسية لنظام المفوض البرلمانى السويدى

لما كان نظام المفوض البرلمانى السويدى يهدف أساسا الى رقابة الادارة ، فقد رؤى ألا يرتبط بها بحال من الاحوال وأن يتولى البرلمان تعيينه .

وهذه الصلة التى تربط البرلمان بالمفوض البرلمانى وان كانت تضمن استقلاله عن الادارة ، وتيسر عليه مهمة السهر على حماية حقوق الافراد ، وتمكنه من الالتجاء الى البرلمان فى حالة اصرار الادارة على رفض اتباع أحكام القانون ، الا أن هذه الصلة يجب ألا تؤدى الى تدخل الاعتبارات السياسية فى تعيين المفوض البرلمانى على حساب الكفاية الفنية ، كما يجب ألا تؤدى الى تدخل أعضاء البرلمان بما لهم من اتجاهات سياسية متباينة فى أعماله أو التأثير عليه ، على وجه يمنعه من العمل متى كانت الظروف غير ملائمة سياسيا .

ويشترط فى المفوض البرلمانى أن يكون قانونيا وخبرا فى المسائل الادارية ، ويتم تعيينه وتعيين المفوض البرلمانى الاحتياطى (١) الذى يحل محله - فى حالة خلو منصبه ، أو قيام عائق يحول بينه وبين العمل - لمدة أربع سنوات بواسطة ثمانية وأربعين من أعضاء البرلمان يختارهم البرلمان لهذا الغرض ، ويراعى فى هذا الاختيار تمثيل الاحزاب المختلفة فى البرلمان بنسبة أهميتها فيه ، كما أن تعيين المفوض البرلمانى لا يتم الا بعد خمسة عشر يوما من تاريخ هذا الاختيار .

وفى حالة عدم حصول المرشحين لمنصب المفوض البرلمانى على الاغلبية المطلقة يعاد التصويت ، واذا لم يحصل أحد من المرشحين على هذه الاغلبية بعد التصويت الثالث يعين من حصل على أكثر الاصوات . وفى حالة التساوى يتم الاختيار بالقرعة .

ولا يجوز الطعن فى اجراءات تعيين المفوض البرلمانى أمام أية جهة بما فى ذلك البرلمان .

(١) يوجد حاليا فى السويد ثلاثة من المفوضين البرلمانين الاصليين واثنان من المفوضين البرلمانين الاحتياطيين .

ويحاط البرلمان علما بتعيينه ، وعلى البرلمان في حالة خلو منصب المفوض البرلماني قبل الميعاد المحدد اتخاذ إجراءات تعيين بديل عنه فوراً أو في أول دور مقبل للانعتاد حسب الاحوال ، وتنتهي مهمة المفوض البرلماني الاحتياطي باتمام هذا التعيين .

أما إذا خلا منصب المفوض البرلماني الاحتياطي وحده فإن البرلمان يختاره طبقاً للقواعد المتقدمة في حالة انعتاده أو يختاره جهاز خاص دائم تابع للبرلمان في غير دورات الانعتاد .

ورغبة في المحافظة على استقلال المفوض البرلماني عن الإدارة وعن سلطان الملك ولضمان حيده وقدرته على المحافظة على القانون وعلى حقوق الأفراد ، فقد حرم على المفوض البرلماني تولى أى منصب عام آخر أثناء فترة توليه هذا المنصب ، وخول حق تعيين مرؤوسيه ومساعديه وتوزيع العمل فيما بينهم ومباشرة سلطاته الرئاسية عليهم (١) ، كما أنه في ذات الوقت وفي علاقته بالبرلمان يعمل بحرية تامة في إطار التعليمات الصادرة اليه منه والتي يصدق عليها الملك ويأمر بنشرها ما دامت هذه التعليمات مطابقة للقانون ، والمفوض البرلماني لا يتقيد بحرفية التعليمات الصادرة اليه وإنما يأخذ في اعتباره أولاً الهدف الذي يسعى الى تحقيقه وهو رقابة الإدارة والقضاء وكفالة احترام حقوق الأفراد .

وعلى الرغم من أن الاصل في المفوض البرلماني أنه لا يأتهم بأوامر البرلمان المباشرة وأن له حرية مطلقة في اختيار الوسائل التي تمكنه من أداء عمله بكفاية ، فإنه يلتزم بمعاونة البرلمان في حالات محددة على سبيل الحصر .

ومن ذلك أنه يجوز للجنة الدستور بالبرلمان وحدها مساءلة الوزراء جنائياً أمام المحكمة العليا طبقاً للمادة ١٠٦ من ال Regeringsform إذا ما خالفوا الدستور أو القوانين مخالفة جسيمة أو أوصوا بمخالفتها أو تسببوا في هذه المخالفات أو وافقوا عليها باخفائهم عمداً بعض الأيضاحات ، أو في حالة عدم اعتراضهم على قرار من الملك فيه مخالفة جسيمة للدستور .

ولجنة الدستور في هذه الحالات لا يجوز لها رفع الدعوى الجنائية على الوزراء بنفسها وإنما عليها أن تتوجه الى المفوض البرلماني الذي يلتزم برفعها . كذلك يجوز للبرلمان أو لمن يفوضه أن يأمر المفوض البرلماني باتهام أعضاء الإدارات المالية التابعة للبرلمان أمام المحاكم الجنائية إذا ما خالفوا القانون .

(١) يجوز الطعن في الجزاءات التأديبية التي يوتعمها المفوض البرلماني على مرؤوسيه أمام إحدى لجان البرلمان .

وعلى المفوض البرلمانى تقديم تقرير سنوى الى البرلمان ، يبين فيه كيفية قيامه بأداء أعمال وظيفته ، والعيوب التى لمسها فى التشريع ، ووسائل معالجة هذه العيوب ، وتتولى اللجنة التشريعية للبرلمان دراسة هذا التقرير .

ويجوز فصل المفوض البرلمانى قبل انتهاء مدة عمله بنسبء على اقتراح اللجنة التشريعية للبرلمان ، وموافقة البرلمان . وهذا اجراء استثنائى لم يحدث فى تاريخ السويد (١) .

الفصل الأول

حدود اختصاص المفوض البرلمانى السويدي

يتولى المفوض البرلمانى السويدي — كما ذكرنا — مراقبة تطبيق القضاة والموظفين للقوانين . وتثير عبارة « القضاة والموظفين » بعض الملاحظات التى ترتبط بطبيعة نظام الوظيفة العامة فى السويد .

ويمكن القول مبدئيا أن الوزراء باعتبارهم مستشارى الملك يخضعون للبرلمان وحده الذى يراقب الحكومة ، وذلك بالمقابلة للمفوض البرلمانى الذى يراقب الادارة ولا يتدخل فى السياسة .

ومن ناحية أخرى فانه عدا بعض الوظائف الهامة المسماة بوظائف الثقة (٢) ، يعتبر الموظفون بصفة عامة والقضاة غير قابلين للعزل الا بواسطة المحاكم وبعد تحقيق .

وعدم القابلية للعزل هذه تخفف الى حد كبير من السلطة الرئاسية التى للرئيس على الرؤوس ، كما تخفف منها أيضا تقاليد الادارة السويدية التى تحد من سلطة الجهة الرئاسية فى التعقيب على قرارات الرؤوس .

ويقابل هذا الاستقلال الوظيفى مسئولية مشددة ذات طابع جنائى أساسا كجزاء لمخالفة القانون ، وهذه المسئولية تشمل القضاة أنفسهم ، وذلك مع ملاحظة أن القانون السويدي يمنحهم كما يمنح كبار الموظفين ضمانا قضائيا ، اذ يستحيل على الأفراد تحريك الدعوى الجنائية ضدهم

(١) يجوز أيضا لكل من تعدى المفوض البرلمانى على حقوقه أن يرفع الإمر الى القضاء لعناذى .

(٢) حددت المادة ٣٥ من الـ Regeringsform هذه الوظائف ، وهى تشمل على سبيل المثال الوزراء ومدبرى الاجهزة المركزية والنائب العام ومدبرى السجون والسكك الحديدية والبريد والظفراف والجهارك ومدبر شرطة العاصمة والمحافظين وقواد الجيش والبحريسة .

متى ارتكبوا المخالفات الوظيفية المنصوص عليها في الباب العشرين من القانون الجنائي ، وذلك بعكس الحال بالنسبة لصغار الموظفين ، كما أن الدعوى الجنائية لا يجوز رفعها في هذه الاحوال على كبار الموظفين والقضاة ، الا بواسطة المفوض البرلماني ، أو النائب العام نفسه .

ويمكن القول بصفة عامة ان الأعمال الوظيفية للأشخاص المكلفين بخدمة عامة تخضع لرقابة المفوض البرلماني ، كما تخضع لرقابته أعمال الموظفين غير الوظيفية اذا كان لهذا أثر على حسن أداء الوظيفة وذلك بالإضافة الى حقه في اتهام كل من يتعدى على حرية البرلمان ولجانه سواء أكان موظفا أم غير موظف .

وللمفوض البرلماني في سبيل أداء واجبه اتباع مختلف الوسائل التي تساعد في التعرف على حقيقة نشاط الإدارة والقضاة والتي من أهمها القيام بزيارات تفتيشية للأجهزة الادارية والمحاكم ، والتأكد من أن الدعاوى المعروضة عليها تدرس ويبت فيها في زمن معقول ومن مضي زمن مناسب بين ارتكاب الجرائم ورفع الدعوى الجنائية على مرتكبيها .

وعلى المفوض البرلماني بصفة خاصة التثبت من أن كافة الإجراءات التي يترتب عليها الحرمان من الحرية تمت طبقاً للقانون ، كما أن من حقه حضور مداورات ومناقشات المحاكم والأجهزة الادارية دون أن يكون له صوت معدود في هذه المداورات ، وله أن يطلع على الملفات والمستندات التي قد يحتاج اليها . وعلى كافة الموظفين تقديم المعونة اليه والرد على أسئلته ، ورفضهم مساعدته يعد من قبيل الخطأ الوظيفي الذي قد يترتب عليه اتخاذ المفوض البرلماني اجراءات ضدهم تشمل فرض غرامات عليهم تحصل بناء على طلبه .

ويعتبر حق « الاتهام » أداة المفوض البرلماني الرئيسية في سبيل أداء واجبه ، وهو يوجهه عادة بعد سؤال الموظف الذي نسبت اليه المخالفة . وعلى المفوض البرلماني أن يحتاط في توجيه الاتهام لأنه - وغيره ممن لهم سلطة الاتهام في السويد - يسأل في حالة توجيهه الاتهام دون سبب أو بالخلاف للقانون .

ويلاحظ هنا أن منح المفوض البرلماني حق رفع الدعوى الجنائية على الموظفين في حالة إخلالهم بأعمال ووظائفهم وذلك الى جانب النائب العام (١) يعكس باهتمام السويد بضمان حييدة الجهاز الذي يتولى مساءلة الموظفين ، كما أن التعليمات المعطاة للمفوض البرلماني تلزمه بمساعدة كل شئك لم يستمع اليه النائب العام .

(١) الى جانب الاختصاصات التقليدية للنائب العام السويدي في مجال الاتهام الجنائي فانه يتولى أيضا مراقبة سير الإدارة ، وهذا الاختصاص الأخير للنائب العام لم تعد له الاهمية ثانوية بعد أن أصبح المفوض البرلماني يتولاه بكتابة تامة .

وللمفوض البرلمانى أن يستعين بالنيابة فى مباشرة الدعوى الجنائية ، وله أن يحفظ الموضوع اذا قامت الادارة من ذاتها بتعويض الضرر الناشئ عن الخطأ الذى تسأل عنه . وللمفوض البرلمانى أيضا اذا ما لاحظ تناقضا فى تطبيق القانون أو عيبا غير مقصود فى تطبيقه أن يذكر بالتفسير السليم للقانون وأن ينبه الى وجوب تطبيقه وذلك دون أن يوجه اتهامها الى أحد . ويجوز له فى بعض الحالات التى يتبين له فيها أن الاجراء الادارى رغم مشروعيته مخالف لقواعد العدالة وغير منطقي من الناحية الموضوعية ، أن يطلب من الادارة تقرير ميزة للمضروب . وهذا الطلب غير ملزم لها وان كان له أثره من الناحية الفعلية .

وللمفوض البرلمانى أيضا دور لا ينكر فى مجال توحيد الاجراءات الادارية وذلك عن طريق التوصية باتباع أفضل الاجراءات التى تضمن حقوق الافراد .

هذا ومن المهم أن نذكر أنه اذا كان الاخذ بنظام المفوض البرلمانى فى السويد يؤدى فى النهاية الى اعادة حقوق المضروبين من العمل الادارى غير المشروع الى أصحابها ، فان الهدف الاول لهذا النظام هو حماية المجتمع والمحافظة على مبدأ الشرعية وضمان حسن سير الادارة .

ويتبين ذلك جليا من عدم تطلب « المصلحة » كشرط لقبول المفوض البرلمانى النظر فى الشكاوى المرسلة اليه ، وامكان تدخله ذاتيا دون حاجة الى تلقى شكوى أصلا اذا ما علم بوجود خطأ وظيفي ، وهو أمر يعد من مزايا نظام المفوض البرلمانى الأساسية لأنه يمكن من تقييم كفاية العمل الادارى بواسطة جهة محايدة ، وان كان يقلل من أهمية ذلك أن المفوض البرلمانى كما سنرى لا يمكنه أن يؤثر مباشرة على الادارة بعكس القضاء الادارى فى فرنسا أو فى مصر .

ويجدر بنا أيضا أن نبرز حقيقة أن عمل المفوض البرلمانى ليس من قبيل العمل القضائى الذى يهدف الى الفصل فى منازعة تقوم بين أطراف متعددة ويبت فيها طبقا لاجراءات محددة ، كما أن اختصاصاته وان كانت تقترب فى بعض النواحي من اختصاصات قاضى التحقيق الا أنها تختلف عنها من نواح عديدة . وهذا لا يعنى بطبيعة الحال أن المفوض البرلمانى المستقل تماما عن الادارة يقوم بعمل ادارى .

وقد عدل نظام المفوض البرلمانى تعديلا شاملا سنة ١٩٦٧ بهدف زيادة فعاليته بعد أن زاد عدد الشكاوى المقدمة اليه وتضاءلت قدرته على سرعة البت فى الموضوعات المعروضة عليه .

وقد استحدث هذا التعديل نصوصا صريحة لتبيح للمفوض البرلمانى احالة الشكاوى الواردة اليه الى الجهات الادارية المختصة اذا ما رأى

محلا لذلك ، وحفظ الشكاوى التي يتبين له بعد دراستها انه لا أهمية لها سواء من وجهة نظر الصالح العام أو الخاص .

وقبل أن نختم دراستنا للملامح الرئيسية لنظام المفوض البرلماني السويدي سنتعرض لنظام المفوض البرلماني العسكري Militieombudsman الذي له أهمية خاصة في السويد .

وقد أنشأ السويد في سنة ١٩١٥ جهاز المفوض البرلماني العسكري الذي يكمل جهاز المفوض البرلماني التقليدي ، ويهدف الى رقابة الادارة العسكرية وضمان حقوق الجنود ، وذلك بعد أن قررت السويد في أوائل هذا القرن التوسع في التجنيد الاجباري وزيادة مخصصات الجيش .

ويتولى المفوض البرلماني العسكري - في حدود اختصاصه - مراقبة تنفيذ القوانين واللوائح ، ويهتم بصفة خاصة بالمحافظة على الحريات ومراقبة الادارة الاقتصادية العسكرية وأجهزة الرقابة الداخلية العسكرية كما أن عليه أن يتعرض لمختلف الاخطاء التي تخل بحسن ادارة مرفق الدفاع الوطني .

وللمفوض البرلماني العسكري في سبيل أداء مهمته تلقى الشكاوى والقيام بزيارات تفتيشية لمنشآت الدفاع الوطني للتأكد - على الاخص - من حسن الصيانة والنظافة وكفاية الاحتياطى من المهات ولضبط الدفاتر . كما انه مسئول عن حسن معاملة الجنود ، وعن مستوى الطعام الذي يقدم اليهم وعن وسائل الامن المكفولة لهم أثناء التدريب .

ويتولى المفوض البرلماني العسكري أيضا دراسة مختلف المشاكل القانونية الداخلة في حدود اختصاصه ، ويتأكد من شرعية الجزاءات التأديبية الموقعة على الجنود ، كما انه يعتبر أحيانا جهة افتاء للادارة العسكرية عندما تلجأ اليه للافتاء في المسائل القانونية الخاصة بها .

ولما كانت مؤهلات المفوض البرلماني العسكري قانونية فان له أن يستعين في عمله بخبراء عسكريين يختارهم لمساعدته .

وللمفوض البرلماني العسكري الاطلاع على كافة الوثائق العسكرية دون أن يكون من حق أحد الاعتراض على ذلك بحجة سرية خطط الدفاع الوطني ، ووسائل العمل التي يجوز له استخدامها هنا شبيهة بتلك التي يستخدمها المفوض البرلماني التقليدي والتي سبق لنا الإشارة اليها ، كما أن طبيعة اختصاصها متشابهة الى حد بعيد مع فرق ضئيل يتمثل في أن دور المفوض البرلماني العسكري في مجال «الرقابة الادارية البحتة» أوسع من دور المفوض البرلماني التقليدي في هذا المجال .

وقد ألغى تعديل سنة ١٩٦٧ لنظام المفوض البرلمانى وظيفه المفوض البرلمانى العسكرى وأصبح حاليا مفوض برلمانى للشئون الحربية والعدالة يسمى *Justitieombudsman for Domstols-och Forvarsvasendet* ومفوض برلمانى للإدارة المدنية يسمى *Justitieombudsman for Civil forvaltningen* ويختص الأول بدراسة كافة المسائل المتعلقة بمرفق العدالة والاتهام والضبط القضائى والشئون الحربية مع تخفيف العبء عليه فى هذا المجال الأخير وعدم التزامه بالتفتيش المنتظم والمستمر على الإدارة الإقتصادية العسكرية مادامت هناك أجهزة أخرى تتولى هذا العمل ، وذلك مع الإبقاء على اختصاصه فى هذا المجال من ناحية المبدأ . وقد خفف هذا التعديل عن كاهل المفوض البرلمانى المختص بالشئون الحربية والعدالة عبء إجراء رقابة فنية لم يكن مؤهلا لها تماما ، كما أكد التعديل أن رقابة المفوض البرلمانى على الإدارة ليست روتينية بحال من الأحوال .

الفرع الأول

رقابة المفوض البرلمانى السويدى للقضاء

أخذت السويد بمبدأ رقابة المفوض البرلمانى للقضاء وذلك لأسباب تاريخية خاصة بها ترجع الى ارتباط القضاء بالملك ، وخوف المشرع السويدى من تأثيره على القضاء على وجه يخل بحقوق المواطنين .

ويلاحظ أنه لم يكن ثمة تفرقة بين الإدارة والقضاء قبل نهاية القرن الثامن عشر ، نظرا لسيطرة الملك التامة عليهما ، ولأن الموظفين والقضاة كانوا يتبعون الملك تبعية مباشرة يصعب معها التفرقة بين هاتين الطائفتين .

وكانت القرارات الإدارية والاحكام تصدر آنذاك عن جهات واحدة وبنفس الاشكال ، ولم تظهر التفرقة بين الإدارة والقضاء الا بالتدرج خلال القرن التاسع عشر ، وان ظل للصلة التاريخية بينهما أثرها رغم ذلك .

ومن الجدير بالذكر أن للملك فى السويد — حتى يومنا هذا — حق تعيين قضاة المحكمة العليا وقضاة محاكم الاستئناف ، وقد خشي واضعوا دستور سنة ١٨٠٩ من أن يسئ الملك استعمال حقه هذا بتعيين قضاة يدينون له بالولاء والطاعة ويعملون وفقا لاهوائه الشخصية ، وأن يؤدي أعمال مبدأ عدم القابلية للعزل المطبق فى السويد الى استحالة التخلص من هؤلاء القضاة . وكان ذلك سببا أساسيا من الأسباب التى أدت الى تقرير رقابة المفوض البرلمانى على القضاء . كذلك فإن المحكمة العليا

في السويد كانت في الاصل مجلس الملك ، وكان وزير العدل يرأسها حتى سنة ١٨٤٠ ، كما أن الملك كان له صوتان في هذه المحكمة حتى سنة ١٩٠٩ . وبذلك فان رقابة المفوض البرلماني للقضاء كانت بمثابة رقابة غير مباشرة على نشاط الملك .

ويضاف الى ما تقدم أن حق الافراد في الالتجاء الى المحكمة العليا في السويد ليس مقتررا في جميع الاحوال لان هذه لمحكمة مرحلة ثالثة من مراحل التقاضي وليست محكمة نقض بالمعنى التقليدي المفهوم في مصر ، ولذلك فقد رؤى أن رقابة المفوض البرلماني للقضاء تفيد في ضمان قدر من التناسق في تطبيق القانون (١) .

وقد أراد البرلمان أيضا أن يراقب كيفية استعمال الملك حقه في اصدار التفسيرات التشريعية بعد موافقة المحكمة العليا وذلك في غير ادوار انعقاد البرلمان . فقرر وجوب ابلاغ المفوض البرلماني بالتفسيرات التشريعية الصادرة في هذه الحالة ، حتى يمكن للبرلمان الغاؤها اذا ما اعترض عليها . وهو أمر لم يحدث الا مرة واحدة في تاريخ السويد .

كذلك فان المشرع السويدي هدف - عند أخذه بنظام رقابة المفوض البرلماني للقضاء - الى موازنة السلطات الواسعة المقررة للقضاء في توجيه الدعاوى واستقلالهم الوظيفي بمسئولية مقابلة حرصا منه على حماية حقوق الافراد ، كما هدف الى التغلب على المشاكل المترتبة على عدم أخذ السويد بنظام مخاصمة القضاة ومنعها الافراد من رفع الدعاوى على القضاة واتهامهم اكتفاء بمنح هذا الحق للمفوض البرلماني وللنائب العام .

هذا ويسأل المفوض البرلماني القضاة عن الاخطاء التي ترتكب في غير مجال اصدار الاحكام بالمعنى الضيق ، كالتأخير غير المبرر في السير في الدعوى (٢) ، والاطعاء الاجرائية اثناء نظرها ، وسوء الحفاظة على المستندات ، والاطعاء في تنفيذ الاحكام ، وعدم احترام القضاة لالتزاماتهم الوظيفية ، واخلالهم بالسلوك الواجب عليهم اتباعه اثناء اوقات العمل ، أو في غير هذه الاوقات . ويسأل المفوض البرلماني القضاة كذلك عن الاحكام النهائية - بل والابتدائية أحيانا - الصادرة بالخلاف للقانون ، وان كان لا يكفي عادة للمساءلة مجرد ثبوت الخطأ ، وانما يلزم ثبوت سوء النية أو الاهمال الجسيم ، أو الضرر الجسيم أو أن يترقب على صدور

(١) هدف المشرع السويدي أيضا العمل على توحيد التفسير القانوني للنصوص التشريعية عن طريق تمكين المفوض البرلماني من الالتجاء - دون قيد - الى المحكمة العليا .
(٢) يقوم المفوض البرلماني بزيارات تفتيشية للمحاكم للتأكد من عدم تأخير السير في الدعاوى كما انه يختار بعض الدعاوى ويدرس ملفاتهم تفصيلا .

الحكم المخالف للقانون اضطراب عام في مجال العلاقات القانونية . وبمعنى أصح ، فان المعيار الذي يستلهمه المفوض البرلماني لساءلة القضاة عموما هو معيار الخطأ « غير العادى » الذى لا يرتكبه القاضى العادى الحريص .

ويسأل المفوض البرلماني أعضاء النيابة العامة أيضا عن الاتهامات المخالفة للقانون الموجهة للأفراد ، وعن الرفض الخاطيء بتوجيهه الاتهام (١) . وتدخل المفوض البرلماني في هذه الأحوال لا يؤثر على سير الدعوى المرفوعة أمام المحكمة وان كان يمكن أن يؤدي الى مسئولية عضو النيابة المختص . وهنا أيضا يشترط للمساءلة ثبوت الخطأ الجسيم غير العادى .

ويلاحظ أن القاضى المخطيء يمكنه أن يتفادى الاتهام أحيانا عن طريق تعويض الضرور ، وان كان الأصل أن يرفع المفوض البرلماني الدعوى على القاضى أمام القضاء الجنائى ، فإذا ما برىء فليس ثمة مشكلة ، أما اذا أدين فقد تكتفى المحكمة بتوجيه النظر الى الخطأ الذى ارتكب ، وذلك بقصد تلافى ارتكابه في المستقبل ، وقد تقضى المحكمة بمساءلة القاضى مدنيا أو جنائيا .

وفي هذه الحالات المختلفة فان الذى يحاكم القاضى هو محكمة عادية مشكلة من قضاة ، وهو الامر الذى جعل جزءا من الفقه يذهب الى أن الدعوى تصطبغ بالصيغة التأديبية ، والى القول بأن هذا النظام يضى قدرا من الحماية للقضاة .

ومن المهم أيضا أن نشير الى ان اتهام القاضى وادانته لا يؤثران على حجية الحكم الذى أصدره ، والذى كان العيب المنسوب اليه سببا في محاكمة القاضى ، وان كان يمكن للمفوض البرلماني أحيانا أن يطلب من الملك استخدام حق « العفو » لتصحيح الخطأ في الحكم كما يمكنه أن يطلب إعادة النظر فيه طبقا للقواعد العامة . ويجوز أيضا للشاكي الالتجاء الى هاتين الوسيلتين والاستفادة من الحكم الصادر بإدانة القاضى لاصلاح ما أصابه من ضرر بسبب خطأ القاضى ، وهذا أمر له أهميته بطبيعة الحال ، خاصة اذا ما أخذنا في الاعتبار أنه لا يجوز للأفراد في السويد مخاصمة القضاء كما سبق لنا أن ذكرنا .

والخلاصة أن المفوض البرلماني لا يساهم مباشرة في اصدار الاحكام، ولا يغير من مضمونها ، وانما يسعى أساسا الى تحقيق المصالح العام عن طريق رقابة القضاء ، وذلك لاسباب خاصة ترتبط بظروف السويد التاريخية وبطبيعة النظام القضائى هناك .

(١) يقوم المفوض البرلماني بزيارات تفتيشية للنيابات ، ويلاحظ أن سلطة النيابة السويدية في توجيه الاتهام مقيدة الى حد كبير ، وهي لا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال بعكس الحال في فرنسا .

الفرع الثاني

رقابة المفوض البرلماني السويدي للإدارة

المبحث الأول - التعويض (١)

عرفنا من دراستنا السابقة أن المفوض البرلماني السويدي لا يعد جهة إدارة ، أو محكمة ، ولذلك فإنه لا يختص بتقرير مسؤولية الإدارة أو بتعديل أو إلغاء القرارات الإدارية حتى وإن كان له دور في مراقبة الإدارة .

وعندما يشكو المضرور إلى المفوض البرلماني من إجراء إداري خاطيء فإن المضرور لا يسعى غالبا إلى مجرد المحافظة على مبدأ الشرعية، وإنما يطالب بتعويض ما أصابه من ضرر . وبمعنى آخر فإنه يطالب المفوض البرلماني بالتدخل لإصلاح الضرر الذي تسبب فيه الموظف بخطئه .

ويشترط لتدخل المفوض البرلماني في هذه الحالة وإحالة الموظف إلى المحاكمة الجنائية ، أن يكون ثمة تعد على حق مقرر للشاكي وضرر أصابه ، كما يجب توافر ركن الخطأ المؤدى إلى المساءلة الجنائية في فعل الموظف ، نظرا لأن القانون الجنائي السويدي يربط المسؤولية المدنية بارتكاب جريمة .

وبطبيعة الحال فإن المحكمة الجنائية التي يحال إليها الموظف الذي اتهمه المفوض البرلماني أن تفصل في الدعوى بكل حرية بناء على الوقائع المعروضة أمامها . ولا يجوز لها أن تقضى بمسؤولية الموظف المدنية إلا في حالة أدانته جنائيا ، وإن كان للمفوض البرلماني - تطبيقا لمبدأ العدالة - أن يطلب أحيانا من الحكومة منح تعويض يقدره للمضرور في الحالات التي لا يمكنه فيها الحصول على تعويض بطريق آخر . كما يجوز للمفوض البرلماني بدلا من اتهام الموظف المخطيء الاكتفاء بالتعويض الذي منحه للمضرور . ويجوز للمفوض البرلماني أيضا في هذه الحالة الأخيرة الاكتفاء بطلب محاكمة الموظف تأديبيا .

ومن الواجب هنا أن نذكر أن القانون السويدي لا يحقق ضمانات للأفراد مماثلة لما يجري عليه الحال في فرنسا وفي مصر ، وذلك في مجال المسؤولية المدنية للإدارة ، وهو بصفة عامة لا يسأل الإدارة عن الأخطاء في إدارة المرافق العامة إلا إذا وجد نص خاص يقضى بذلك (٢) .

(١) تطبق فنلندا نظاما شبيها في خطوطه العريضة للنظام السويدي .
 (٢) لا يختلف الحال كثيرا في فنلندا التي تحمل مسؤولية الإدارة محل مسؤولية الموظف المخطيء خطأ مرتفعا ، وذلك بالنسبة لبعض أوجه النشاط الإداري وبعض الأخطاء المحددة على سبيل الحصر .

البحث الثانى - رقابة المشروعية

لا يقتصر دور المفوض البرلمانى على العمل على تعويض المضرور من النشاط الادارى غير المشروع ، وانما يراقب المفوض البرلمانى مدى شرعية النشاط الادارى ذاته . والمفوض البرلمانى باعتباره يمثل جهازا مستقلا عن الادارة ليست له سلطة رئاسية فى مواجهتها حتى وان كانت له اختصاصات متعددة تمكنه من مراقبة الادارة ، وذلك الى جانب اختصاصه الاصيل المتعلق باتهام الموظف المسئول عن العمل الادارى غير المشروع .

ومن ناحية اخرى ، فان حق المفوض البرلمانى فى التصدى لمراقبة العمل الادارى دون حاجة الى تقديم أى شكوى اليه أصلا ، يصبغ نشاطه الى حد ما بصبغة النشاط الادارى .

ويمكن القول بصفة عامة ان رقابة المفوض البرلمانى تشمل النشاط الادارى بأكمله بما فى ذلك القرارات التأديبية ، وأن القانون الجنائى السويدى (١) بتجريمه عددا كبيرا من المخالفات الوظيفية يوسع من مجال تطبيق القانون الجنائى على حساب القانون التأديبى ، ويدخل القانون الجنائى فى مجالات مقصورة فى العادة على القانون التأديبى .

والمفوض البرلمانى يدرس مختلف الظروف المحيطة بالموظف المخطئ والخطأ الذى ارتكبه ، وله دور أساسى فى تحديد ما يجب عرضه من مخالفات وظيفية على القضاء وما يجب أن تتولى الادارة نظره بنفسها ، كما أن المفوض البرلمانى يقوم بدور فى مجال التأديب عندما يطلب من الادارة اتخاذ اجراء تأديبى ضد الموظف ، حتى وان كانت الادارة حرة من الناحية النظرية فى اجابته الى طلبه أو رفضه (٢) .

ورقابة المفوض البرلمانى لشرعية العمل الادارى ، قد تستهدف الغاء القرار الادارى المخالف للقانون . والحالات التى يجوز له فيها التدخل شبيهة بتلك المعروفة فى قضاء الالغاء التقليدى فى فرنسا وفى مصر . وبمعنى آخر فان المفوض البرلمانى مسئول عن مراقبة مدى احترام الادارة لقواعد الاختصاص والشكل والاجراءات ، وله فى هذا الشأن سلطات واسعة تمكنه من التوصية باحترام قواعد معينة للشكل غير مقررة صراحة فى القانون ، اذا كان ذلك يؤدى الى زيادة ضمانات الافراد . ويراقب

(١) لا يختلف القانون الجنائى الفنلندى كثيرا عن القانون الجنائى السويدى فى هذا المجال .
(٢) يلاحظ أن من حق المفوض البرلمانى رفع الدعوى الجنائية على الموظف المسئول عن عدم اتخاذ أى اجراء تأديبى ضد الموظف المخطئ .

Motif المفوض البرلماني كذلك مدى احترام الإدارة لركن السبب
والباعث أو الهدف But والمحل Objet في القرارات الإدارية .

وبالنسبة لركن السبب فإنه يسعى الى وضع قاعدة عامة تهدف
الى وجوب تسبب كافة القرارات الإدارية ، كما أن رقابته تمتد الى مادية
الموتاع Motif de fait ووصفها القانوني Motif de droit

والمفوض البرلماني في السويد لا ينتقد عادة القرار الإداري المبني
على سبب معيب إذا كان في وسع الإدارة اتخاذ هذا القرار بناء على سبب
آخر صحيح (١) .

كذلك فإن للمفوض البرلماني دورا هاما في مجال مراقبة عيب مخالفة
الإدارة القانون باعتبارها العيب المتصل بمحل القرار ، وأيضا بالنسبة
لعيب الانحراف بالسلطة المتصل بالهدف الذي ابتغاه الموظف من إصدار
القرار الإداري .

ورقابة المفوض البرلماني استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية
لا تختلف في طبيعتها عن رقابة مجلس الدولة التقليدية في هذا الشأن في
فرنسا وفي مصر . وهذه الرقابة محدودة نسبيا لعدة أسباب ، أهمها :
ان أداة المفوض البرلماني الأساسية لتحقيق الرقابة هي مساءلة الموظف
شخصيا بناء على الخطأ أمام القضاء الجنائي ، بينما الأخطاء التي يمكن
أن تؤدي الى المساءلة الجنائية في مجال استعمال السلطة التقديرية محدودة
للفتاة بطبيعة الحال .

وعلى كل فإن للمفوض البرلماني انتقاد القرارات الإدارية المبينة
على سلطة تقديرية متى كانت هذه القرارات تتميز بالغلو وعدم التناسب ،
وهو يأخذ في اعتباره عند النظر في ملاءمة اجراءات الضبط الإداري المتعلقة
بالحريات العامة مدى أهمية هذه الحريات والقيود المقررة قانونا عليها ،
ومدى الإخلال بالنظام العام الذي أدى الى اتخاذ الإجراء ، وأثره في تقييد
الحرية ، وما إذا كان يمكن الوصول الى النتيجة المرجوة بوسيلة أخرى
لا مطعن عليها (٢) .

وأيا كانت حدود اختصاص المفوض البرلماني ، فإن المهم هو معرفة
وسائل العمل التي تمكنه من مراقبة شرعية النشاط الإداري . وأولى هذه

(١) يجرى المفوض البرلماني الدنماركي أيضا على هذه السياسة .
(٢) يلاحظ أن رقابة المفوض البرلماني النرويجي والدنماركي استعمال الإدارة لسلطتها
التقديرية أوسع من رقابة المفوض البرلماني السويدي والفنلندي في هذا المجال .

الوسائل هي حقه في الالتجاء الى القضاء وذلك في حدود معينة ترتبط بالنظام القضائى المطبق وقواعد الاختصاص السارية (١) .

فالقاعدة في السويد بالنسبة لطلب الغاء القرار الادارى هي التظلم الى الجهات الرئاسية ، والالتجاء الى المحاكم الادارية في الحالات التي يجوز فيها ذلك (٢) ، ليس الا مرحلة أخيرة من مراحل التظلم الرئاسى . كما لا يجوز للقضاء العادى تقدير شرعية العمل الادارى الا في حالات استثنائية بحتة ، ولذلك فان المفوض البرلمانى - الذى لا يستطيع بحكم اختصاصه اللجوء الا الى القضاء العادى - لا يمكنه مطالبة هذا القضاء بتقدير شرعية العمل الادارى الا في تلك الحالات الاستثنائية وحدها ، وان كان يجوز للمفوض البرلمانى بطبيعة الحال اتهام الموظف الذى أصدر قرارا غير مشروع أما م القضاء الجنائى اذا كان ثمة محل لذلك (٣) . وهذه هي الوسيلة الاساسية الوحيدة التى تحت يد القضاء العادى السويدى لمراقبة شرعية العمل الادارى والتى لها أهميتها كإجراء ردع ، خاصة اذا ما أخذ في الاعتبار أن المحكمة تقضى أحيانا بالبراءة وتنتقد العمل الادارى رغم ذلك .

ومن ناحية أخرى فان معاقبة الموظف لا تكفى لاعادة الحق الى أصحابه في الحالات التى لا يتحقق فيها ذلك الا بالغاء القرار وهو الامر الذى لا تملكه المحكمة عادة .

والواقع انه مادامت المحكمة عاجزة عن الغاء القرار الادارى المعيب ، فان دورها لن يتعدى دور الردع ، حيث سيمتنع الموظفون عن تكرار القيام بالعمل الادارى غير المشروع الذى ادى الى الأداة ، وسيعتبر الحكم سابقة توضح للإدارة كيفية العمل في المستقبل وتحدد المدلول الصحيح لنصوص القانون .

(١) يختص القضاء العادى في الدنمارك عموما بنظر المنازعات الادارية ، والمفوض البرلمانى فيها لا يجوز له التدخل أمام المحاكم لالغاء أو تعديل القرار الادارى . وفي فنلندا حيث توجد محاكم ادارية يجوز للمفوض البرلمانى في بعض الحالات أن يطلب منها الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون .

(٢) يلاحظ أن اختصاص القضاء الادارى السويدى بالنظر في المنازعات الادارية غير شامل حتى في مجال رقابة المشروعية ، كما أن جزءا كبيرا من التظلمات في هذا الشأن يفصل فيه مجلس الوزراء وحده .

(٣) للمفوض البرلمانى الدنماركى أن يأمر الجهة المختصة باتهام الموظف ، ولكنه لا يلجأ عادة الى هذا الأسلوب بسبب عدم تعرض القانون الجنائى في الدنمارك لمسئولية الموظفين الا في حالات استثنائية أما في النرويج فان اختصاص المفوض البرلمانى مقصور على ابداء الرأى . ثم الالتجاء الى سلطات الاتهام لتقرير ما تراه .

هذا ويلاحظ أن المفوض البرلمانى يمكنه أن يتوجه الى الادارة ذاتها لانعقاد نشاط لها غير ملائم حتى وان كان مشروعا ، كما ان عليه أن يوجه نظرها الى كل عيب يلمسه فى تطبيق القانون وذلك دون حاجة الى اتهام أحد أمام المحاكم .

والاخذ بوجهة نظر المفوض البرلمانى فى هذه الحالة الاخيرة وان لم يكن ملزما للادارة الا أنه من المفهوم أن فى مقدوره اذا لم يؤخذ برأيه أن يستعمل سلاح الاتهام ضد الموظف المسئول اذا كان ثمة محل لذلك .

وأخيرا فان المفوض البرلمانى عليه أن يحيط البرلمان علما - فى التقرير السنوى أو التقارير الخاصة التى يقدمها اليه(١) - بكيفية تطبيق الادارة للقوانين ، وأن يوجه نظره الى أوجه النقص فى التشريعات والعيوب فى تطبيقها والى حالات التعدى على الحرية .

واختصاصات المفوض البرلمانى هنا شبيهة الى حد ما باختصاصات لجان التحقيق البرلمانىة نظرا لان المفوض البرلمانى يمكن البرلمان من الحصول على معلومات عن النشاط الادارى وذلك فى ظل نظام يفرق - كما ذكرنا - بين الادارة والحكومة ويجعل تطبيق القانون عادة فى يد هيئات ادارية لا تتبع من الناحية الرئاسية الوزراء الذين يمكنهم اعطاء الاجابات الشافية للاستئلة التى تثار فى البرلمان .

وقد اثار نجاح المفوض البرلمانى فى السويد اهتمام الدول السكندنافية الأخرى ، وسرعان ما أخذت به هذه الدول ، وكذلك جمهورية ألمانيا الاتحادية وانجلترا بعد تطويره بما يتلاءم وظروف كل منها الخاصة .

وسندرس فى الباب الثانى بايجاز تطبيقات نظام المفوض البرلمانى فى كل من فنلندا والدنمارك والنرويج وجمهورية ألمانيا الاتحادية وانجلترا .

(١) يفصل المفوض البرلمانى عادة تقديم هذه التقارير الى الحكومة لاتخاذ ما يلزم بشأنها .

الباب الثمانى نظام المفوض البرلمانى فى فنلندا والدنمارك والنرويج والمانيا الاتحادية وانجلترا

الفصل الاول نظام المفوض البرلمانى فى فنلندا

ترتبط فنلندا بالسويد بروابط تاريخية وثيقة ، ولذلك فقد كان من الطبيعى أن تكون فنلندا أثر حصولها على استقلالها سنة ١٩١٩ أول دولة تطبق نظام المفوض البرلمانى بعد السويد .

ويقوم نظام المفوض البرلمانى الفنلندى مثل هذا النظام فى السويد على أساس أنه أحد أجهزة البرلمان التى تضمن احترام الإدارة والقضاء (١) لمبدأ الشرعية وتكفل حماية حقوق المواطنين (٢) ، كما أن وسائل العمل التى يملكها المفوض البرلمانى الفنلندى تشبه الى حد بعيد تلك التى للمفوض البرلمانى السويدى ، وتشمل حق رفع الدعوى الجنائية ، والتنبيه الى وجوب تطبيق القانون تطبيقاً سليماً ، والقيام بالزيارات التفتيشية ، والاطلاع على المستندات ، والقيام بالتحريات ، وحضور جلسات المحاكم واجتماعات الاجهزة الادارية .

ويتميز نظام المفوض البرلمانى الفنلندى عن نظام المفوض البرلمانى السويدى بعدم وجود منصب المفوض البرلمانى العسكرى ، وتولى المفوض البرلمانى المدنى اختصاص رقابة القوات المسلحة الفنلندية . كما يتميز نظام المفوض البرلمانى الفنلندى بوجود تقارب أكبر بين اختصاصات المفوض البرلمانى الذى ينتخبه مجلس النواب لمدة أربع سنوات ، واختصاصات النائب العام الذى يعينه رئيس الجمهورية ، وذلك رغم استقلال وظيفة كل منهما عن الاخرى وعدم جواز تدخل أى منهما فى عمل الاخر . ويتبين هذا التقارب فى أن لكل من المفوض البرلمانى والنائب العام دوره فى رقابة الإدارة والقضاء ، وفى توجيه الاتهام الجنائى الى الموظفين والقضاة ، وكذلك الى الوزراء بعد الحصول على اذن البرلمان ، وذلك بعكس الحال فى السويد التى يتولى فيها المفوض البرلمانى وحده هذا الاختصاص .

(١) لا تختلف الاعتبارات التاريخية التى دعت الى أخذ فنلندا بمبدأ رقابة المفوض البرلمانى للقضاء عن تلك التى أدت الى ذلك فى السويد .
(٢) يلاحظ أن فنلندا لا تأخذ بنظام لجان التحقيق البرلمانية .

كذلك فان يبقى وسائل العمل التي يملكها المفوض البرلماني والنائب العام متشابهة ، ولكل منهما حق الاطلاع على محاضر اجتماعات مجلس الوزراء ، كما ان على كل منهما أن يقدم تقريرا الى البرلمان بشأن كيفية أدائه لعمال وظيفته وملاحظته بشأن مدى احترام الادارة للقانون (١) .

والواقع ان دور النائب العام الفنلندي — الذي يعتبر أيضا مستشارا للحكومة — في رقابة النشاط الحكومي أوسع من دور المفوض البرلماني الذي لا تمتد رقابته — بعكس النائب العام — الى قرارات رئيس الجمهورية .

هذا ويراقب المفوض البرلماني الفنلندي أعمال مجلس الوزراء والوزراء ويوجه النظر الى الاجراءات غير المشروعة الصادرة عنهم ، وله في حالة عدم الاخذ بوجهة نظره حق احاطة البرلمان علما بالموضوع . وكما ذكرنا فان للمفوض البرلماني أن يطلب من البرلمان الموافقة على توجيه الاتهام الجنائي الى الوزراء طبقا لقانون خاص صادر في سنة ١٩٢٢ وذلك في حالة مخالفتهم لواجباتهم الوظيفية .

وللمفوض البرلماني حق تلقي الشكاوى (٢) ، وله أن يحضر جلسات مجلس الوزراء ، وأن يحصل على محاضر جلساته ، كما أن المفوض البرلماني عليه أن يحيط البرلمان علما في التقرير السنوي الذي يقدمه اليه بقرارات وتوصيات البرلمان التي لم تتخذ الحكومة بشأنها أي اجراء .

ويمتد اختصاص المفوض البرلماني الفنلندي أيضا الى رقابة أعضاء الجهاز الاداري بأكمله والقضاة ، وعلى المفوض البرلماني أن يتأكد من احترامهم للقانون وأن يتخذ اللازم في الحالات التي يثبت له فيها ارتكاب أخطاء وجرائم وظيفية .

وقد وجهت الى نظام المفوض البرلماني الفنلندي انتقادات عديدة ، أهمها ان انتخابه بواسطة البرلمان لمدة مؤقتة يترتب عليه نوع من عدم الاستقرار قد يزهده الكفاءات عن الترشيح لوظيفة المفوض البرلماني ، كما أنه يخشى من تأثيره بالعوامل السياسية المختلفة داخل البرلمان — الذي يتولى اعادة انتخابه — حتى ان لم يكن للبرلمان سلطة إصدار الاوامر اليه بشأن كيفية أدائه لعمال وظيفته أو فصله قبل انتهاء مدة عمله .

(١) يقدم النائب العام تقريره الى رئيس الجمهورية فضلا عن البرلمان وذلك بعكس المفوض البرلماني الذي يكتبه بتقديم تقريره الى البرلمان .

(٢) لا يوجد ميعاد زمني لتقديم الشكاوى وان كان الاصل انها يجب أن تكون مكتوبة ، كما ان المفوض البرلماني لا ينظر الشكاوى غير الموقع عليها .

الفصل الثانى

نظام المفوض البرلمانى فى الدنمارك

طبقت الدنمارك نظام المفوض البرلمانى لأول مرة فى عام ١٩٥٤ بعد تطويره بما يتلاءم وظروفها الخاصة التى من أهمها ان الموظفين فى الدنمارك قابلون للعزل ، وان الدنمارك لها جهاز ادارى تقليدى يقوم على السلطة الرئاسية ، وعلى رأسه وزراء مسئولون عن وزاراتهم أمام البرلمان ، كما ان مواد القانون الجنائى التى تحكم مسئولية الموظفين فى الدنمارك محدودة ، وهى لا تأخذ بنظام المحاكم الادارية ، وانما تجعل القضاء العادى مختصا بنظر مختلف الدعاوى .

وينتخب البرلمان الدنماركى المفوض البرلمانى فى بداية أول دورة برلمانية يتم انعقادها بعد اجراء الانتخابات العامة ، كما يجوز له ان يفصله اذا فقد ثقته به ، ويشترط فيه أن يكون قانونيا والا يكون عضوا فى البرلمان . كما لا يجوز للمفوض البرلمانى أن يجمع بين عمله هذا وبين العمل فى منشآت القطاع العام أو الخاص الا بموافقة اللجنة البرلمانية المختصة .

ويحدد البرلمان القواعد المنظمة لعمل المفوض البرلمانى ، كما ان مساعديه يخضعون للقواعد الوظيفية التى تحكم العاملين فى البرلمان .

وعلى المفوض البرلمانى ان يقدم تقريرا سنويا عن نشاطه الى الحكومة والى البرلمان يتضمن ملاحظاته بشأن العيوب فى التشريع وما يراه لازما من اجراءات لزيادة ضمانات الافراد ورفع مستوى كفاية الادارة . ولا يعنى ذلك كله فقدان المفوض البرلمانى استقلاله فى مواجهة البرلمان أو الحكومة خاصة اذا ما أخذ فى الاعتبار انه لا يجوز لهما الزامه بدراسة موضوع معين أو منعه من دراسته ، كما ان المفوض البرلمانى هو المسئول عن تعيين وفصل معاونيه .

ويتولى المفوض البرلمانى مراقبة النشاط الادارى للوزراء (١) ، ولا يجوز له مساءلة الوزير أو أى موظف مباشرة أمام المحكمة ، وانما يتعين عليه لذلك أن يلجأ الى السلطة المختصة .

ولما كان الدستور ينص على انه يجوز للملك أو للبرلمان مساءلة الوزراء بسبب الاعمال المتعلقة بوظائفهم وذلك أمام محكمة خاصة ، لذلك فان المفوض البرلمانى اذا ما رأى مساءلة أحد الوزراء مدنيا أو جنائيا بسبب خطأ فى أداء الواجب وجب عليه اخطار اللجنة المختصة فى البرلمان لاتخاذ اللازم .

(١) يلاحظ أن محاضر جلسات مجلس الوزراء فى الدنمارك سرية .

كذلك فان المفوض البرلماني يراقب موظفي الحكومة المركزية المدنيين والعسكريين ، كما يمتد هذا الاختصاص الى العاملين في الادارة المحلية المنتخبين والمعيّنين وذلك في حدود معينة تأخذ في الاعتبار الظروف الخاصة للادارة المحلية ووجوب المحافظة على استقلال وحدات الادارة المحلية ، كما تأخذ في الاعتبار وجوب المحافظة على الشرعية ، وهو الامر الذي يترتب عليه جواز تدخل المفوض البرلماني دون ما عائق في جميع الحالات التي يحدث فيها اخلال بمصالح قانونية أساسية .

والمفوض البرلماني الدنماركي لا يراقب القضاة لما في ذلك من مخالفة لبدأ استقلال القضاء كما هو مطبق في الدنمارك .

وللمفوض البرلماني أن يتدخل من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى، وهو يتمتع بسلطة تقديرية كاملة في هذه الحالة الاخيرة ، كما ان قراره بشأن التصرف في الشكوى لا يجوز الطعن فيه أمام أية جهة .

ويشترط لقبول الشكوى أن تقدم خلال سنة من تاريخ ارتكاب المخالفة أو من تاريخ آخر قرار اداري صدر في الموضوع ، وأن يكون الشاكي قد استنفذ كافة مراحل التظلم الاداري ، وذلك كله في غير الحالات التي تتعلق فيها المخالفة بمصلحة قانونية أساسية .

ويجوز للمفوض البرلماني أن يطلب من الموظف المشكو في حقه ومن الادارة كافة البيانات والمستندات اللازمة لتحقيق الشكوى ، كما أن للمفوض البرلماني أن يأمر أصحاب الشأن بالثول أمام المحكمة لسماع شهادتهم ، والامر هنا شبيه بالاستجواب الذي يتم اثناء التحقيق القضائي ، ولا يجوز أن يحضره الا المشكو في حقه .

وللموظف المشكو في حقه أن يطالب بأن تحقق السلطة التأديبية في المخالفة المنسوبة اليه ، وفي هذه الحالة يتعين على المفوض البرلماني أن يوقف التحقيق وأن يحيل الموضوع مع البيانات المتعلقة به الى السلطة التأديبية المختصة ، يتعين على المفوض البرلماني أيضا إيقاف التحقيق اذا قامت جهة الادارة بعمل تحقيق للكشف عما وقع من مخالفات تأديبية ، أو عند قيام النيابة بالتحقيق لشبهة ارتكاب الجريمة .

وبالنسبة لوسائل العمل التي يمكن للمفوض البرلماني استخدامها فانه يلاحظ مبدئيا أن المفوض البرلماني لا يجوز له تعديل أو إلغاء القرارات الادارية ، كما ان نشاطه الاساسي لا يقوم على الاتهام الجنائي أو التأديبي ، وذلك رغم أنه يجوز له أن يأمر النيابة بالتحقيق مع الموظف الذي يرتكب أخطاء وظيفية تقع تحت طائلة قانون العقوبات ، أو برفع

الدعوى الجنائية عليه ، كما يجوز للمفوض البرلمانى أن يأمر الإدارة بمحاكمة الموظف المخطئ تأديبيا .

والاسلوب الذى غالبا ما يتبعه المفوض البرلمانى الدنماركى هو أن يبين لاصحاب الشأن وجهة نظره فى الموضوع الذى درسه (١) سواء اتخذ ذلك شكل نقد الاجراء الخاطئ أو التوصية باتخاذ اجراء معين لاصلاح الخطأ .

ورغم أن آراء المفوض البرلمانى هنا لا تلزم الإدارة قانونا الا أنها غالبا ما تؤدى الى اعادة الحق الى صاحبه .

وللمفوض البرلمانى كذلك أن ينصح الشاكى باللجوء الى المحاكم وذلك دون اخلال بحق المفوض البرلمانى فى نظر الموضوع وابداء رأيه فيه ، كما يجوز له اقتراح تقديم مساعدة قضائية الى الشاكى الذى يرفع الدعوى ضد الإدارة أو الموظف المخطئ .

وأخيرا فان على المفوض البرلمانى احاطة اللجنة المختصة فى البرلمان والجهة الادارية المختصة بكل الموضوعات التى تعرض عليه وتكشف عن أخطاء ذات أهمية خاصة .

الفصل الثالث

نظام المفوض البرلمانى فى النرويج

تتشابه نظم الحكم فى السويد والنرويج الى حد كبير ، كما أن الموظفين فيها غير قابلين للعزل أيضا بصفة عامة وان كانوا لا يتمتعون بالضمان القضائى الذى يميز النظام الادارى السويدى والذى سبق لنا الاشارة اليه ، ولذلك فانه كان من الطبيعى أن تأخذ النرويج بنظام المفوض البرلمانى بعد تطويره على وجه يتلاءم مع ظروفها الخاصة .

وبالنسبة لنظام المفوض البرلمانى العسكرى فى النرويج المعمول به منذ عام ١٩٥٢ فانه يتميز بطبيعة خاصة نظرا لوجود أجهزة منتخبة داخل الجيش النرويجى تتلقى شكاوى الجنود المتعلقة بشؤونهم المعيشية وبحقوقهم .

وتتولى لجنة المفوضين البرلمانين المشكلة من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان لمدة أربع سنوات دراسة الموضوعات التى تعرضها عليها الاجهزة المنتخبة سالف الذكر ، كما تدرس لجنة المفوضين البرلمانين مختلف الشكاوى والطلبات التى يقدمها اليها الجنود ، وكذلك شكاوى وطلبات الضباط وموظفى وزارة الدفاع فى الحالات التى لم يحدد فيها

(١) يفضل المفوض البرلمانى أحيانا عدم التعرض للموضوع فى المسائل الحساسة المتعلقة بإساءة استعمال السلطة ، ولذلك فانه يكتفى فى هذه الحالات بأن يذكر أنه نظرا لدقة الموضوع فانه من الأفضل أن يترك الفصل فيه للمحاكم .

القانون أسلوبا معيناً للتظلم الرئاسى ، ولجنة أيضا أن تقوم بجولات تفتيشية فى المنشآت العسكرية ، وأن تتصدى لدراسة الموضوعات الداخلة فى اختصاصها ، وذلك فضلا عن دورها كمستشار للبرلمان ولوزير الدفاع فى شئون الدفاع .

وللجنة المفوضين البرلمانين رئيس يسمى « مفوض برلمانى الدفاع » ، وهو الوحيد من بين أعضاء اللجنة الذى لا يتمتع بعضوية البرلمان ، كما أنه يقوم بعمله بصفة دائمة ويتقاضى مرتبها يحدده البرلمان بعكس باقى أعضاء اللجنة .

ولمفوض برلمانى الدفاع دور بارز فى ادارة أعمال اللجنة وهو لا يعرض عليها الا المسائل الهامة فقط ، وله أن يطلب من الإدارة ما يحتاج اليه من بيانات لازمة لدراسة الموضوعات المعروضة عليه (١) .

وإذا تبين لمفوض برلمانى الدفاع وجود خطأ من جانب الإدارة فإنه يقترح عليها اصلاح الخطأ أو إعادة دراسة الموضوع ، وان كان لا يملك سلطة الزامها باتخاذ أى اجراء .

وتقدم لجنة المفوضين البرلمانين تقريرا سنويا الى البرلمان عن أعمالها واقتراحاتها بشأن التعديلات التشريعية التى تراها لازمة لحسن سير الإدارة ، كما يجوز للجنة تقديم تقارير خاصة الى البرلمان خلال العام .

ولتقارير لجنة المفوضين البرلمانين أهميتها الحيوية باعتبارها أداة اللجنة الحقيقية فى مواجهة الإدارة .

أما نظام المفوض البرلمانى المدنى النرويجى المعمول به منذ عام ١٩٦٢ فإنه يشبه الى حد ما نظام المفوض البرلمانى الدنماركى . وينتخب البرلمان المفوض البرلمانى المدنى لمدة أربع سنوات ، وللبرلمان سلطة واسعة عليه حيث أنه يحدد واجباته واختصاصاته وله أن يفصله إذا رأته أغلبية ثلثى الاعضاء ذلك .

ويقدم المفوض البرلمانى المدنى تقريرا سنويا الى البرلمان الذى من حقه أن يأمره بدراسة بعض الموضوعات وتقديم تقارير عنها اليه .

ويراقب المفوض البرلمانى المدنى النرويجى الوزراء (٢) والجهاز الإدارى بصفة عامة (٣) ، ولا يتولى المفوض البرلمانى المدنى الرقابة

(١) يلاحظ أن القانون النرويجى لا يقرر عقوبات على الامتناع عن تقديم البيانات التى يطلبها مفوض برلمانى الدفاع .

(٢) يلاحظ أن الوزراء فى النرويج مسئولون عن وزاراتهم طبقا للقواعد التقليدية فى النظم البرلمانية .

(٣) تتولى المحاكم العادية فى النرويج مهمة الرقابة القضائية لأعمال الإدارة .

المالية أو رقابة الملك ممثلا في مجلس الوزراء ، لان هذا الاختصاص يدخل في صميم عمل البرلمان ، كذلك فان رقابة المفوض البرلماني المدني لا تمتد الى القضاء أو الى المسائل التي أبدى البرلمان رأيه فيها .

والمفوض البرلماني المدني يتصدى بذاته لدراسة الموضوعات الداخلة في اختصاصاته كما أنه يتلقى شكاوى أصحاب الشأن ، وهو لا يملك سلطة الاتهام في مواجهة الموظفين كما لا يجوز له اصدار الاوامر الى سلطات الاتهام وان كان يملك حق النقد وابداء الرأي غير الملزم حتى في القرارات القائمة على سلطة تقديرية متى تميزت بعدم تناسب واضح .

هذا وتتشابه القواعد المطبقة في الدانمارك والنرويج والمتعلقة بشروط قبول الشكاوى وبوجوب استنفاد وسائل التظلم الادارى قبل تقديمها الا في حالات خاصة ، كما أن النرويج تطبق النظام الدنماركى الذى يجيز للمفوض البرلماني المدني الحصول على شهادة الشهود عن طريق المحاكم والذى سبق لنا الاشارة اليه ، وان كان لا يجوز للمفوض البرلماني المدني الترويجى الحصول على المستندات الداخلية للإدارة Documents Internes أو القيام بزيارات تفتيشية الا في الحالات التى يعين فيها هذا الاجراء على حل موضوع فردى معروض على المفوض البرلماني .

الفصل الرابع

نظام المفوض البرلماني العسكرى فى ألمانيا الاتحادية

أدخل قانون ١٩٥٧/٦/٢٦ نظام المفوض البرلماني العسكرى فى ألمانيا الاتحادية بهدف ضمان الحقوق الاساسية للجنود واخضاع الادارة العسكرية للبرلمان فضلا عن ابعاد الجيش الالماني عن تقاليده العسكرية السابقة التى مكنته قبل هزيمة ألمانيا سنة ١٩٤٥ من أن ينشئ دولة داخل الدولة .

ويتولى مجلس النواب Bundestag انتخاب المفوض البرلماني العسكرى Wehrbeauftragte بالاغلبية المطلقة لاعضائه (١) وذلك لمدة خمس سنوات ، ويشترط أن يتم الترشيح لهذا المنصب بواسطة لجنة الدفاع بمجلس النواب أو بواسطة مجموعة برلمانية أو عدد معين من أعضاء المجلس ، كما يجوز للمجلس أن يفصل المفوض البرلماني العسكرى اذا فقد ثقته فيه .

(١) يلاحظ أن المفوض البرلماني يتبع رئيس مجلس النواب وتلفيها ، كما أن رئيس مجلس النواب يعين ويفصل مساعدى المفوض البرلماني العسكرى ، وذلك بناء على اقتراح المفوض البرلماني .

ويختص المفوض البرلماني العسكري أولا بضمان حماية الحقوق الأساسية للعسكريين ومنع الاخلال بالمبادئ التي تقوم عليها الادارة العسكرية الالمانية والتي تهدف الى عدم تمييز الجنود عن غيرهم من ابناء الامة وحثهم على المساهمة الايجابية في نشاط الدولة اسوة بغيرهم من المواطنين .

كما أن رقابة المفوض البرلماني العسكري تمتد الى العسكريين والى المنشآت العسكرية والاجهزة الادارية للجيش .

والمفوض البرلماني العسكري يتمتع باستقلال كامل في هذا المجال عن البرلمان الذي لا يستطيع أن يأمره باتخاذ اجراء معين ، وذلك بعكس الحال عند مزاولة المفوض البرلماني العسكري اختصاصه الثاني كجهاز من اجهزة مجلس النواب لضمان الرقابة البرلمانية على الجيش ، اذ يجوز هنا لمجلس النواب وللجنة الدفاع اصدار تعليمات مفصلة الى المفوض البرلماني يتعين عليه اتباعها وتقديم تقارير خاصة عن كيفية تنفيذها ، وذلك فضلا عن التزامه بتقديم تقرير سنوي عن أعماله الى المجلس (١) .

هذا وتتشابه سلطات المفوض البرلماني العسكري الالمانى التي يمارس بها اختصاصه الاول سالف الذكر الى حد ما مع اختصاصات المفوض البرلماني السويدي ، اذ يجوز للمفوض البرلماني العسكري الالمانى الاشتراك في مداوات المحاكم العسكرية الجنائية والتأديبية ، وله أن يأمر الاجهزة المختلفة الاتحادية والمحلية بمساعدته في القيام بالتحقيق ، وأن يطلب بيانات من وزارة الدفاع ، وتقارير عن كيفية مزاولة سلطات التأديب عملها وعن القضاء العسكري الجنائي وعن الادارة العسكرية ، وذلك كله في الحدود التي لا تتعارض فيها هذه البيانات والتقارير مع أسرار الدفاع .

والمفوض البرلماني العسكري الالمانى يحصل على المعلومات سواء عن طريق الشكاوى الموقع عليها والمقدمة من العسكريين وحدهم (٢) ، أو بوسائله الذاتية التي أهمها الزيارات التفتيشية للمنشآت العسكرية (٣) .

ويلاحظ أخيرا أن المفوض البرلماني العسكري يمكنه أن يحيل الشكوى المقدمة اليه الى الجهات المختصة التي تتولى رفع الدعوى الجنائية أو التأديبية واحاطته عليها بما تم في الموضوع ، كما يمكنه أن يحيل الشكوى الى الادارة لاتخاذ ما يلزم لحل الموضوع داخليا ، وفي هذه الحالة الاخيرة لا يحق للمفوض البرلماني التدخل ثانية في الامر .

- (١) لا يجوز القانون للمفوض البرلماني العسكري حق طلب تعديل القوانين السارية .
- (٢) يجوز استثناء لأعضاء البرلمان توجيه الشكاوى الى المفوض البرلماني العسكري بشأن المسائل الداخلة في اختصاصه .
- (٣) يجوز منع المفوض البرلماني العسكري من زيارة بعض المنشآت العسكرية السرية .

الفصل الخامس

نظام المفوض البرلمانى فى انجلترا

طبقت انجلترا نظام المفوض البرلمانى منذ عام ١٩٦٧ بعد مناقشات واسعة دارت حول فائدة هذا النظام ومدى تأثيره على رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية .

ويتميز نظام المفوض البرلمانى البريطانى عن نظام المفوض البرلمانى التقليدى لدرجة يمكن معها القول بأن المفوض البرلمانى البريطانى لا يعدو أن يكون جهاز تحقيق يعمل لصالح أعضاء البرلمان ، وذلك بعد أن فقد أهم حق من حقوق المفوض البرلمانى الا وهو حق « الاتهام » .

ويسمى المفوض البرلمانى فى انجلترا بالقوميسير البرلمانى للإدارة ، ويعين بقرار من الملكة لمدة غير محددة ، كما يجوز فصله بقرار منها بعد موافقة مجلس البرلمان أو عند انتهاء السنة التى يبلغ فيها سن الخامسة والستين .

وللمفوض البرلمانى حق تعيين معاونيه وتفويضهم فى اختصاصاته ، وهو يمارس عمله فى فروع الإدارة البريطانية المركزية أو أجزاء هذه الفروع التى حددها القانون على سبيل الحصر (١) .

كما أن القانون حدد أيضا مجالات معينة تخرج صراحة عن اختصاصه مثل النشاط الدبلوماسى والأمن وإدارة المستشفيات وعقود الإدارة ومسائل الموظفين وأفراد القوات المسلحة (٢) .

ورغبة فى الإبقاء على اختصاصات البرلمان البريطانى كاملة فى مجال مراقبة الإدارة ، فقد نص القانون على أنه يجوز للمفوض البرلمانى أن يحقق فى مجالات النشاط الإدارى الداخلة فى اختصاصه متى قدم المضرور (٣) من نشاط الإدارة المخالف للقانون شكوى الى أحد أعضاء مجلس العموم وأحالها العضو الى المفوض البرلمانى لتحقيقها .

- (١) لا تشمل هذه الفروع الإدارة المحلية أو المشروعات المؤممة . وقد أجاز القانون للملكة تعديل المجال الذى يجوز للمفوض البرلمانى ممارسة اختصاصاته فيه . وقرار الملكة فى هذا الشأن لا يجوز الغاؤه الا بواسطة البرلمان .
- (٢) أجاز القانون هنا أيضا للملكة إضافة مجالات أخرى تخرج عن نطاق اختصاص المفوض البرلمانى . وقرار الملكة فى هذا الشأن لا يجوز الغاؤه الا بواسطة البرلمان .
- (٣) يمكن القول بصنفة عامة أن كلمة « المضرور » هنا تشمل الأفراد والائشخاص المعنوية الخاصة .

والاصل أن الضرور عليه أن يقدم شكواه الى مجلس العموم خلال سنة من تاريخ العلم بالعيب المنسوب الى الادارة ، ومع ذلك يجوز للمفوض البرلماني في حالات خاصة ان يقرر اجراء تحقيق في الشكاوى المقدمة بعد الميعاد . وله في ممارسته التحقيق ، ذات السلطات المخولة للمحاكم وذلك من عدة وجوه ، أهمها تلك المتعلقة باستحضار وسماع الشهود وتلك المتعلقة بحق الاطلاع على المستندات (١) ، كما أن المفوض البرلماني يتمتع بحرية تامة في اجراء التحقيق أو ايقافه ، وان كان الاصل أن يمتنع عليه التدخل كلما أمكن للشاكي أن يرفع دعوى أمام المحاكم .

والمفوض البرلماني البريطاني ليس له حق توجيه « الاتهام » الى المسئول عن العيب المنسوب الى الادارة بأى حال من الاحوال (٢) ، وانما يقتصر دور المفوض البرلماني على ابلاغ عضو مجلس العموم الذى طلب اجراء التحقيق (٣) بنتيجته أو بالسبب الذى من أجله رأى المفوض البرلماني عدم اجراء التحقيق ، كما يبلغ المفوض البرلماني ذلك الى الادارة والى أصحاب الشأن المنسوب اليهم الخطأ .

وللمفوض البرلماني أيضا اذا ما تبين له وجود خطأ من جانب الادارة غير قابل للتعويض أن يقدم تقريرا في الموضوع الى مجلس العموم وذلك الى جانب التقرير السنوى عن أعماله والتقارير الخاصة التى يقدمها الى المجلس .

وخلاصة كل ما تقدم أن نظام المفوض البرلماني البريطانى له سمات خاصة تجعله من قبيل النظم المستحدثة التى لا ترتبط بنظام المفوض البرلماني التقليدى الا من ناحية الشكل فقط دون الموضوع ، لانه في الواقع مجرد أداة مطورة للرقابة البرلمانية التقليدية على الادارة البريطانية .

(١) لا يجوز للمفوض البرلماني في إنجلترا الاطلاع على المستندات الخاصة بمجلس الوزراء .
(٢) طبقت نيوزيلندا نظام المفوض البرلماني اعتبارا من ١٠/١/١٩٦٢ ، ورغم اختلاف هذا النظام عنه في بريطانيا الى حد ما الا أنها يتفقان من ناحية أن المفوض البرلماني النيوزيلندى لا يستطيع أن يتخذ أى اجراء مباشر اذا ما تبين له وجود عيب في الادارة الحكومية ، وانما له حق تقديم نتيجة تحرياته في هذا الشأن الى الجهة الادارية المختصة ثم الى رئيس الوزراء اذا لم تنفذ توصيات المفوض البرلماني المتعلقة بكيفية اصلاح الخطأ ثم الى البرلمان .

وقد قيل أن المفوض البرلماني النيوزيلندى مثل كلب الحراسة المقيد الذى من حقه أن يعوى دون أن يعض .

(٣) اذا كان هذا العضو قد فقد عضويته عند الانتهاء من التحقيق فان المفوض البرلماني يبلغ نتيجته الى العضو الذى يعتقد المفوض البرلماني أنه أحق من غيره بتلقى نتيجة التحقيق .

خاتمة

والان وبعد أن انتهينا من دراسة نظام المفوض البرلمانى فى دول أوربا الغربية ، نرى من واجبنا أن نبحث مدى ملاءمة الإخذ بهذا النظام فى جمهورية مصر العربية وما اذا كنا بحق فى حاجة اليه لسد نقص فى أجهزة الرقابة القائمة فى بلدنا .

ومن رأينا أن نظام المفوض البرلمانى — فى الدول السكندنافية بوجه خاص — له حسناته التى مكنته من ايجاد نوع من الرقابة المحايدة على الإدارة بواسطة جهاز لا يتمتع بسلطة ذاتية فى توقيع الجزاء على أفراد الجهاز الإدارى الذين يرتكبون أخطاء وظيفية ، وان كان يتميز بقدر كبير من المرونة وعدم التقيد بالشكليات ، وهو الأمر الذى أكسب هذا النظام ثقة واحترام الجماهير فى تلك الدول .

الا أن نظام المفوض البرلمانى التقليدى يحمل فى طياته بعض المتناقضات ويرتبط نجاحه بظروف خاصة بالدول السكندنافية التى تتميز بمساحتها الصغيرة نسبيا وبتعدادها الضئيل وبميل مواطنيها الطبيعى للخضوع للقانون وبارتفاع مستوى معيشتهم وبكفاية أجهزتها الإدارية .

وأولى الصعوبات التى يواجهها نظام المفوض البرلمانى والتى تسترعى الانتباه هى كيفية الموازنة بين خضوع المفوض البرلمانى للبرلمان على الوجه الذى سبق لنا تفصيله وبين الاستقلال الذى يجب أن يتمتع به لى يتمكن من أن يؤدى عمله بعيدا عن التيارات السياسية المختلفة التى يمكن أن تؤثر عليه .

وتبرز هذه المشكلة بوضوح تام فى الدول التى تأخذ بنظام الأحزاب ، حيث يتولى حزب الأغلبية فى البرلمان انتخاب المفوض البرلمانى ، وهو الأمر الذى قد يؤثر على جريته فى انتقاد الحكومة الحائزة على ثقة أغلبية أعضاء البرلمان . كذلك فإنه قد يصعب إبعاد المفوض البرلمانى عن المشاحنات السياسية اذا ما انتقد نشاط للإدارة وانتهزت المعارضة الفرصة لإخراج الحكومة والتشهير بها .

وبالإضافة الى ما تقدم فإنه يتصور إمكان الضغط على المفوض البرلمانى بغية تحقيق أهداف سياسية خاصة لا ترتبط بحال بالمصالح العام الذى يجب على المفوض البرلمانى السعى اليه أولا وأخيرا ، وهو أمر قد يسئ الى مركزه .

أما الصعوبة الثانية التي يمكن أن تثور فهي كيفية نجاح نظام المفوض البرلماني في دولة مساحتها كبيرة نسبيا وتعداد سكانها ضخمة - كما هو الحال في مصر - وحيث يكثر تقديم الشكاوى بشكل لا مقابل له في الدول الأوروبية وذلك لأسباب عديدة ، منها دون شك وجود نقص في كفاية جهازنا الإداري .

وإذا ما قيل بوجود ابعاد المفوض البرلماني عن نظر مختلف شكاوى الجمهور - حتى لا يفرق في طوفان من الشكاوى لا ينقطع - وتقتصر اختصاصه على بحث المسائل الجوهرية وحدها ، فان ذلك يكون بمثابة اعتراف بفشل نظام المفوض البرلماني ، لان هذا النظام لا يهدف الى مجرد بحث المسائل الجوهرية - وهو الامر الذي يمكن أن تتولاه أجهزة أخرى - وإنما يهدف هذا النظام أولا وقبل كل شيء الى حماية المواطنين العاديين من عسف الإدارة والدفاع عن القيم الانسانية وعن مبدأ الشرعية .

ولا محل أيضا للمطالبة بزيادة عدد المفوضين البرلمانيين لدرجة تمكنهم من دراسة كل الشكاوى التي ترد اليهم ، لان ذلك معناه خلق جهاز جديد ضخم لرقابة الإدارة ، يتكون من مئات الموظفين يفتقد الى التناسق اللازم بين أعضائه وتعوزه المرونة والبساطة والسرعة في البت التي تعد أهم سمة لجهاز المفوض البرلماني التقليدي الذي يعد أعضاؤه بالعشرات على أكثر تقدير .

وإذا ما انتقلنا الى دراسة نطاق اختصاص المفوض البرلماني فان أول ما نلاحظه هو شمول هذا الاختصاص لرقابة القضاء في بعض الدول مثل السويد وفنلندا ، وذلك بعكس باقي الدول الاسكندنافية وألمانيا الاتحادية وانجلترا .

وقد سبق لنا أن بيينا أن سبب أخذ السويد بالذات بمبدأ رقابة المفوض البرلماني للقضاء يرجع الى ظروف تاريخية خاصة بها ترتبط بصلة القضاء في الماضي بالإدارة ، وخوف المشرع السويدي من تأثير الملك على القضاء على وجه يخل بالضمانات الواجب كفالته للأفراد .

ولا شك أن تدخل المفوض البرلماني في أعمال القضاة وأعضاء النيابة في جمهورية مصر العربية أمرا لا يمكن قبوله لأسباب عديدة ، أولها اختلاف نظمنا عن نظم السويد ، وعدم تصور تدخل الإدارة أو غيرها في أعمال القضاء حيث أن المادة ١٦٦ من الدستور تنص صراحة على أن « القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة » ، كما أن بعض الاختصاصات الممنوحة للمفوض البرلماني السويدي ومنها حقسه في

حضور مداورات ومناقشات المحاكم تتعارض تعارضا صريحا مع هذا النص الدستورى الذى أكد مبدأ استقلال القضاء فى مصر .

كذلك فان قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ يجيز فى المواد ٤٩٤ وما بعدها منه للأفراد مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة ، وذلك بعكس ما تجرى عليه السويد فى هذا الشأن ، وهو أمر يحقق الى حد كبير الاهداف التى ابتغاها المشرع السويدي من بسط رقابة المفوض البرلمانى على القضاة وأعضاء النيابة .

هذا ومن المعروف أن حالات مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة فى مصر تشمل الغش والتدليس والغدر والخطأ المهنى الجسيم وامتناع القاضى عن الإجابة على عريضة قدمت له أو عن الفصل فى قضية صالحة للحكم ، وكذلك الاحوال الأخرى التى يقضى فيها القائمون بمسئولية القاضى والحكم عليه بالتعويضات .

وإذا ما قضت المحكمة بصحة المخاصمة ، فانها تحكم على القاضى أو عضو النيابة المخاصم بالتعويضات والمصاريف وببطلان تصرفه .

أما عن اختصاص المفوض البرلمانى المتعلق بالرقابة الفنية على أعمال القضاة وأعضاء النيابة ، فان قانون السلطة القضائية رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ يحقق هذه الرقابة بكفاية أكبر وبوسائل عديدة ، منها حق رئيس المحكمة أو وزير العدل فى تنبيه القضاة الى كل ما يقع منهم مخالفا لواجباتهم أو مقتضيات وظائفهم ، وحق وزير العدل والنائب العام فى توجيه التنبيهات الى أعضاء النيابة الذين يخلون بواجبات وظيفتهم ، ومنها كذلك حق إقامة الدعوى التأديبية على القضاة وأعضاء النيابة ، وحق التفتيش على أعمالهم بواسطة جهاز متخصص يختار أعضاؤه من بين القضاة أو أعضاء النيابة حسب الاحوال (١) ، وأعضاء هذا الجهاز بطبيعة الحال أقدر من غيرهم على التعرف على ظروف عمل رجال القضاة والنيابة ودراسة ملفات القضايا دراسة تفصيلية جادة وموضوعية .

وأخيرا فنانا ننوه بأنه فيما عدا السويد وفنلندا اللتين أخذنا بمبدأ رقابة المفوض البرلمانى للقضاة لاسباب تاريخية خاصة بها ، لم تقبل أى من الدول الأوروبية الأخرى التى طبقت نظام المفوض البرلمانى مبدأ إخضاع القضاة لرقابة المفوض البرلمانى لما فى ذلك من مخالفة للمبادئ الدستورية المعمول بها فى هذه الدول ولتقاليدها التى تلتزم بها .

(١) تنص المادة ٦١ مكررا من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ على تشكيل ادارة للتفتيش الفنى بالمجلس ، كما تتضمن المادتان ٦٥ ، ٦٦ من هذا القانون الاحكام الخاصة بتأديب أعضاء مجلس الدولة .

وبالنسبة لدور المفوض البرلماني في مجال اطلاع السلطة التشريعية على كيفية سير الإدارة ، فإننا نلاحظ مبدئياً أن المفوض البرلماني قد يساهم في تمكين السلطة التشريعية من التعرف على الأسلوب الذي تباشر به السلطة التنفيذية نشاطها وذلك في الحالات التي لا تملك فيها السلطة التشريعية وسائل فعالة لمراقبة السلطة التنفيذية ومتابعة تصرفاتها وتحقيق الشكاوى المتعلقة بنشاطها .

والامر ليس كذلك في جمهورية مصر العربية التي ينص دستورها على أن يتولى مجلس الشعب مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وعلى أن لاعضاء المجلس توجيه الاسئلة والاستجابات الى رئيس مجلس الوزراء ونوابهم والوزراء ونوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم . كما ينص الدستور على أن الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة ، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته كما أن للمجلس أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء (١) .

وإذا قرر مجلس الشعب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه . ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته الى رئيس الجمهورية اذا تقرر مسئوليته أمام مجلس الشعب .

ويجوز لعشرين من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه .

كذلك فإن المادة ١٣١ من الدستور تنص على أن « لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بهمخص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى أو أى مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصى الحقائق وابلغ المجلس بحقيقة الاوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة .

واللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والادارية أن تستجيب الى طلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك » .

(١) يجيز الدستور أيضاً لرئيس الجمهورية وللمجلس الشعب احالة الوزراء ونوابهم الى المحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تادية أعمال وظيفتهم أو بسببها . وتكون محاكمة الوزراء ونوابهم واجراءات المحاكمة وضماناتها والعتاب على الوجه المبين بالقانون .

وهذه الاحكام المختلفة الواردة في الدستور التى تمكن مجلس الشعب فى مصر من مراقبة السلطة التنفيذية تختلف دون شك عن النظام المطبق فى السويد الذى يفرق بين الحكومة المسئولة أمام البرلمان وحده وبين الادارة التى تتميز بقدر كبير من الاستقلال ، وذلك على التفصيل الذى سبق لنا الاشارة اليه .

كما أنه واضح من هذا الاستعراض السريع لاختصاصات مجلس الشعب المصرى فى مجال رقابة الادارة أن هذه الاختصاصات تكفل بحسن تطبيقها رقابة فعالة على نشاط الادارة لا تقل بحال عن الرقابة التى يمكن أن يمارسها المفوض البرلمانى فى هذا الشأن .

وبالنسبة للدور الذى يمكن أن يقوم به المفوض البرلمانى فى اطار النظام القضائى القائم فى جمهورية مصر العربية ، فان أول ما نلاحظه أن دور المفوض البرلمانى التقليدى فى مجال حماية حقوق الافراد فى السويد يرتبط أساسا بحق رفع الدعوى الجنائية وبالقضاء الجنائى سواء فى مجال التعويض أو رقابة المشروعية ، كما أن القانون السويدى يضيّق مجال المسؤولية المدنية للادارة عما يجرى عليه الحال فى مصر ، ولا يجعل القضاء العادى — الذى يلجأ اليه المفوض البرلمانى — مختصا بتقدير مشروعية العمل الادارى الأ فى حالات استثنائية وذلك كله على التفصيل الذى سبق لنا الاشارة اليه .

ويمكن أن نضيف أيضا أن من ضمن أسباب الاخذ بنظام المفوض البرلمانى فى السويد نقص فعالية القضاء الادارى هناك وضيّق مجال اختصاصه .

والامر عندنا يختلف عنه فى السويد اختلافا كبيرا ، لان الظروف الخاصة التى ساهمت فى منح المفوض البرلمانى فى السويد حق رفع الدعوى الجنائية الى جانب النيابة العامة — رغم ما قد يترتب على ذلك من ازدواج فى العمل وشيوع فى المسؤولية — هذه الظروف لا مقابل لها فى مصر حيث تؤدى النيابة العامة دورها كاملا وبكفاية مشهود بها فى مجال التحقيق فيما ينسب الى الموظفين العموميين من جرائم وفى رفع الدعوى الجنائية عليهم ، وذلك مع الاخذ فى الاعتبار أن قانون العقوبات المصرى يتضمن العديد من النصوص التى تتعرض لمسئولية الموظفين العموميين الجنائية فى حالة اخلالهم بواجبات وظيفتهم ، وأن هذه النصوص تتناول مختلف الجرائم التى يمكن أن تقع من هؤلاء الموظفين .

كذلك فانه لا يفوتنا أن نذكر أن النيابة الادارية فى مصر — وهى الجهة المحايدة التى تتولى التحقيق فى المخالفات الادارية واقامة الدعوى التأديبية — تقوم بدور حيوى ومؤثر فى هذا المجال يتفق تماما والمصالح العام (١) .

(١) يقدم مدير النيابة الادارية فى نهاية كل عام الى رئيس الجمهورية تقريرا شاملا عن عملها يتضمن ملاحظاته ومقترحاته .

وبطبيعة الحال ، فان لاجهزة الرقابة المختلفة في مصر دورها الهام في الكشف عن المخالفات التي يرتكبها الموظفون ، وفي مقدمة هذه الاجهزة الرقابة الادارية والجهاز المركزي للمحاسبات .

ومن جهة أخرى فان لجمهورية مصر العربية قضاء اداريا له اختصاص واسع في مجال مراقبة المشروعية وتعويض الضرورين من القرارات الادارية المخالفة للقانون (١) وهذا القضاء سعى بكفاية واقتدار منذ قيامه الى تحقيق العدالة للمواطنين والموازنة بين المصالح العام والمصالح الخاص ، وهو الامر الذي جعله يحظى بثقة واحترام الافراد الذين يلجأون اليه لرفع الضرر الذي يصيبهم من القرارات الادارية المخالفة للقانون (٢) .

ولهذا كله ، فان قيام نظام المفوض البرلماني التقليدي في جمهورية مصر العربية في ظل نظام للقضاء الاداري كنظامنا لا تصبح له ذات الاهمية التي يكتسبها قيام هذا النظام في دولة لا تأخذ بنظام القضاء الاداري ، أو تطبق هذا النظام بشكل محدود كما هو الحال في السويد .

وإذا كان دستور جمهورية مصر العربية رغبة منه في تأكيد مبدأ سيادة القانون وتحقيق الشرعية قد نص في المادة ١٧٩ منه على أن « يكون المدعى العام الاشتراكي مسئولاً عن اتخاذ الاجراءات التي تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسي ، والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي ، ويحدد القانون اختصاصاته الاخرى ويكون خاضعا لرقابة مجلس الشعب ، وذلك كله على الوجه المبين في القانون » فان العوامل والاعتبارات المختلفة التي أشرنا اليها والتي تظهر اختلاف الاوضاع في مصر عنها في السويد تدعونا الى القول بالأ نسعى الى جعل نظام المدعى العام الاشتراكي مطابقا لنظام المفوض البرلماني التقليدي كما هو معروف في السويد . ويجب قبل اصدار القانون المنفذ لاحكام المادة ١٧٩ من الدستور أن ندرس الفلسفة التي سيقوم عليها نظام المدعى العام الاشتراكي دراسة موضوعية عميقة وممتأنية تأخذ في اعتبارها واقعا الخاص والأ نندفع الى نقل نظم واقتباس احكام مستوردة من دول تختلف ظروفها عنا اختلافا كبيرا .

(١) يختص القضاء العادي في جمهورية مصر العربية بتعويض الاضرار الناشئة عن الاعمال المادية المخالفة للقانون التي ترتكبها الادارة .

(٢) يلاحظ أن لرئيس مجلس الدولة الحق في تقديم تقارير دورية الى رئيس الجمهورية تتضمن ما أظهرته الاحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات اساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الادارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلاطاتها .

المراجع

- BARATIER (P.) : "Une nouvelle garantie des sujets Britanniques contre les pouvoirs administratifs." Revue du Droit Public 1966 (pp. 85 - 90).
- BEXELIUS (A.) : "The Swedish institution of the Justitieombudsman." Revue internationale des sciences administratives 1961 (pp. 243 - 256).
- HURWITZ (S.) : "Le contrôleur général de l'administration civile et militaire au Danemark." Revue internationale des sciences administratives 1956 (pp. 181 - 190).
- HURWITZ (S.) : "The Danish parliamentary commissioner for civil and military government administration." Public law 1958 (pp. 236 - 253).
- KASTARI (P.) : "The parliamentary ombudsman, his functions, position and relations to the chancellor of justice in Finland." Revue internationale des sciences administratives 1962 (pp. 391 - 398).
- KRAEHE (R.) : "Le délégué parlementaire à la défense du Bundestag." Revue du Droit Public 1966 (pp. 545 - 553).
- KRARUP (O.) : «Judicial review of administrative action in Denmark.» Revue internationale des sciences administratives 1967 (pp. 9 - 16).
- LANGROD (G.) : "Le contrôle parlementaire de l'administration dans les pays nordiques, le rôle du ombudsman en Suède, en Finlande et au Danemark." La revue administrative, revue trimestrielle de l'administration moderne 1959 (pp. 664 - 673).
- LANGROD (G.) : "L'expérience Allemande du ombudsman militaire." La revue administrative, revue trimestrielle de l'administration moderne 1964 (pp. 72 - 75).

LANGROD (G.) : "Vers une généralisation de l'ombudsman, le cas de la Nouvelle Zélande." La revue administrative, revue trimestrielle de l'administration moderne 1965 (pp. 624-630).

LANGROD (G.) : "L'option Britannique en faveur de l'ombudsman." La revue administrative, revue trimestrielle de l'administration moderne 1967 (pp. 453-461).

LEGRAND (R.) : "L'ombudsman scandinave, études comparées sur le contrôle de l'administration." Paris L.G.D.J. 1970.

MIRKINE GUETZEVITCH (B.) : "Les constitutions Européennes." Presses universitaires de France 1951.

NATIONS UNIES : "Cycle d'études de 1962 sur les recours en justice et les autres recours contre l'exercice abusif de l'autorité administrative et plus spécialement le rôle des institutions parlementaires." Stockholm, Suède, 12 - 25 Juin 1962.

NATIONS UNIES : "Recours contre l'exercice abusif de l'autorité administrative." Etudes, New York 1964.

NORTHEY (J.) : "A New Zealand ombudsman." Public law 1962 (pp. 43 - 51).

PEDERSON (L.) : "The Danish parliamentary commissioner in action." Public law 1959 (pp. 115-127).

PUGET (H.) : "Le contrôle de l'administration, les systèmes classiques, l'ombudsman et la prokuratura.." Revue internationale de droit comparé 1965 (pp. 5-19).

ROWAT (D.) : "The parliamentary ombudsman, should the scandinavian scheme be transplanted." Revue internationale des sciences administratives 1962 (pp. 399-405).

الدكتورة ليلي ت كلا : الامبودسمان . دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني . ١٩٧١ .