

الوسيط الأوروبي

إعداد

أ.د. عبد الله محمد الهواري
استاذ مساعد بقسم القانون الدولي العام
كلية الحقوق- جامعة المنصورة

مقدمة

إن مكافحة سوء الإدارة داخل هيئات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي وتحسين مستوى حماية المواطن الأوروبي يعتبران عاملين هامين للتأكيد على حق هذا الأخير في الإدارة السليمة، ليس ذلك فقط، بل من أجل تجديد الثقة التي فقدت في مؤسسات الاتحاد الأوروبي بسبب البيروقراطية والبطء وغيرهما من السلبيات التي من شأنها أن تنأى بالمواطن الأوروبي عن المثل التي ينشدها في الجماعة الأوروبية. من أجل ذلك فقد أسست معاهدة ماسترخت- والتي أبرمت في السابع من فبراير عام ١٩٩٢ ودخلت حيز النفاذ في عام ١٩٩٣- مؤسسة الوسيط الأوروبي والتي بدأت مهام عملها في عام ١٩٩٥.

لقد أتى الوسيط الأوروبي- في الحقيقة- ليستجيب لحاجة المواطن الأوروبي، سواء فيما يتعلق بالحاجة إلى عدالة أقل شكلية، وأقل خصومة، وأقل إجراءات، بل وأكثر سرعة، وأقل تكلفة أو مجانية، وأكثر إنصافاً. وعلى الرغم من الأهمية القانونية والاجتماعية لدور وسيط الاتحاد الأوروبي، إلا أن الدراسات التي تتعلق بهذا الدور مازالت نادرة وشحيحة، الأمر الذي دفعنا إلى أن نخوض في هذا الموضوع.

وجدير بالذكر، أن مؤسسة الوسيط الأوروبي هي مؤسسة محترمة من جانب مؤسسات وهيئات الاتحاد الأوروبي، كما أنها معروفة للمواطنين الأوروبيين، وإن كانت متروكة أو مهجورة من جانب طائفة المحامين. يضاف إلى ذلك أن اللجوء إلى تلك المؤسسة يكون بدون مقابل أي مجاًناً.

وتشكل في الوقت الحاضر المادتان (٢١ و ١٩٥) من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية النظام القانوني للوسيط الأوروبي. فتتعلق المادة (٢١) بحق رفع العرائض

إلى البرلمان الأوروبي، وكذا حق تقديم الشكاوى إلى الوسيط الأوروبي. أما المادة (١٩٥) فقد وضعت- من جانبها- مبدأ تعيين الوسيط الأوروبي بواسطة البرلمان الأوروبي، كما حددت مجموعة القواعد التي تتعلق بمدّة تعيينه ومميزات وخصائص ووظائفه وكذا نظامه القانوني الأساسي.

وجدير بالإشارة، أن فكرة الوسيط الأوروبي قد جاءت نتيجة مبادرة دانمركية اتخذت في التاسع من نوفمبر عام ١٩٩٠، وإن كان البرلمان الأوروبي قد اعتمد منذ عام ١٩٧٩ قراراً يطلب فيه تعيين وسيط للاتحاد الأوروبي.

من جهة أخرى، فإن إنشاء مؤسسة الوسيط والمنصوص عليها في معاهدة ماسترخت قد جاءت- في الواقع- لتساعد أو لتكمل الآليات غير القضائية في حماية حقوق المواطن الأوروبي سواء سواء من خلال إيداع الشكاوى لدى اللجنة الأوروبية أو من خلال رفع العريضة أمام البرلمان الأوروبي.

وخلق فكرة الوسيط الأوروبي يحمل في طياته العودة إلى مفهوم الوساطة كطريق لحل المنازعات والخلافات^(١)، أو هو ترجمة لما اصطلح على تسميته

(١) جير بالذكر أن الوساطة التي يقوم بها الوسيط الأوروبي تختلف عن الوساطة كطريق دبلوماسي لتسوية المنازعات الدولية، وبخصوص هذا النوع الأخير من الوساطة. راجع على سبيل المثال: د. أحمد أبو الوفا، "الوسيط في القانون الدولي العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٥٦٩ وما بعدها؛ د. علي صادق أبو هيف، "القانون الدولي العام"، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٧٣١ وما بعدها؛ د. محمد طلعت الغنيمي، "الأحكام العامة في قانون الأمم- قانون السلام"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٠، ص ٩١٣ وما بعدها؛ د. صلاح الدين عامر، "مقدمة لدراسة القانون الدولي العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٩٠٨ وما بعدها؛ د. الشافعي محمد بشير، "القانون الدولي العام في السلم والحرب"، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٤، ص ٦٠٥ وما بعدها؛ د. عبد العزيز مخيمر عبدالهادي، "مذكرات في القانون الدولي العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٧١ وما بعدها.

بالأمبودسمان، وهو الشخص الذي يتولى التحقيق في شكاوى المواطنين تجاه السلطات العامة.

- أهمية الموضوع ودوافع اختياره:

يعود الدافع الكبير في اختيار موضوع الوسيط الأوروبي إلى الأهمية البالغة التي اكتسبها هذا الموضوع، ولاسيما أنه قد جاء ليساعد وليكمل دور الآليات غير القضائية في حماية حقوق المواطن الأوروبي، سواء من خلال إيداع الشكاوى لدى اللجنة الأوروبية، أو من خلال رفع العريضة أمام البرلمان الأوروبي. هذا ناهيك عن أن الأساس القانوني للوسيط الأوروبي يكون ذات طبيعة رباعية الجوانب، فهو من ناحية يرتبط بفكرة المواطنة الأوروبية، ومن جانب آخر يرتبط بالبرلمان الأوروبي، ومن جانب ثالث فهو ذو علاقة بالحياة الديمقراطية للاتحاد الأوروبي، ومن جانب رابع فهو يرتبط بفكرة الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي بشكل عام.

كذلك فإن إهمال هذا الجانب من الدراسة من قبل الباحثين المتخصصين جعلني ألح على اختيار هذا الموضوع، وذلك بغية لفت انتباههم إلى هذا الميدان الذي تندر وتشح فيه المعلومات، وذلك من أجل إسقاط المزيد من الضوء عليه أكثر مما هو موجود.

- الهدف من الدراسة:

تهدف هذه الدراسة- في الواقع- إلى بيان دور مؤسسة الوسيط الأوروبي في مكافحة سوء الإدارة داخل هيئات ومؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي. وسوف يتبين للقارئ الكريم أن هذا الدور يكون ذات طبيعة مزدوجة، فهو يهدف من جانب إلى تحسين مستوى حماية المواطن الأوروبي من خلال التأكيد على حقه في الإدارة

السليمة، ومن جانب آخر يهدف إلى الرقابة على أداء مؤسسات الاتحاد الأوروبي لنشاطها.

كما تهدف هذه الدراسة- أيضاً- إلى بيان مدى ونطاق علاقات الوسيط الأوروبي بمؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي، وبيان دور الوسيط في تدعيم فكرة المواطنة الأوروبية وحماية الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي.

- صعوبات البحث:

لعل أكثر الصعوبات التي واجهت الباحث في معالجة الموضوع محل البحث هي ندرة المراجع العامة والمتخصصة التي تعني به ولاسيما على المستوى العربي، مما جعل مهمة الباحث صعبة للغاية، ومقتصرة على تحليل نصوص ومواد المعاهدات الدولية والأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الأوروبية ومحاولة إيجاد تفسيرات ومعانٍ لنصوصها.

أضف إلى ذلك، قلة بل ندرة الاجتهادات القضائية والفقهية في الميادين المختلفة التي تتعلق بموضوع البحث، وإن وجدت فهي لا تتصل مباشرة بموضوع البحث الذي بين أيدينا، وإنما فقط تتصل بجانب منه.

ولعل الأهم- من وجهة نظرنا الخاصة والمتواضعة- هو تسليط الضوء على هذا الجانب من الدراسات القانونية والتي تبحث عما هو مهمل وتسعى لكشفه وإبراز أهميته العلمية والعملية.

- منهجية الدراسة:

لقد تم الاعتماد في إعداد هذه الدراسة على المنهج التحليلي وذلك نظراً لطبيعة الموضوع في حد ذاته. أضف إلى ذلك، أنه قد تم الاعتماد في إعداد هذا البحث بشكل أساسي على تحليل نصوص المعاهدات الدولية ولاسيما التي أبرمت على المستوى الأوروبي، وتحليل الأحكام الصادرة عن المحاكم الأوروبية، وكذا تحليل آراء فقهاء القانون الدولي في هذا الشأن، ومن ثم فإن المنهج التحليلي هو الأنسب لإعداد وإنجاز هذا النوع من الدراسات والأبحاث القانونية.

خطة الدراسة:

سوف يتم التطرق إلى مختلف الجوانب التي مستها الدراسة من خلال بابين وينقسم كل باب بدوره إلى فصلين، وذلك وصولاً إلى خاتمة البحث، والتي تشتمل على نتائج الدراسة وذلك وفق الخطة التالية:

الباب الأول: الوسيط الأوروبي وبيئته المؤسسية.

الفصل الأول: العلاقة بين الوسيط الأوروبي ومؤسسات الاتحاد الأوروبي.

أولاً: شرعية الوسيط الأوروبي وعلاقته مع البرلمان الأوروبي.

ثانياً: سلطات الوسيط الأوروبي وعلاقته مع أجهزة الاتحاد الأوروبي.

الفصل الثاني: العلاقات بين الوسيط الأوروبي والوسطاء الوطنيين.

أولاً: الشبكة الأوروبية للوسطاء.

ثانياً: فعالية الشبكة.

الباب الثاني: الوسيط الأوروبي ودوره.

الفصل الأول: الوسيط والمواطنة الأوروبية.

أولاً: الوسيط أحد مقومات النظام الأساسي للمواطنة الأوروبية.

ثانياً: إسهام الوسيط في تعريف حقوق المواطنة الأوروبية.

الفصل الثاني: مساهمة الوسيط الأوروبي في حماية الحقوق الأساسية.

أولاً: أية مساهمة في حماية الحقوق الأساسية.

ثانياً: أي حقوق أساسية.

الباب الأول

الوسيط الأوربي وبيئته المؤسسية

الفصل الأول

العلاقة بين الوسيط الأوربي ومؤسسات

وأجهزة الإتحاد الأوربي

الوسيط الأوربي هو مؤسسة جديدة^(١)، ابتكرت حديثاً بواسطة معاهدة ماسترخت المنشئة للإتحاد الأوربي^(٢)، وهو- أي الوسيط الأوربي- يرتبط بشكل أو بآخر بفكرة المواطنة الأوربية^(٣). وفي الوقت الحاضر تشكل المادتان (٢١)، و(١٩٥) من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوربية النظام القانوني للوسيط الأوربي. تتعلق المادة (٢١) بحق رفع العرائض أمام البرلمان الأوربي، وكذا حق تقديم الشكاوي لدى الوسيط

(1) La dénomination officielle retenue par le parlement européen est "Médiateur de l'Union européenne", voire même Tout simplement "Médiateur" sont couramment utilisés (Décision du parlement européen du 12 juillet 1995, JOCE, 1995, n° L225, p.17).

(٢) أنشئ الإتحاد الأوربي بموجب معاهدة ماسترخت في ٧ فبراير ١٩٩٢ ودخلت حيز النفاذ في الأول من نوفمبر عام ١٩٩٣.

(3) GAUTIER (Y.) "Commentaire de l'article 8D" et CONSTANTINESCO (V.), "Commentaire de l'article 138D" in CONSTANTINESCO (V.), KOVAR (R.) et SIMON (D.), "Traité sur l'Union européenne", commentaire article par article (Dir.), Economica, 2014, p.161 et 519.

بسبب ما يسمى بالمواطنة الأوروبية. ومن جانبها فقد وضعت المادة (١٩٥) مبدأ تعيين الوسيط بواسطة البرلمان الأوروبي^(١)، وحددت مجموعة القواعد المتعلقة بمدة تعيينه، ومميزات وخصائص وظائفه، وكذا نظامه القانوني الأساسي.

وبالتطبيق للمادة (٤/١٩٥) يحدد البرلمان الأوروبي النظام الأساسي للوسيط والشروط العامة لممارسة وظائفه بعد استشارة اللجنة والتصديق من جانب المجلس الأوروبي، على أن يكون ذلك بالأغلبية الموصوفة. ووفقاً للمادة (١٤) من هذا النظام الأساسي اعتمد الوسيط النصوص والأحكام التكميلية لوضع هذه الأمور- سالف الذكر- موضع التنفيذ. وقد أكدت المادة (١٩٥) من لائحة البرلمان الأوروبي ما سبق أن نصت عليه المادتان (٢١) و (١٩٥) من المعاهدة المنشئة للإتحاد الأوروبي بخصوص النظام القانوني للوسيط^(٢).

وقد أكدت- من جانبها- المعاهدة المنشئة لدستور أوروبا على خلق هذه المؤسسة (مؤسسة وسيط الإتحاد الأوروبي)، وقد حددت أربعة نصوص تتعلق بها وهي كما يلي:

١- المادة I- ١٠ والمتعلقة بالمواطنة الأوروبية.

٢- المادة I- ٤٩ والخاصة بعلاقة الوسيط الأوروبي بالحياة الديمقراطية للإتحاد.

(1) Il convient de relever la changement opéré sur ce point par le traité établissant une constitution pour l'Europe : alors que l'article 195 du traité CE précise que "le parlement européen nomme un médiateur ...", l'article III-335 prévoit que «le parlement européen élit le médiateur européen» (v. égal l'article I-49).

(2) V. parlement européen, Règlement, 16^e édition, juillet 2004, disponible sur site internet.

٣- المادة II- ١٠٣ والتي تتعلق بالوسيط وميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوروبي والواردة في المعاهدة الدستورية للاتحاد^(١).

٤- المادة III- ٣٣٥ والتي جاءت لتأكيد المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية والتي تعتبر بمثابة خلقاً لها.

وبقراءة نصوص كلاً من معاهدة الجماعة الأوروبية والمعاهدة المنشئة للدستور الأوروبي يتبين لنا أنه من الصعوبة بمكان أن نضع تكييفاً قانونياً أو أن نحدد بدقة طبيعة مؤسسة أو جهاز وسيط الإتحاد وذلك بسبب تعدد النصوص والأسس القانونية التي عنيت بهذا الموضوع. ونحن يمكننا أن نؤكد- من جانبنا- أن المعاهدة المنشئة للدستور الأوروبي قد أعلنت صراحة عن موقفها تجاه هذا الموضوع حينما نصت على أن هذه المسألة (تحديد طبيعة مؤسسة الوسيط) تبدو أكثر تعقيداً أو أنها معقدة للغاية.

وقد منحت اتفاقية الجماعة الأوروبية الوسيط أساساً قانونياً ذو طبيعة مزدوجة، فهو يرتبط من جانب بفكرة المواطنة الأوروبية وبالبرلمان الأوروبي من جانب آخر. ويمكن أن يصنف الوسيط الأوروبي قانوناً- طبقاً للاتفاقية سالفة الذكر- من بين الأجهزة التكميلية أو الإضافية ذات النزعة العامة^(٢)، مثل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية ولجنة الأقاليم.

(1) Il faut relever que le titre V "Citoyenneté" de la Charte des droits fondamentaux comprend les articles II- 99 à II- 106. Les articles II-101 « Droit à une bonne administration », et II-104 |Droit de pétition » intéressent directement le médiateur européen.

(2) BLUMANN (C.), "Commentaire de l'article II-103", in BURGORGUE (L.).LEVADE (A.) et PICOD (F.), « Traité établissant une constitution pour l'Europe », Commentaire article par article, Bruylant, 2013, Tome 2, p. 551.

ونلاحظ أن الأساس القانوني للوسيط الأوربي في المعاهدة الدستورية يكون ذات طبيعة رباعية الجوانب، فهو يرتبط بفكرة المواطنة من جانب، ومن جانب آخر يرتبط بالبرلمان الأوربي، ومن جانب ثالث فهو ذات علاقة وثيقة بالحياة الديمقراطية للإتحاد الأوربي، ومن جانب رابع هو يرتبط بفكرة الحقوق الأساسية. وهكذا فإنه يمكن اعتبار الوسيط كجهاز للإتحاد أو كجهاز معاون للبرلمان الأوربي وعلى أقل تقدير فإننا يمكن أن نعتبر الوسيط كمؤسسة حكومية ذاتية وشخصية^(١). ليس لها طابع قضائي، أي لا تملك وظيفة القاضي^(٢).

وقد جاءت فكرة الوسيط الأوربي- في الواقع- نتيجة مبادرة دانماركية اتخذت في ٩ نوفمبر ١٩٩٠^(٣)، وإن كان البرلمان الأوربي قد اعتمد منذ عام ١٩٧٩ قراراً يطلب فيه تعيين وسيطاً للإتحاد^(٤).

وجدير بالذكر أن فكرة إنشاء أو خلق الوسيط الأوربي والمنصوص عليها في معاهدة ماسترخت جاءت لتساعد أو لتكمل الآليات غير القضائية في حماية حقوق المواطن الأوربي، سواء من خلال إيداع الشكوى لدى اللجنة الأوربية أو رفع العريضة أمام البرلمان الأوربي^(٥). وخلق فكرة الوسيط الأوربي يحمل في طياته- في الحقيقة-

(١) المؤسسة الحكومية الذاتية هي نوع من الحكومة أحادية الجانب، أي تتركز فيها السلطات الفعلية في يد شخص واحد.

(2) PIERUCCI (A.), «Le médiateur européen», RMCUE, 1993, P. 818.

(3) CLOOS (J.). REINESCH (G.), VIGNES (D.) et WEYLAND (J.), «Le traité de Maastricht. Génèse, analyse, commentaires», Bruxelles, Bruylant, 2010, p.401.

(4) JOCE, 1979, n° C/40, p. 153.

(5) BLUMANN (C.), “Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen”, Rev. Juridique du centre- Ouest, 1992, p.233.

العودة لمفهوم الوساطة كطريق لحل وتسوية المنازعات والخلافات^(١)، أو هو ترجمة لما اصطلح على تسميته بالأمبودسمان، وهو الشخص الذي يتولى التحقيق في شكاوي المواطنين تجاه السلطة العامة^(٢).

ويوجد من يتساءل عن دور ومكان الوسيط في صدر النظام المؤسسي للإتحاد الأوروبي، ويضيف قائلاً أن دور الوسيط يبدو ذات طبيعة مزدوجة، فهو من ناحية يقف إلى جانب المواطن الأوروبي لرفع أو لتحسين مستوى حمايته من خلال التأكيد على حقه في الإدارة السليمة، ومن ناحية أخرى فهو يمارس دور رقابي على أداء مؤسسات الإتحاد الأوروبي لنشاطها، وبصورة أكثر عمومية فإن وظيفة الوسيط الأوروبي تتمثل في فحص جودة أداء مؤسسات الإتحاد لوظائفها^(٣).

ويقول الأستاذ PLIAKOS أن الوسيط والمواطنة الأوروبية من جانب، والوسيط والحكومة الأوروبية من جانب آخر يمثلان مظهرًا ذات طبيعة ثنائية لوظيفة الوسيط، ويضيف هذا الفقيه قائلاً أن وظيفة الوسيط تبدو ذات طبيعة تبعث على تجديد الثقة التي فقدت في مؤسسات الإتحاد الأوروبي بسبب البيروقراطية والبطء وغيرهما من السلبيات والعيوب التي من شأنها أن تنأى بالمواطن الأوروبي عن المثل التي ينشدها في الجماعة الأوروبية^(٤).

(1) BLUMANN (C.) et DUBOUTS (L.), « Droit institutionnel de l'Union européenne », Lexis Nexis, 2^e Édition, 2011, p.215.

(2) HARDEN (I.), « A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : la mission du Médiateur européen ».RDYUE, 2012, P. 573 et S.

(3) CALMEJANE (C.), «Le Médiateur européen» mémoire DEA Droit des communautés européennes, Université Robert Schuman, 2008, p. 85.

(4) PLIAKOS (A.), «Le Médiateur de L'Union européenne», CDE, 2007, p. 563 et s.

ويعتبر الوسيط الأوربي أحد الثلاثة ملامح الرئيسة لفكرة توزيع السلطة سواء داخل مؤسسات الإتحاد الأوربي أو في الدول الأعضاء، وهذه الظاهرة يمكن أن تؤدي- في الحقيقة- إلى تعدد آليات الرقابة على السلطات السياسية للجماعة. وجدير بالذكر أن ميلاد الوسيط الأوربي يمكن أن يُسجل على أنه تطور لمفهوم الإدارة الديمقراطية للإتحاد، ولاسيما أن الهدف الرئيس من خلق فكرة الوسيط- في نظر بعض الفقهاء- هو العمل على اشتراك المواطن الأوربي في الإدارة الديمقراطية لمؤسسات الجماعة الأوربية^(١).

ولإلقاء مزيد من الضوء حول موضوع هذا الفصل فقد رأينا أن نعالجه على

النحو التالي:

أولاً: شرعية الوسيط الأوربي وعلاقته مع البرلمان الأوربي

أثناء المؤتمر الحكومي الذي أعد معاهدة ماسترخت لعام ١٩٩٢ لم يكن البرلمان الأوربي مؤيداً لفكرة إنشاء الوسيط وذلك لأن هذا الأخير وفقاً للمبادرة الدانماركية كان يجب أن يرتبط بالبرلمان، مما ينجم عنه أنه سوف يحل محل لجنة الالتماسات التابعة للبرلمان الأوربي^(٢)، ولكن سرعان ما تحول المؤتمر الحكومي نحو إنشاء مؤسسة الوسيط ومنح البرلمان دوراً محدداً بالنسبة له بشأن فحص الشكاوي

(1) COSTA (O.), JABKO (N.), LEQUESNE (V.) et MAGNETTE (P.), «La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ?», Rev. Franc. de science politique, 2011, p. 859.

(2) CLOOS (J.), REINESCH (G.), VIGNES (D.) et WEYLAND (J.). "Le traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires", op.cit, p. 401.

وإسبغ الصفة الدستورية على الحق في تقديم العرائض^(١).

والعلاقة بين الوسيط والبرلمان الأوروبي تكون- بلا ريب- وثيقة، ومن هنا فلنا أن نتساءل عن درجة ومدى استقلال الوسيط تجاه البرلمان، وعن مدى ومستوى تعاونه الوظيفي مع تلك المؤسسة البرلمانية. وهذا ما سوف نتناوله في السطور التالية:

١- التبعية والاستقلال القانوني للوسيط الأوروبي:

أكد الوسيط الأوروبي في تقريره السنوي لعام ٢٠٠٤ وجود علاقة خاصة أو غير عادية^(٢). بينه وبين البرلمان الأوروبي، هذه العلاقة لا تنال على الإطلاق من درجة استقلاله.

أ- العلاقة الخاصة بين الوسيط والبرلمان الأوروبي:

لقد لوحظ- على المستوى الشكلي- أن المادة (١٩٥) من معاهدة الاتحاد الأوروبي والمتعلقة بالوسيط قد أدرجت ضمن النصوص القانونية المخصصة للبرلمان الأوروبي، وهذا يشير من جانب إلى أن اختيار الوسيط يكون مستوحى من أو منقول عن نظام الأمبودسمان السويدي، ومن جانب آخر يوضح دقة وأهمية العلاقة والرابطة التي تجمع بين الوسيط والبرلمان^(٣).

(1) GAUTLER (Y.), "Commentaire de l'article 8D." art. préci., p. 162.

(2) "Le Médiateur européen" Rapport annuel 2004, p.115, point T4 (Tous les rapports annuels du Médiateur européen sont disponible sur son site internet).

(3) GOSALBO BONO (R.), « Maastricht et les citoyens », Rev. Française d'Adm. Pub., 2009, p. 639.

ومن الصعوبة بمكان- في واقع الأمر- أن نقدر هذه الرابطة أو العلاقة، وإن كانت لا تعني تبعية الوسيط للبرلمان الأوروبي، وذلك لأن الفقرة الثالثة من المادة سالفه الذكر تنص على أن "يمارس الوسيط وظائفه بكل استقلال".

وقد وضعت المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية المبدأ الأساسي في اختيار الوسيط، فموجبها يتولى البرلمان الأوروبي تعيين الوسيط، وهو الذي يستقبل تقاريره، وهو الذي يمكنه أن يطلب منه الاستقالة، وهو الذي يحدد نظامه القانوني والشروط العامة لممارسة وظائفه^(١).

وهكذا، نستطيع القول أن العلاقة الخاصة التي تجمع بين الوسيط والبرلمان تتميز بميزتين الأولى أنها علاقة هيكلية والثانية أنها وظيفية.

على المستوى الهيكلي أو التنظيمي، تنص المادة (١٣) من قرار البرلمان الأوروبي المتعلق بنظام وشروط ممارسة الوسيط لوظائفه على أن "مقر الوسيط هو مقر البرلمان الأوروبي"، وهذا يعني أن خدمات الوسيط تقع أو تتمركز جغرافياً في مدينة ستراسبورج بفرنسا، أضف إلى ذلك أن للوسيط مركز أو وحدة صغيرة تقع في مدينة بروكسل بلجيكا.

ومنذ تعديل اللائحة المالية، تشكل ميزانية الوسيط القسم الثامن من ميزانية الاتحاد الأوروبي، وإذا لم يكن هذا التعديل قد منح الوسيط الأوروبي استقلالاً مالياً كاملاً إلا أنه قد وضع موقفه المالي للمواطن الأوروبي^(٢). ويجدر بنا أن نذكر أن البرلمان

(1) CLOOS (J.). REINESCH (G.), VIGNES (D) ET WEYLAND (J.), «Le traité de Maastricht. Genève, analyse, commentaires», op. cit., p. 403.

(2) HARDEN (I), "A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européenne", art. préc., p. 590 et s.

الأوروبي عادةً ما يمنح الوسيط الترخيص اللازم لعمل الميزانية الخاصة به، ودائمًا ما يقوم البرلمان بهذا العمل بدون أية صعوبات^(١).

وعلى المستوى الوظيفي، يمكننا أن نقدر العلاقة بين الوسيط والبرلمان مع الأخذ في الاعتبار ثلاثة مظاهر والتي تتعلق على التوالي بتعيين الوسيط، وتنظيم وممارسة وظائفه، وعزله من منصبه.

وانطلاقًا من فكرة المواطنة الأوروبية فمن المنطقي أن يتم تعيين الوسيط الأوروبي بواسطة مؤسسة أوروبية منتخبة انتخاب عام ومباشر. وهكذا، تتعلق المادة (١٩٤) من لائحة البرلمان الأوروبي- مباشرة- بعملية تعيين الوسيط. وبدون الدخول في تفاصيل الإجراءات، فإنه يتم إعداد قائمة بالمرشحين على أن تنشر في الجريدة الرسمية للاتحاد^(٢)، ويجب تأييد وتدعيم المرشحين لمنصب الوسيط من جانب (٣٧) نائبًا على الأقل في البرلمان، ويجب أن ينتمي هؤلاء النواب إلى دولتين على الأقل من الدول الأعضاء. ويجب أن نأخذ في الاعتبار أن نائب البرلمان لا يستطيع أن يؤيد إلا مرشحًا واحدًا فقط لمنصب الوسيط. ويجدر بنا أن نذكر أن التصويت يجب أن يجرى

(1) V. En dernier lieu, Décision 2005/537/CE du parlement européenne, 12 avril 2005, JOUE, n° L 196, 27 Juillet, concernant la décharge relative à l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2003 (section VIII- Médiateur), Résolution du parlement européenne contenant les observations faisant partie intégrante de la décision sur la décharge relative à l'exécution du Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2003 (section VIII- Médiateur), JOUE, n° L 196.

(2) V. Parlement européenne, "Appel à candidatures en vue de la nomination du médiateur européenne», JOUE, n° C2/3/25 aout 2004.

بالاقتراع السري، ويفوز بمنصب الوسيط المرشح الذي يحصل على أغلبية الأصوات في البرلمان الأوروبي، وعلى أية حال يجب أن يضمن رئيس البرلمان مشاركة نصف أعضائه على الأقل في عملية التصويت^(١).

يتولى البرلمان الأوروبي، بمشاركة كلاً من المجلس واللجنة، القيام بمهمة وضع كلاً من النظام الأساسي والشروط العامة لممارسة وظائف الوسيط. وهكذا فقد حدد قرار البرلمان الصادر في عام ١٩٩٤ والمعدل في عام ٢٠٠٢ دور الوسيط في مادته الثانية، كما حددت المادة الثالثة من القرار نفسه وسائل عمله. أما عن الالتزامات التي تقع على عاتق الوسيط أثناء ممارسة وظائفه فقد وردت في المادتين الرابعة والخامسة من القرار سالف الذكر، وقد حددت- من جانبها- المادة السابعة من القرار نفسه وما يليها من مواد أخرى عدد من الشروط اللازم توافرها لممارسة الوسيط الأوروبي لوظائفه. والصلاحيات والسلطات الكبيرة التي يملكها البرلمان الأوروبي تجاه الوسيط تكشف- من وجهة نظرنا الخاصة- عن أهمية الروابط الموجودة بينهما.

ومن ناحية عزل الوسيط^(٢)، فقد وردت العديد من النصوص القانونية التي تتحدث عن إمكانية إقالة أو عزل الوسيط الأوروبي^(٣). وهكذا، يمكن لمحكمة العدل الأوروبية أن تعلن، بناء على طلب البرلمان وبمبادرة مقدمة من (١٢) نائب على الأقل،

(1) GOSALBO (R.), «Rubrique médiateur», répertoire Dalloz de droit communautaire, n° 16, 2009.

(2) GOSALBO (R.). “Rubrique Médiateur”, art. Précii,, n° 21.

(3) Il s’agit de l’article 195-2 TCE, de l’article 196 du règlement du parlement européenne et de article 7 de la Décision relative au statut et aux conditions générales d’exercice des fonctions du médiateur.

أن الوسيط أصبح مستقيلاً. وأهم أسباب الإقالة عادةً ما تتلخص في عدم تنفيذ الوسيط للشروط العامة لممارسة اختصاصاته أو ارتكابه لخطأ جسيم.

وانطلاقاً من الطابع البرلماني للوسيط، فإنه يمكن تعزيز الروابط التي تجمع بينه وبين البرلمان وذلك من خلال ما يجريه الوسيط من تحقيقات أو من خلال التقرير السنوي الذي يقدمه إلى البرلمان طبقاً للمادة (١/١٩٥). وحينما ينفذ الوسيط هذا الشرط ويقدم- علانية- حساباً عن نشاطه إلى البرلمان الذي قام بتعيينه، فإن إتمام هذا الإجراء وإن كان يجعل الوسيط بمثابة مؤسسة لعقد جلسات الاستماع، إلا أنه لا يرقى به لدرجة يصبح معها كسلطة تساهم في الرقابة السياسية العامة والتي يمارسها البرلمان على الأنشطة التنفيذية^(١). ومن هذا المنطلق، فإن للوسيط دور مزدوج، فبما له من علاقات مع البرلمان الأوروبي فهو يعمل كجهاز مساعد له مخصص لتحسين الرقابة البرلمانية هذا من جانب، ومن جانب آخر فهو يملك إمكانية العمل كجهاز مستقل^(٢).

وفي النهاية يمكن أن نؤكد- من وجهة نظرنا الخاصة- أنه على الرغم من أن البرلمان يملك تجاه الوسيط العديد من السلطات سواء فيما يتعلق باختياره أو بتحديد نظامه الأساسي، غير أن هذا لا يعني على الإطلاق أن الوسيط يُعد بمثابة جهاز متواضع وعادي مخصص لتنفيذ الإرادات البرلمانية^(٣)، وذلك لأنه يعتبر- بالفعل- بمثابة مؤسسة مستقلة.

(1) HARDEN (I.), «A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européenne», art. préci., p. 79.

(2) BLIAKOS (A.), «Le médiateur de l'union européenne», art. préci., p. 564.

(3) BLUMANN (C.), «Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européenne», art. préci., p. 248.

ب- استقلال الوسيط الأوربي:

منذ اعتماد تقريره السنوي الأول، وقد تأكد لدينا- بما لا يدع مجالاً للشك- أن الوسيط الأوربي يتمتع بالاستقلالية من جانب، ومن جانب آخر أنه يعمل في صالح الجماعة والمواطن الأوربي معاً. واستقلال الوسيط يكون- في الواقع- أمراً جوهرياً لأجل أن يثق المواطن ومؤسسات وأجهزة الجماعة في أمانته ونزاهته في العمل. وعلى الرغم من أن البرلمان هو الذي يتولى تعيين الوسيط، وأن ميزانية هذا الأخير تكون تابعة لميزانية البرلمان، إلا أن ذلك لا ينال مطلقاً من درجة استقلاله^(١).

وقد أقرت- من جانبها- هذا الاستقلال المادة (٣/١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوربية والمكملة بالمادة (٩) من القرار المتعلق بالنظام الأساسي والشروط العامة لممارسة وظائف الوسيط، وذلك حينما استخدمت صياغة مشابهة لصياغة المواد (٢/١٢٣) و(٤/٢٤٧) و(٥) من معاهدة الجماعة الأوربية والمتعلقة- على التوالي- باللجنة الأوربية ومحكمة المراجعين. هكذا، فإن استقلال الوسيط يكون مصاناً- دائماً- بواسطة العديد من النصوص القانونية.

ويليق بنا أن نذكر أن الوسيط لا يمكنه أن يقبل أية تعليمات من أية مؤسسة ويمكنه، من أجل ذلك، أن يجري التحقيقات التي يرى أنها ضرورية أو هامة. أضف إلى ذلك، أن الوسيط الأوربي لا يمكنه أن يمارس- أثناء فترة وظيفته- أية أنشطة مهنية أخرى سواء كانت بمقابل أو بدون مقابل. ومما يجدر ذكره أن استقالة الوسيط من مهام منصبه لا يمكن أن تقرر إلا بواسطة محكمة العدل.

(1) «Le médiateur européenne », Rapport annuel 1995, point I-2-2.

وقد أكدت المادتان (١٠) و (١١) من القرار الخاص بالنظام الأساسي والشروط العامة لممارسة وظائف الوسيط على استقلاله التام أثناء مباشرة وظائفه. ومما يؤكد لنا استقلاله أنه يعامل معاملة القاضي بمحكمة العدل فيما يتعلق بحقوقه المالية كالرواتب والمكافآت والمعاشات هذا من جانب، ومن جانب آخر يعين الوسيط بحرية تامة- المسئول الأول من سكرتاريته، كما أنه ينفرد أيضاً بتعيين موظفي السكرتارية، مع احتفاظ هؤلاء الموظفين بالحق الكامل في استعادة وظائفهم في مؤسساتهم الأصلية.

وقد أكدت- من جانبها- أيضاً المعاهدة الدستورية المبرمة في ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٤ على استقلال الوسيط الأوربي، حيث تنص المادة III - ٣/٣٣٥ بشكل أكثر دقة على أنه لا يجوز للوسيط أن يطلب أو يلتمس أية تعليمات من أية وكالة أو جهاز أو منظمة. وقد فسر البعض المادة III - ٣/٣٣٥ من المعاهدة الدستورية سالفه الذكر على أنها تؤكد بشكل أكبر وأكثر على استقلال الوسيط الأوربي^(١). وذلك إذا ما قورنت بالمادة (٣/١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوربية والتي كانت قد أشارت فقط إلى المنظمات. ويجب ألا نهمل- من وجهة نظرنا الخاصة- المادة I - ٤٩ وذلك لأنها هي التي أشارت وللمرة الأولى إلى تمتع الوسيط بالاستقلال.

وجدير بالذكر أن المعاهدة الدستورية سالفه الذكر وتحديداً في الباب الأول منها لم تعتبر الوسيط بمثابة مؤسسة أو وكالة كما أنها لم تعتبره أحد أجهزة الاتحاد الأوربي^(٢).

(1) SENAT (V.) "Service des affaires européennes", constitution européenne. Comparaison avec les traités en vigueur, octobre 2007, p. 318.

(2) LEVRAT (N.). «La vie démocratique de l'Union», in DONY (M.) et BRIBOSIA (E.) (Dir.), « Commentaire de la constitution de l'Union européenne », Editions de l'université de Bruxelles, 2013, p. 94.

ويقول الأستاذ HARDEN – مدير القسم القانوني للوسيط الأوروبي- أن استقلال الوسيط يتضمن أبعاد شخصية وعملية ومؤسسية. ويرتبط الاستقلال الشخصي- على حد قول الفقيه سالف الذكر- بمظاهر عديدة مثل مدة تولي الوظيفة، وشروط التعيين، وطريقة التعيين، وإمكانية تسمية مرشح جديد لهذه الوظيفة، وقدرة الوسيط على تحمل أعباء الوظيفة وتجنب تعارض المصالح محتمل الوقوع. ويتحدد الاستقلال العملي في سلطة إنجاز التحقيقات بشكل مستقل وبعيداً عن الضغوط الخارجية والتعليمات والتوجيهات. ويتضمن الاستقلال المؤسسي سلطة تحديد الأهداف والاستراتيجيات والأولويات وسلطة نشر التقارير والتوصيات وسلطة إعلان الميزانية متضمناً الموارد المالية والبشرية الكافية^(١). وجدير بالذكر أن نشاط الوسيط يشير- عادتاً- إلى قدرته على اتخاذ المبادرات الشخصية، ولاسيما لتسهيل وصول المواطن الأوروبي إلى وثائق المؤسسات الأوروبية لأجل دراسة ومراجعة إجراءات التعيين في الوظيفة العامة الأوروبية من ناحية، ولعمل مدونة أوروبية حول حسن السلوك الإداري من ناحية أخرى.

وقد أعلنت محكمة أول درجة للجماعة عن موقفها تجاه استقلال الوسيط في أكثر من قضية. ففي النزاع المتعلق بإجراءات تعيين الوسيط، كان المرشح الإيطالي المستبعد قد قدم للمحكمة حجة معينة، ومن جانبه فقد ناقش البرلمان هذه الحجة وتم تأييدها بواسطة (٢٩) نائباً فيه، وقد اعتبرت المحكمة المذكورة أن هذا النقاش حول الحجة المقدمة إليها يُعد بمثابة اعتداء على استقلال الوسيط والمنصوص عليه في

(1) HARDEN (I.), «A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européenne», art. préci., p.578.

المادة (٣/١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية^(١). وفي قضية (لامبرتس) أعلنت المحكمة نفسها عن موقفها بخصوص العلاقات والروابط الموجودة بين الوسيط والبرلمان وقضت بأن هذه الروابط التي تكون ذات طابع تنظيمي وليس وظيفي- لا تسمح للبرلمان بالتأثير على نشاط الوسيط فيما يتعلق بفحص وبحث الشكاوي الخاصة التي يتولى استقبالها^(٢). ومن هنا فإن الوسيط يمارس وظائفه باستقلال كامل، وبالتالي فلا يملك البرلمان الأوروبي أية وسيلة قانونية للتأثير على نشاطه الخاص ببحث ومعالجة الشكاوي.

٢- التعاون الوظيفي للوسيط الأوروبي مع البرلمان الأوروبي

إذا كان الوسيط يمارس مهام عمله باستقلال وظيفي كامل، وبدون تدخل من جانب البرلمان الأوروبي، فحاجته- على الرغم من ذلك- تكون ماسة إلى هذا الأخير، وفي هذه الحالة لا يتردد في اللجوء إلى نفوذه السياسي. وبهدف تقوية وزيادة فعالية نشاطه يلجأ الوسيط أيضاً- إلى تعزيز علاقاته مع لجنة الالتماسات أو الطلبات بالبرلمان الأوروبي.

أ- الوسيط الأوروبي واللجوء إلى النفوذ السياسي للبرلمان الأوروبي:

أثناء ممارسته لمهام عمله، يحمي الوسيط حقوق المواطنين الأوروبيين في مواجهة الإدارات الأوروبية أو ما يسمى بإدارات الجماعة الأوروبية. ومن منطلق تشجيع وجود إدارة أوروبية سليمة وجيدة يُسمح للوسيط بأن يمارس وظيفة القاضي الفعال أو

(1) TPICE, 11 JUILLET 1996, G Bernardi C/Parlement européen, affaire T- 146/95/Rec. II-769, Revue Europe, Octobre 1996, Comm. No. 332.

(2) TPICE, Ord., 22 févr. 2001, Frank Lamberts C/Médiateur européen et parlement européen, affaire T-209/00, Rec. II- 765.

المؤثر، وذلك بفضل ما تتمتع به قراراته من التزام أدبي^(١). ولا يملك الوسيط لإنجاز مهام عمله- في الواقع- إلا وسائل معينة ومحدودة تتمثل في التوفيق أو المصالحة، والإقناع، وسلطة النشر أو الإعلان أو الإشهار، أضف إلى ذلك أن قراراته لا تتمتع إلا بالإنزام الأدبي أو الأخلاقي^(٢).

كما سبق يقودنا إلى تساؤلين هامين: الأول هو مدى فعالية سلطة التوصية التي يمتلكها الوسيط الأوربي؟ والثاني هو هل الصفة القانونية للوسيط تكون كافية لأن يضمن للمواطن الأوربي الحق في الإدارة السليمة؟

وينص النظام الأساسي للوسيط- في الحقيقة- على أنه "يبحث الوسيط- بقدر الإمكان- مع المؤسسة أو الجهاز المعني عن حلول تجنب الحالات السيئة للإدارة وتتضمن تسوية لشكوى وترضية للشاكي"^(٣). وقد أبرز الواقع العملي- في الغالبية العظمى من الحالات- تعاون مؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوربي مع الوسيط، يضاف إلى ذلك أن العديد من نصوص النظام الأساسي تسمح له (أي للوسيط) بأن يطلب مساعدة ومساندة البرلمان الأوربي لإنجاز مهام عمله.

-
- (1) YENG- SENG (W.), «Premier bilan de l'activité du Médiateur européen: d'une politique des petits pas à une pratique consolidée», RMCUE, 2013, p 326, MAGNETTE (P.), «Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : Le rôle politique du Médiateur dans l'Union européenne », Rev. Franc. De science politique, 2010, p.933.
- (2) YENG- SENG (W.), «Premier bilan de l'activité du Médiateur européen: d'une politique des petits pas à une pratique consolidée», art. préci., p.933.
- (3) Art. 3-5 de la décision relative au statut et aux conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur européen.

ويملك الوسيط الأوربي- في الواقع- حزمة من الوسائل يمكن أن يستخدم إحداها لإقناع أو الضغط على المؤسسة أو الجهاز المعني أو المعاند. وإذا لم تنجح الإدارة في تسوية المشكلة المعنية، يقترح الوسيط حلاً ودياً على كل من الإدارة والمتمس، وعلى أية حال إذا لم تنجح وسيلة التوفيق في تقريب وجهات النظر، يمكن للوسيط، أن يصيغ مذكرة نقد أو لوم ضد الإدارة، ثم يقوم- فيما بعد- بعمل مشروع توصية.

في النهاية، إذا لم ينجح الوسيط في أن يخرج الإدارة عن صمتها، بمعنى إذا لم ينجح الوسيط في إقناع الإدارة في تقديم التبريرات المناسبة لما يحدث، يمكنه أن يرفع إلى البرلمان الأوربي تقريراً خاصاً عن الحالة السيئة للإدارة^(١). وكان الوسيط الأوربي- على سبيل المثال- قد رفع حديثاً إلى البرلمان الأوربي تقريراً خاصاً بشأن المكتب الأوربي لمكافحة الغش، أوصى فيه المكتب سالف الذكر بالاعتراف بأنه قد أدلى بمعلومات غير صحيحة في التحقيق الذي أجراه حول إدعاءات الفساد. ولما كان المكتب الأوربي لمكافحة الغش قد رفض مشروع توصية الوسيط، اقترح هذا الأخير على البرلمان الأوربي اعتماد توصيته تحت شكل القرار، مستغلاً- هكذا- سلطته السياسية^(٢).

وعندما يقرر الوسيط الأوربي أن الإدارة معيبة، فإنه يستخدم سلاحه الأكثر قوة، وهو سلاح التوصيات، والتي يضمنها تقريره الخاص الموجه إلى البرلمان

(1) Art. 8-4 de la décision du Médiateur européen portant adoption des dispositions d'exécution, préci., (ce moyen est rarement utilisé, car seulement 12 rapport spéciaux ont été rédigés en 10 ans).

(2) V. Communiqué de presse E% 5/7 du 17 mai 2005/disponible sur <http://www.europa.eu.int/rapid/press>.

الأوروبي طبقاً للمادة (٧/٣) من النظام الأساسي. ومع ذلك، فإن تلك التوصيات لا تتمتع- طبقاً للمادة (٢٤٩) من معاهدة الجماعة الأوروبية- بالطبيعة الملزمة^(١).

وإذا كان غياب القوة الملزمة عن توصيات الوسيط يعني أنها مجردة من كل قيمة سياسية، إلا أنه يمكن أن تكتسب هذه التوصيات التأثير السياسي اللازم، وذلك حينما يمنحها أيًا من البرلمان أو الملتمس إشهاراً أكثر اتساعاً وأكثر ذيوغاً^(٢).

وخلافاً للوسطاء الوطنيين، لا يملك الوسيط الأوروبي سلطة إقامة الدعوى أمام القضاء (سلطة التقاضي)، أضف إلى ذلك، أنه لا يكون مؤهلاً قانوناً لمقاضاة الموظفين أو لإقامة الدعوى التأديبية حيالهم^(٣).

يمارس الوسيط الأوروبي- كما يشير اسمه- وظيفة الوساطة، وأثناء ممارسته لتلك الوظيفة يتعين عليه احترام مبدأ التوازن المؤسسي من جانب، وعدم التعدي على اختصاصات مؤسسات وأجهزة الاتحاد من جانب آخر.

ومما يجدر بنا ذكره، أنه عندما يكشف الوسيط إحدى حالات الإدارة السيئة، يمكنه- فقط- أن يشرع في عمل حوار مع المؤسسة أو الجهاز المعني، ويزيد من ضغوطه وذلك بفضل الوسائل التي يمتلكها، والتي تسمح له بعمل ما يسمى بالهجوم التدريجي. ويجب- على أية حال- أن نعترف أن سلطات الوسيط أصبحت ضعيفة، وأنه

(1) HARDEN (I.), «A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européen», art. préc., p. 599.

(2) GOSALBO-BONO (R.), « Rubrique Médiateur », art. préc., No. 88.

(3) HARDEN (I.), «A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européen», art. préc., p. 599.

في حاجة إلى المساعدة لإنجاز وظائفه^(١). ويقول الأستاذ LEGRAND - من جانبه- أن دور الوسيط لا يمكن إتمامه، ولا يكون فعالاً إلا بفضل مساعدة الأجهزة الأخرى، ومما يؤكد ذلك أن علاقة الوسيط بالمؤسسة البرلمانية تشير إلى هذا المعنى، أو أنها تأخذ كل هذا المعنى^(٢). ومن هذا المنطلق، فإن ارتباط الوسيط بالبرلمان الأوروبي، أو بمعنى آخر طبيعته كجهاز مساعد تضيء الشرعية أو تقر كل تدخل برلماني يطمح إلى إنجاز مهامه^(٣). وفي النهاية، يبقى الوسيط الأوروبي كجهاز رقابة، واستعانتة بالبرلمان- من آن لآخر- تفسر أو تعني أنه لا يملك سلطات فعالة.

وفي ممارسته لمهام عمله، يملك الوسيط الأوروبي سلطات موسعة لعمل التحقيقات والبحوث اللازمة، ويجري الوسيط- عادتاً- أعمال التحقيق اللازمة إما من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى أو التماس. أضف إلى ذلك أن مؤسسات وأجهزة الجماعة الأوروبية تلتزم بتزويد الوسيط بالمعلومات التي يطلبها والتي تمكنه من الوصول إلى الملفات والمستندات المعنية. ولا تملك تلك المؤسسات والأجهزة سالفة الذكر أن ترفض مساعدة الوسيط إلا لأسباب ومبررات قانونية. ويلتزم أيضاً الموظفون وممثلو ووكلاء المؤسسات وأجهزة الجماعة بالإدلاء بالشهادة بناء على طلب الوسيط. وفي حالة عدم احترام واجب المساعدة، فقد نص النظام الأساسي للوسيط على أنه "للسيوط أن يخطر البرلمان الأوروبي والذي يتخذ بدوره الإجراءات

(1) BLUMANN (C.), « les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen », art. préci., p. 250.

(2) LEGRAND (A.), « L'Ombudsman scandinave : étude comparée sur le contrôle de l'administration », LGDJ, 2011, p. 7.

(3) PLIAKOS (A.), « Médiateur de l'Union européenne », art. Préci., p. 568.

المناسبة"^(١). ومصطلح الإجراءات المناسبة يعني- في الواقع- الإجراءات السياسية، وذلك- على سبيل المثال- كما في حالة اقتراح توصية اللوم إلى اللجنة الأوروبية. ورغم عدم ملكية الوسيط والبرلمان لسلطة الطعن بالتقصير ضد المؤسسات لمخالفتها واجب المساعدة، إلا أن فرضية وإمكانية الطعن بالانعدام لا تكون مستبعدة^(٢).

ويملك الوسيط الأوروبي- أيضًا- مع اعتماد تقريره السنوي، وسيلة العمل غير المباشر والتي تسمح له بإحاطة البرلمان علمًا بحالات ومشاكل سوء الإدارة، وذلك بالتطبيق للمادة (١٩٥-٣/١) والتي تنص على أنه "يعزز الوسيط قدرة البرلمان في أن يطلب الإطلاع على حسابات مؤسسات وأجهزة الاتحاد"^(٣). وكما أكد الأستاذ PIERUCCI منذ عام ١٩٩٣، أن إنشاء مؤسسة الوسيط البرلماني تسمح- بحق- بتحسين وظائف رقابة البرلمان الأوروبي على كافة إدارات الجماعات الأوروبية^(٤).

ب- التعاون بين الوسيط الأوروبي ولجنة الالتماسات أو الطلبات:

لقد أخذ التعاون بين الوسيط الأوروبي ولجنة الالتماسات بالبرلمان، منذ البداية، أهمية خاصة، وذلك لأن المادة (٢١) من معاهدة الجماعة الأوروبية قد منحت، من ناحية، المواطن الأوروبي بمفرده أو بالتعاون مع الأشخاص أو المواطنين الآخرين حق تقديم الشكوى أو رفع العريضة إلى البرلمان الأوروبي بخصوص موضوع يرتبط بأنشطة

(1) Sur ces pouvoirs d'investigation, V.art. 3 de la décision relative au statut et aux conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur.

(2) GOSALOBO (R.), « Rubrique Médiateur », art. Préc., n° 60.

(3) « Le Médiateur européen », Rapport annuel 2004, introduction, p. 10.

(4) PIERUCCI (A.), « Le Médiateur européen », art. préc., p. 818.

الجماعة ويتعلق به أو بهم مباشرة^(١). كما أنها منحت المواطن من ناحية أخرى، حق الاتصال بالوسيط الأوربي في حالة توافر حالة من حالات سوء الإدارة في مؤسسات وأجهزة الجماعات الأوربية.

ويذكر أن رئيس لجنة الطلبات آنذاك، الأستاذ REDING، كان قلقًا إزاء خلق موقف غامض أو ملتبس لدى المواطن الأوربي، والذي لم يعد يعرف ما إذا كان يجب عليه أن يتوجه بالشكوى إلى الوسيط الأوربي أو أن يرفع الطلب أو الالتماس إلى لجنة الالتماسات بالبرلمان. غير أن هذا القلق- في الواقع- لم يعد له محل، حيث أن الالتماسات أصبحت تغطي مجال تطبيق أكثر اتساعًا، أضف إلى ذلك أن هذه الالتماسات أو الطلبات لا تستند إلى موضوع معين من الموضوعات التي تمس مجالات أنشطة الجماعة الأوربية، في حين أن الوسيط لا يتدخل إلا في حالات سوء الإدارة في مؤسسات وأجهزة الجماعات الأوربية^(٢).

ولا يوجد- في الحقيقة- أدنى شك أن عمل الوسيط يكون مكملاً لعمل لجنة الالتماسات، وذلك لأنهما يشكلان وحدة واحدة و مترابطة تطمح إلى تمكين الأفراد من المشاركة الفعالة في إدارة الاتحاد الأوربي والإسهام- من ثم- في إبراز صورة أفضل للقارة الأوربية^(٣). و جدير بالذكر أن المواطن الأوربي

(1) Art. 194 TCE (sur droit de pétition, v. not. PLIAKOS (A.), « Les conditions d'exercice du droit de pétition », CDE, 2009, p.317).

(2) CLOOS (J.), REINESCH (G.), VIGNES (D.) ET WEYLAND (J.), «Le traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaire», art. préci., p. 402 et s.

(3) BAVERIA (S.), «Les pétitions au parlement européen et Le Médiateur européen», RMCUE, 2013, P.128.

يتمتع بحرية تامة بشأن رفع طلبه إلى البرلمان الأوروبي أو أن يلجأ بشكواه إلى الوسيط، وهذا يؤكد التعاون الوثيق بين كلاً من الوسيط ولجنة الالتماسات. يضاف إلى ذلك أن اتفاقاً كان قد أبرم بينهما (أي بين الوسيط واللجنة) بخصوص التبادل المشترك للشكاوي والطلبات عندما يكون ذلك ممكناً وبناءً على موافقة الملتمس أو مقدم الشكوى^(١).

ومنذ أن بدأ الوسيط مهام عمله، توجد حالات اعتبر فيها مقدموا الطلبات أنفسهم مضرورين في حقوقهم من جراء التسوية أو المعالجة التي أقرها البرلمان لطلباتهم، ومن ثم فقد طلبوا إعادة توجيهها إلى الوسيط. ويذكر أن الوسيط قد أكد مراراً وتكراراً أنه لا يتدخل في اختصاصات البرلمان بخصوص الرقابة على تصرفات لجنة الالتماسات (الجهاز السياسي للبرلمان)، والتي تتمتع بحرية مطلقة في تبني قراراتها بشأن ما يرفع إليها من طلبات أو التماسات^(٢). ومع ذلك فليس هناك ما يمنع الوسيط من أن يبدي رأيه، أثناء بحث إحدى الشكاوي، بشأن إحدى حالات سوء الإدارة في مؤسسات أو أجهزة الاتحاد.

ومن الناحية العملية، فإن مشكلة تداخل الاختصاصات بين مؤسسة الوسيط ولجنة الالتماسات بالبرلمان تبقى في جانب كبير منها مسألة نظرية مرتبطة بحرية

(1) «Le Médiateur européen», Rapport annuel 2006, point 401, p.88 (Au Cours des trois années de 2008 à 2010, sept pétitions seulement ont été transférées au total au Médiateur. Dans l'autre sens, 10 plaintes ont été transférées en 2010, 71 en 2011 et trois en 2012, v. HARDEN (I), «A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européen», art. préc., note 44, p. 589.

(2) BAVERIA (S.), «Les pétitions au parlement européen et Le Médiateur européen», art. préc., p.133.

الاختيار التي يمارسها هؤلاء الذين يباشرون حقوقهم إما برفع العريضة أو الالتماس أمام اللجنة أو إيداع الشكوى لدى الوسيط^(١).

وجدير بالذكر أن لائحة البرلمان الأوروبي تتضمن العديد من النصوص المتعلقة بالعلاقات والتعاون بين لجنة الالتماسات التابعة له وبين الوسيط، وينص الملحق السادس- على سبيل المثال- على أن تختص لجنة الالتماسات بكل المسائل الخاصة بالالتماسات أو الطلبات، كما أنها تختص بإقامة العلاقات مع مؤسسة الوسيط. وتجري لجنة الالتماسات- من جانبها- اختبارات للمرشحين لوظيفة الوسيط، كما تتولى كتابة تقارير مفصلة حول التقارير الخاصة للوسيط والموجهة إلى البرلمان الأوروبي، يضاف إلى ذلك أن هذه اللجنة تقوم بعمل تقرير مفصل حول التقرير السنوي للوسيط^(٢). وإذا ما أشارت تقارير اللجنة المذكورة إلى الثقة والصدق المتبادل والمشارك بينها وبين الوسيط، يطمح هذا الأخير- من هذا المنطلق- إلى تحقيق المزيد من التعاون بينه وبين اللجنة^(٣).

ويقتصر التعاون بين الوسيط ولجنة الالتماسات بالبرلمان- عادتًا- على المسائل غير السياسية، وبالتالي عندما يتدخل الوسيط أمام لجنة الطلبات أو الالتماسات فإنه

(1) HARDEN (I), «A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européen», art. préci., p. 590.

(2) V.en dernier lieu, DE ROSSA (P.), «Rapport sur le rapport annuel 2013 du médiateur européen», Commission des pétitions, Doc. A6-0030/2014, 29 sept. 2014 ; MAVROMMATIS (M.) «Rapport sur le rapport annuel relatif aux activités du médiateur en 2014». Commission des pétitions, Doc. A6-0276/2014, 29 oct. 2014.

(3) WYN (E.), «Rapport sur le rapport annuel 2011 du médiateur européen, commission des pétition», Doc. A6-0267/2012, 15 juillet 2012.

يتعهد بالألا يفحص العرائض التي تتعلق بالمسائل السياسية مثل اقتراح القوانين الجديدة، وانتقاد القوانين السارية أو طلب تعديلات في سياسات الاتحاد. ومن هنا فإنه يكون من الواضح أن هذا النوع من العرائض يجب معالجته وبحته دائماً وفي كل المراحل بواسطة لجنة الالتماسات دون غيرها^(١)، ويتعين على الوسيط من ثم- أن يخبر كل من يطلب مراجعة تشريع ما أو إعادة النظر في سياسات الاتحاد بتوجيه طلبه إلى البرلمان الأوروبي^(٢).

إذا كان اختلاف طرق العمل يعتبر- بحق- أحد العوامل التي تعوق التعاون بين لجنة الالتماسات والوسيط، فإن تعميق هذا التعاون بين هذين الجهازين يكون ضرورياً لتخطي الاتفاق المتعلق بالتبادل المشترك للطلبات والشكاوي فيما بينهما. وللوسيط حق اقتراح أن يباشر مكتبه عملية الفحص المبدئي للالتماسات وذلك عندما يتعلق الأمر بالادعاء بوجود مخالفات لقانون الجماعة الأوروبية أو في حالة تقديم ردود مناسبة وسريعة للمواطنين. وللوسيط أن يقترح- أيضاً- إعداد نظام أساسي ومشترك للالتماسات الموجهة للبرلمان وللشكاوي الموجهة له^(٣). يضاف إلى ذلك، أن للوسيط الأوروبي أن يسترشد بالمعلومات المنشورة على الشبكة الأوروبية للوسطاء ولاسيما فيما يتعلق بالتعاون في مجال بحث ومعالجة القضايا والشكاوي^(٤).

ويبقى أن نؤكد أن اللجنة المذكورة تستقبل العديد من الالتماسات والطلبات التي يعلن أنها غير مقبولة لكونها تستند إلى أسباب لا تتعلق بمجالات أنشطة الاتحاد

(1) DE ROSSA (P.), Doc. A6-0030/2014, préci.

(2) WYN (E.), Doc. A5-0267/2012, préci.

(3) « Le médiateur européen », le rapport annuel 2013, p.22.

(4) V. not, « Le médiateur européen », rapport annuel 2013, point 5, p.118.

الأوروبي. وتبذل اللجنة سائلة الذكر قصارى جهدها من أجل إعادة توجيه الملتحقين نحو السلطات والهيئات المختصة، ولاسيما نحو الوسطاء الوطنيين ولجان الالتماسات في الدول الأعضاء. وفي النهاية، نود أن نذكر أنه نظراً للفائدة العظيمة لشبكة العلاقات التي أقامها الوسيط الأوروبي منذ عام ١٩٩٦ مع الوسطاء والأجهزة المماثلة الوطنية، تأمل اللجنة المذكورة أن تفحص إمكانية الوصول إلى هذه الشبكة أو أن تؤسس شبكة جديدة مماثلة مع لجان الالتماسات الأخرى، وذلك بالتعاون مع مكتب الوسيط الأوروبي^(١).

ثانياً: سلطات الوسيط الأوروبي وعلاقاته مع مؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي

لقد أكدت المادة (١٩٥-١) من معاهدة الجماعة الأوروبية على الاستقلال المؤسسي للوسيط الأوروبي وذلك في التعبيرات الآتية: "طبقاً لوظيفته، يجري الوسيط التحقيقات التي يرى أنها جديّة وضرورية، إما من تلقاء نفسه، أو بناء على شكاوى مقدمه له مباشرة، أو بواسطة أحد أعضاء البرلمان الأوروبي، هذا ما لم تكن المخالفات أو الأفعال المدعى بارتكابها موضوع دعوى قضائية". ومن الناحية العملية، فإن شخصية أصحاب الحق في وظيفة الوسيط تسمح لهذا الأخير أن يفرض نفسه واحترامه إزاء مؤسسات وأجهزة الاتحاد. وجدير بالذكر أن التحقيقات التي أجراها الوسيط مؤخراً قد أبرزت أن مؤسسات وأجهزة الاتحاد المعنية قد رتبت أموراً، وأنهت خلافاتها، ورجعت إلى صوابها، وأنها مستعدة لتقديم التفسيرات المناسبة لمقدمي الشكاوي، وكذا تقديم الاعتذارات عما اقترفته من أخطاء. باختصار، فإن مؤسسات وأجهزة الاتحاد تكون على استعداد كامل للعمل مع الوسيط لصالح المواطن الأوروبي^(٢).

(1) DE ROSSA, Doc. A6-0030/2014, préci.

(2) «Le médiateur européen», le rapport annuel 2010, introduction, p.8-9.

ودراسة هذا الموضوع تقتضي- من وجهة نظرنا الخاصة- تقسيمه على النحو

التالي:

١- نطاق سلطات الوسيط الأوروبي

لقد استقبل الوسيط الأوروبي منذ أن بدأ مهام عمله عدد ضخم وكبير من الشكاوي^(١)، وهذا العدد يزيد عاماً بعد عام مما يشير إلى أن المواطن الأوروبي يمارس أكثر فأكثر حقه في اللجوء إلى الوسيط. ويمكن- في كل الأحوال- تفسير زيادة عدد الشكاوي المقدمة للوسيط كما هو أشار- بطريقتين: إما لأن المواطن الأوروبي بدأ يبحث تدريجياً وبصورة أفضل عن حقوقه، أو لأن التدهور أصبح يخيم على إدارة مؤسسات الاتحاد^(٢). ويملك الوسيط من أجل بحث ومعالجة هذه الشكاوي سلطات تحقيق موسعة، مع الأخذ في الاعتبار أنه يتعين عليه احترام العديد من المبادئ أثناء مباشرة تلك السلطات.

أ- المبادئ الحاكمة لسلطات الوسيط الأوروبي في إجراء التحقيقات:

طبقاً لتقديرات الوسيط الأوروبي، يوجد ثلاثة تحديات تنتظرها السنوات القادمة وهي: ضمان احترام حقوق المواطن الأوروبي والتي كفلها القانون الأوروبي، ضمان احترام مؤسسات وأجهزة الاتحاد للقواعد السامية في كل أنشطتهم الإدارية، وضمان تقديم مؤسسة الوسيط خدماتها للمواطن الأوروبي بشكل أكثر فعالية وأكثر مهارة^(٣).

(1) «Le médiateur européen», le rapport annuel 2011, point 7, annexes., p. 43

(2) Communiqué de presse n° 30/2011, 17 nov. 2011.

(3) V. not, « Le médiateur européen », rapport annuel 2011, introduction, p.11 et si.

وبغرض تخطي التحديات المذكورة، وضمان جودة الإدارة يمكن للوسيط أن يستند- من ناحية- إلى المدونة الأوروبية لجودة السلوك الإداري، وأن يهدف- من ناحية أخرى- إحساس المواطن الأوروبي تجاه الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية^(١).

يستخدم الوسيط المدونة الأوروبية لجودة السلوك الإداري^(٢). للبحث عن الحالات المحتملة لسوء الإدارة، والتي تتحدد بالطريقة التالية: توجد الإدارة السيئة عندما لا يتصرف الجهاز العام بشكل يتطابق مع القاعدة أو المبدأ الملزم له^(٣). وتتضمن المدونة سאלفة الذكر العديد من المبادئ التي يأمل كلاً من الوسيط والبرلمان تطبيقها بواسطة جميع المؤسسات والأجهزة والوكالات الأوروبية، وتمثل هذه المبادئ في: احترام مبدأ الملازمة (المادة ٦ من المدونة)، عدم تجاوز السلطات (المادة ٧)، النزاهة والاستقلال (المادة ٨)، الموضوعية (المادة ٩)، مبدأ العدالة (المادة ٨١) مبدأ المجاملة (المادة ١٢). ويهدف احترام تلك المبادئ- في الواقع- إلى ترقية وتشجيع سلطة التشريع الأوروبي، الأمر الذي من شأنه تدعيم وتعزيز الضمانات التي يمتلكها المواطن الأوروبي.

وقد ساهمت المدونة الأوروبية لجودة السلوك الإداري- بدورها- في صناعة ما يسمى بالقانون الأساسي للمواطن الأوروبي بشأن الإدارة الرشيدة أو السليمة، وذلك

-
- (1) MAGNET TE (P.), «Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : Le rôle politique du médiateur dans l'Union européen» art. préci., p. 933.
 - (2) V. «Le médiateur européen», le code européen de bonne conduite administrative, OPOCE, p.16.
 - (3) Définition proposée par le médiateur européen dans son rapport annuel 2007.

حسبما ورد في المادة (٤١) من الميثاق (المادة II - ١٠١ من الدستور الأوروبي)^(١). وقد أعادت المدونة السالف الإشارة إليها أخذ عبارات القانون السابقة الإشارة إليه بشأن الإدارة الرشيدة أو السليمة والمشار إليها في ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد، ولاسيما العبارات التالية: أن قرار الموظف بالاتحاد الأوروبي يجب أن يحترم حقوق الدفاع (المادة ١٦ من المدونة)، ويجب اتخاذ القرار خلال مهلة معقولة (المادة ١٧) ويجب أن يكون مسبباً (المادة ١٨)، ويجب أن يشير القرار إلى طرق الطعن المتاحة (المادة ١٩)، وأن يبلغ به المواطن بشكل مكتوب (المادة ٢٠). وإذا كانت المدونة السابقة قد أعادت ذكر بعض الحقوق المنصوص عليها في المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية^(٢). فإن لها السبق في استحداث مادة بخصوص حماية البيانات والمعلومات الشخصية للمواطن. في النهاية يبقى أن نقول أن المدونة سألقة الذكر تعتبر- وكما يقول الوسيط الأوروبي السابق الأستاذ SÖDERMAN- بمثابة تجسيد لقواعد الإدارة الرشيدة^(٣).

ورغم التصديق عليها بقرار البرلمان الأوروبي في ٦ سبتمبر ٢٠٠١، إلا أن المدونة سألقة الذكر لا تطبق من جانب كل مؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي^(٤)،

-
- (1) «Le médiateur européen», Rapport annuel 2012, introduction, p.13.
 - (2) Les articles 13 et 23 du code européen de bonne conduite administrative reprennent le contenu des articles 21, alinéa 3 et 255-1 du TCE.
 - (3) SÖDERMAN (J.), «Le citoyen, l'administration et le droit communautaire», RMCUE, n°2, 1998, p. 29.
 - (4) La commission européen à annexe un code de bonne conduite administrative à son règlement intérieur en 2000 (V. décision de la commission du 17 octobre 2000, JOCE, n° L267, 20 Octobre, modifiant son règlement intérieur).

يضاف إلى ذلك أنه تتداخل معها- في الوقت الحالي- العديد من المدونات الأخرى، الأمر الذي يحول بين المواطن الأوروبي وبين أن يفهم حقوقه جيداً. ويأمل الوسيط من جانبه- إزاء هذا الموقف أن تقترح اللجنة الأوروبية- على وجه السرعة- تشريعاً يطمح إلى ترقية وتشجيع الإدارة السليمة داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد^(١). وإلى أن يتم الانتهاء من سن التشريع السالف الإشارة إليه ودخوله حيز النفاذ، فإنه يمكن العودة أو الرجوع إلى المعاهدة المنشئة للدستور الأوروبي، حيث تنص المادة (٣٩٨ - III) منها- في هذا الصدد- على أنه "تعتمد مؤسسات وأجهزة وهيئات الاتحاد في إنجازها لمهامها على الإدارة الذكية، المعلنة، الفعالة، والمستقلة".

وجدير بالذكر أن إدماج ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد في الباب الثاني من المعاهدة الدستورية يمكن أن يغير- شيئاً ما- في الملمح أو الوجه الذي يخشاه الوسيط أثناء ممارسة سلطاته، الأمر الذي يترتب عليه تعزيز وتدعيم الحياة الديمقراطية للاتحاد. وقد ورد في التقرير السنوي لعام ٢٠١٢ "أنه في نطاق مهمته، يجب على الوسيط أن يعمل على إعلاء شأن دولة القانون والإدارة الرشيدة، وتعتبر هاتان المهمتان هما الرئيستان ضمن مهام الوسيط، يضاف إليهما مهمته في إرهاب حس المواطن تجاه حماية حقوق الإنسان"^(٢). وتعتبر مهام الوسيط سالف الذكر ضمن

(1) « Le médiateur européen », Rapport annuel 2004, introduction, p.13 :
Le rapport M. MAVROMMATIS sur le rapport annuel relatif aux activités du médiateur européen en 2004 (Doc. A6-0276/2005, préc.)=
= demande aux institutions européennes de réviser le code de bonne conduite administrative, comme le prévoit son article 27, afin que toutes les institutions et tous les organes de l'Union n'appliquent plus des codes de conduite différents.

(2) «Le médiateur européen», Rapport annuel 2012, introduction, p. 22

الاتجاهات الشهيرة الحالية الدولية. ويذكر أن مهمة حماية حقوق الإنسان قد أضيفت صراحة إلى مهام الوسطاء الوطنيين، كالوسيط الفنلندي (عام ١٩٩٩) والوسيط النرويجي (عام ٢٠٠٣).

ويؤكد الباب الثاني من القسم الأول من المعاهدة الدستورية- بدوره- على أن الوسيط سوف يكون في المستقبل- بدون أدنى شك- أكثر احتراماً واهتماماً بمسألة الحقوق الأساسية للمواطن. يضاف إلى ذلك، أنه سوف يقود- من جانب- المجتمع الأوروبي إلى أن يكون أكثر حرصاً على احترام هذه الحقوق، ويعمل- من جانب آخر- على ربط الحقوق الأساسية بفكرة المواطنة الأوروبية. ولا تسمح التفسيرات الخاصة بالمادة (٤٣) من ميثاق الحقوق الأساسية بأن يطرح ثانية للبحث هذا المفهوم السالف ذكره، لأنها أوضحت بدقة أن الحقوق المكفولة في هذه المادة هي المكفولة- أيضاً- في المواد (I- ١٠) و(III- ٣٣٥)، وهي التي تطبق في الحالات المنصوص عليها في هاتين المادتين^(١).

وقد أوصى- من جانبه- قرار البرلمان الأوروبي بشأن اعتماد التقرير السنوي الخاص بنشاط الوسيط الأوروبي في عام ٢٠٠٤ بإتباع التفسيرات السالف الإشارة إليها، مشجعاً الوسيط أن يستخدم- من جانب- سلطاته في إصدار التوصيات، وأن يُعد- من جانب آخر- تقرير خاص في حالة تقديم الشكاوي المتضمنة مخالفة للحقوق الواردة

(1) V. l'acte final du traité établissant une constitution pour l'EUROPE, Déclaration n° 12 concernant les explications relatives à la charte des droits fondamentaux.

في ميثاق الحقوق الأساسية، وأن يتعاون- من جانب ثالث- مع البرلمان والهيئات الأوروبية المزمع إنشاؤها مستقبلاً بخصوص تدعيم وتعزيز الحقوق الأساسية^(١).

ويستطيع الوسيط الأوربي- عند الضرورة- أن يغير ويبدل عادات- بل ومبادئ- السلوك الإداري داخل مؤسسات وأجهزة الجماعة الأوروبية. ونجح الوسيط من هذا المنطلق- في أن يفرض احترامه على محكمة العدل كأحد المرتكزات الرئيسية لدولة القانون الأوروبية، بل وساهم في نشر- حتى في الأعراف الدستورية الوطنية- مبادئ جديدة للمسئولية السياسية^(٢). ولضمان تشجيع الإدارة الرشيدة لمؤسسات وأجهزة الاتحاد، ومكافحة التمييز والمحاباة، وتدعيم الشفافية لم يبحث الوسيط إلا شكاوي المواطنين الأوروبيين هذا من جانب، ومن جانب آخر جابه الخلل الوظيفي في مؤسسات وأجهزة الاتحاد واقترح بعض الحلول لعلاجها.

وبغرض تعزيز قواعد المسئولية السياسية لإدارات الاتحاد، يجب الاسترشاد بالمبادئ الثلاثة الآتية: شفافية آليات صنع القرار، تطوير معايير الإدارة الرشيدة لمؤسسات وأجهزة الاتحاد، زيادة أشكال المساهمة في إجراءات تبني القرار وطرق الطعن. ويُذكر أن الوسيط قد ساهم، من ناحية، في نشر قواعد المسئولية السياسية لإدارات الاتحاد، ومن ناحية أخرى في خلق مفهوم جديد للديمقراطية داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد^(٣). ويبقى أن نؤكد- في النهاية- على ارتباط الحق في الشكوى أمام

(1) V. MAVROMMARTS (M.), Doc. A6-0276/2005/préci. Et p6-TA-PROV (2005), 0413, résolution adoptée le 27 Octobre 2005 lors de la session plénière, site internet du parlement européen.

(2) MAGNETTE (P.), « Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : Le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », art. préci, P. 933.

(3) V. MAGNETTE (P.), art. préci, P.946.

البرلمان الأوروبي واللجوء إلى الوسيط بمبدأين جوهريين وهما: الشفافية والعلانية^(١)، وهذا ما أكدته المادة الأولى من معاهدة الاتحاد الأوروبي، والمادة (I- ٥٠) من المعاهدة الدستورية^(٢).

ب- ممارسة الوسيط الأوروبي لسلطات التحقيق

تنشور- في الواقع- العديد من التساؤلات حول ممارسة الوسيط الأوروبي لسلطات التحقيق. السؤال الأول يتعلق بمدى هذه السلطات، وبالإدارات محل هذه السلطات. الثاني يتعلق بطبيعة سلطات التحقيق التي يباشرها الوسيط. وفي النهاية، إذا كانت اللجنة تجري ٧٠% تقريباً من التحقيقات^(٣). فما هي العلاقات بينها وبين الوسيط.

يتحدد نطاق سلطات الوسيط عادةً- بالمقارنة بوكالته أو تفويضه، والتي تكون محددة في المادة (١٩٥-١) من معاهدة الجماعة الأوروبية، وتنص هذه الأخير على أنه "يجب أن تكون الشكاوي التي يستقبلها الوسيط متعلقة بحالات سوء الإدارة في مؤسسات وأجهزة الجماعة، وذلك باستثناء محكمة العدل، ومحكمة أول درجة للجماعة في ممارسة وظائفهم القضائية".

(1) GADBIN (D.), « Les principes de bonne gouvernance européenne », in Mélanges en hommage a GUY Isaac (50 ans de droit communautaire), Presses de l'université des sciences sociales, Toulouse, 2013, tome 2, p.589.

(2) Sur le principe d'ouverture (v. commission, « gouvernance européenne – un livre blanc », COM (2009), 428 final, JOCE, n° C 287, 12 octobre 2009.

(3) «Le médiateur européen», Rapport annuel 2004, point 7, annexes, p. 165.

وإذا كانت المؤسسات محددة بالمادة (٧) من معاهدة الجماعة الأوروبية، فإنه لا يوجد أية تحديد رسمي لأجهزة الجماعة الأوروبية. من الناحية العملية، فإن التعبير أو المصطلح السالف الذكر يشمل الأجهزة المنشأة بواسطة المعاهدات مثل: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، والبنك المركزي الأوروبي، وكذلك الوكالات والهيئات المنشأة بواسطة القانون مثل: الوكالة الأوروبية للبيئة، والمرصد الأوروبي لظواهر العنصرية والموقف من الأجانب. ويُذكر أن الوسيط قد اعتبر المجمع العالمي الأوروبي خارج نطاق تفويضه أو وکالته^(١). وأنه لا يجوز توجيه شكوى الموظف بالمركز التقني للتعاون الزراعي والقروي- والذي أنشئ بموجب اتفاقية لومي- ضد أي مؤسسة أو جهاز تابع للجماعة الأوروبية^(٢).

وقد قضت محكمة العدل الأوروبية- من قبل- بأن تعبير مؤسسة الوارد في المادة (٢٨٨) من معاهدة الجماعة الأوروبية لا يقتصر فقط على المؤسسات الواردة بالمادة (٧) من المعاهدة سالف الذكر، وإنما ينسحب- أيضاً- إلى كل هيئات الجماعات الأوروبية كالبنك الأوروبي للاستثمار^(٣)، وقد أشارت محكمة أول درجة للجماعة الأوروبية- بدورها- إلى هذا الحكم في قضية لامبرتس^(٤)، وقد نال هذا التفسير- في الواقع- قبول الوسيط الأوروبي. يضاف إلى ذلك أن ملاحق التقرير السنوي للوسيط العام ٢٠٠٤ كانت قد

(1) Sur ces points, V. «Le médiateur européen», Rapport annuel 2004, point 2-2.2, , p. 28 et s.

(2) «Le médiateur européen», Rapport annuel 1998, point 7, point 2.2, p.17.

(3) V.CJCE, 2 déc. 1992, SGEEM et ETROY/BEI, aff-C-370/89/Rec., P. I-6211, point 12-16.

(4) TPICE, 10 avril 2002, lamberts C/ médiateur européen, aff. T-209/--, Rec., P.II-2203, point 49.

حددت بدقة المؤسسات والأجهزة والوكالات والهيئات التي يمكن أن تكون محلاً لإجراء التحقيقات. ويذكر أنه كان قد أجرى - على سبيل المثال - في عام ٢٠٠٤ (٥٤٢) تحقيقاً، يتعلق باللجنة منهم (٣٧٥)، والمكتب الأوروبي لاختيار الموظفين والمستخدمين (٥٨)، والبرلمان الأوروبي (٤٨)، ومجلس الاتحاد الأوروبي (٢٢)، أما الباقي وهو (٣٩) تحقيقاً فقد تم توزيعهم كالاتي: البنك الأوروبي للاستثمار (٨)، لجنة الأقاليم والمناطق (٦)، البنك المركزي الأوروبي (٥)، محكمة العدل (٤) محكمة المراجعين (٤)، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية (٤)، المرصد الأوروبي لطواهر العنصرية والموقف من الأجانب (٣)، السلطة الأوروبية لأمن الأغذية (١)، بعثة البوليس الأوروبي بالبوسنة (١)، مكتب المطبوعات الرسمية للجماعات الأوروبية (١)، المجمع العالمي الأوروبي (١)، الوكالة الأوروبية للبيئة (١)^(١).

هكذا، فإن اختصاص الوسيط يكون واسعاً - إلى حد ما - بحيث أن كل مؤسسات وأجهزة الجماعة الأوروبية يمكن أن تخضع لسلطاته في إجراء التحقيقات^(٢). ويتعين على الوسيط أثناء ممارسة اختصاصاته أن يعظم ويقدم مبدأ التوازن المؤسسي، وهذا ما أكدت عليه المادة (٤٩ - I) من المعاهدة الدستورية.

(1) Pour d'autres, exemples, V. HARDEN (I.), «Al' écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne: La mission du médiateur européen», art. préi.m p.604 et s.

(2) MAGNETTE (P.), « Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : Le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », art. préci, P.938.

وتسمح طبيعة سلطات الوسيط أن نحدد بدقة ضخامة وجسامة سلطاته ونفوذه. ويُذكر أن عدم وجود وسائل قسرية لتطبيق توصيات الوسيط لا يقف عائقاً أمام تنفيذ مهامه وأداء وظائفه.

يملك الوسيط- قبل كل شيء- مساحة كبيرة للتصرف والحركة بحرية تامة، حيث يمكنه- وفقاً للمادة (I- ١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية- إجراء التحقيقات التي يرى أنها جديّة وضرورية، ويتمتع في الوقت نفسه بحصانات- على غرار الحصانات التي يتمتع بها القضاة- تعينه على مباشرة التحقيقات التي يجريها من تلقاء نفسه. وجدير بالملاحظة أن سلطات الوسيط في عمل التحقيقات تكون محددة ومعروفة بشكل موسع وكبير في المادة (٥) من قراره بخصوص اعتماد النصوص التنفيذية. ويجب على مؤسسات وأجهزة الاتحاد، من جانب، أن تقدم للوسيط المعلومات التي يطلبها، وتسمح له- من جانب آخر- بالوصول إلى الوثائق المطلوبة. ولم يغفل- في الوقت نفسه- التقرير السنوي الأول للوسيط الإشارة إلى أنه يجب على الدول الأعضاء أن تقدم له كل المعلومات التي تساعد في الوصول إلى حالات سوء الإدارة المحتملة داخل مؤسسات وأجهزة الجماعة^(١). يضاف إلى ذلك أن، حق الوصول إلى الوثائق المعنية يكتسي بأهمية كبيرة، لأنه يكفل للمواطن مقدرة الوسيط على التأكد- بكل استقلال- من أن إجابات وردود الإدارة تكون صحيحة وكاملة^(٢). وينضوي هذا الحق- منطقياً- ضمن التزامات الدول الأعضاء بالتعاون الصادق تجاه الجماعة والمنصوص عليه في المادة (١٠) من معاهدة الجماعة الأوروبية.

(1) «Le médiateur européen», Rapport annuel 1995, point 1-2-3.

(2) «Le médiateur européen», Rapport annuel 1998, point 2-10-3, P. 31.

وإذا سمحنا لأنفسنا أن نعقد مقارنة بين وظيفة الوسيط ووظيفة القاضي لوجدنا أن الوسيط يفتقر - على خلاف القاضي- إلى وجود وسائل قسرية لفرض وجهات نظره، إلا أن ذلك لا يقلل من شأنه ولا يضعف من قدره ولا يعوق أداء وظائفه بل على العكس يمنحه بعض القوة أو البأس، وليس أدل على ذلك من أنه يمكنه - على خلاف القاضي- أن يمارس بعض الضغوط السياسية لأجل تنفيذ قراراته وتوصياته. هكذا، فإن الوسيط كان قد نجح خلال فترة عمله- وعن طريق تتبع قراراته- في أن يبرز مفهوم أو فلسفة الإدارة الرشيدة والحكم الرشيد^(١).

قبل أن نتعرض للعلاقات بين الوسيط واللجنة، يليق بنا أن نذكر أن هذه الأخيرة كانت تعارض إنشاء وسيط وحيد أو أوحد قادر على الاتصال بالهيئات الداخلية التي تأخذ شكل الوسيط، وذلك خشية نفوذه وسلطاته ودوره كحارس على المعاهدات والمؤكد في المادة (٢١١) من معاهدة الجماعة الأوروبية^(٢). وقد اعترف- مع ذلك- عضو اللجنة الأستاذ GRADIN، منذ عام ١٩٩٨، أمام البرلمان الأوروبي بأن الوسيط يكتسي بأهمية كبيرة نظراً للدور الذي يقوم به في البحث عن حالات سوء الإدارة المحتملة داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد^(٣).

-
- (1) MAGNETTE (P.), « Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : Le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », art. préc., P.938.
- (2) V. sur ce point, BLUMANN (C.), « les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen », art. préc., p. 246 et s.
- (3) SILVESTRO (A.), « Le médiateur européen FACE AU parlement européenne », RMCUE, 1999, p. 54.

مخاوف اللجنة لم تكن- مع ذلك- غير مبررة تماماً، لأن بعض الشكاوي التي رفعت أمامها كانت تنتقد الطريقة التي تباشر بها مسؤولياتها كحارس على المعاهدات، ولاسيما عندما تقرر التنازل عنها. المشكلة تدق بسبب أن اللجنة تملك سلطة تقديرية لرفع الدعوى عند مخالفة المادة (٢٢٦) من معاهدة الجماعة الأوروبية، وأنه يستحيل على الشخص رفع الدعوى إذا هي رفضت ذلك حتى لو أنها كانت قد استندت على شكاوي الأفراد لرقابة تطبيق الدول لقانون الجماعة^(١).

ويليق بنا أن نذكر أن الوسيط كان قد بحث الشكاوي التي كان موضوعها إلغاء مبدأ الملاءمة والذي تطبقه اللجنة أو إهمال هذه الأخيرة في التزاماتها كحارس على المعاهدات أو رفضها وفشلها في الوصول إلى المستندات المتعلقة بدعوى المخالفة

السالف الإشارة إليها^(٢). يضاف إلى ذلك أن الوسيط كان قد أجرى تحقيقاً حول الإجراءات التي اتبعتها اللجنة في معالجة قضايا ودعاوي المخالفات. ويذكر أن اللجنة المذكورة كانت قد قبلت أن تخطر الشاكي بحججها قبل أن تغلق القضية، وإذا كان هذا الإجراء يفتح ثغرة في سلطتها التقديرية، إلا أنه ينمي جانب الشفافية لصالح المواطن الأوروبي. وفي النهاية، يبقى أن نقول أن الوسيط الأوروبي أصبح يعمل حارساً على المواطن الأوروبي، وأصبحت اللجنة تعمل حارساً على المعاهدات، ونظراً لأن الفرد

(1) Sur ce point, V, par ex. BLUMANN (C.) et DUBOUIS (L.), «Droit institutionnel de l'Union européenne», art. préci., no 826 et s.

(2) V. not. « Le médiateur européen », Rapport annuel 2000, Décision sur la plainte 715/98/ IJH, P.40, Rapport annuel 2003, Décision con cernant la plainte 1437/2002/ IJH, p.65, Rapport annuel 2004, point 3.1.3 la commission européen, p.52 et s.

لا يمكنه أن يرفع أو يتدخل في دعوى المخالفة السابق ذكرها، فهذا يعني أن الوسيط الأوروبي أصبح- من ثم- منافساً ومزاحماً للجنة بشأن مراقبة تطبيق قانون الجماعة الأوروبية.

٢- حدود سلطات الوسيط الأوروبي

جدير بالذكر أن معاهدة الجماعة الأوروبية قد وضعت حدوداً قضائية لسلطات الوسيط الأوروبي في إجراء التحقيقات، وأن هناك من الحجج ما ينفي الاعتقاد بأن الرقابة القضائية على نشاط الوسيط تكون مستحيلة. يضاف إلى ذلك أن، علاقة الوسيط بالبرلمان الأوروبي وتبعيته له تدعونا للاعتقاد بأن الوسيط لا يصلح أن يكون مؤسسة بالمعنى الدقيق^(١)، كذلك توصياته، ذات الطابع غير القسري لا تشهد لصالح قضية قبول رقابته القضائية.

ولإلقاء مزيد من الضوء على هذا الموضوع، فقد رأينا أن نقسمه على النحو

التالي:

أ- الحدود القضائية لسلطات الوسيط الأوروبي في إجراء التحقيقات:

بهدف صيانة قضاء الجماعات الأوروبية، فقد وضعت المادة (١٩٥) من معاهدة

الجماعة الأوروبية قيدين قضائيين على سلطات الوسيط الأوروبي في إجراء التحقيقات:

(1) L'Avocat général Geelhoed a affirmé dans ses conclusions relatives a l'affaire C-234/02p (Médiateur/Lamberts) que « Depuis le traité sur = = l'Union européenne, les articles 21 CE et 195 CE ont créé un organe supplémentaire de la communauté européenne, le médiateur ». (conclusions point 54).

تنص الفقرة الأولى من المادة (١٩٥) سالفه الذكر- في المقام الأول- على أن اختصاص الوسيط يغطي كل حالات سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الجماعة الأوربية، مع وجود استثناء وحيد يتعلق بنشاط محكمة العدل ومحكمة أول درجة للجماعة أثناء ممارسة وظائفهم القضائية. إذا لا شيء يعوق الوسيط من دراسة وبحث الشكاوي الموجهة ضدهما حينما تتضمن موضوعات تتعلق بالنظام الأساسي للموظفين أو هيئة الحكم، أو بمعنى آخر حينما يتعلق الأمر بممارسة وظائفهم الإدارية^(١). وعندما تودع شكوى تتعلق بالوصول إلى مستندات خاصة بالإجراءات المقررة أمام المحكمتين سالفتي الذكر، فلا يملك الوسيط إلا أن يتبنى وجهات نظرهما أو آرائهما. ويُذكر أن المحكمتين سالفتي الذكر قد أعلنتا من قبل أنهما يمارسان وظائفهما القضائية حينما تفصلان في الطلبات أو الشكاوي المتعلقة بالوصول إلى الأوراق والمستندات الخاصة بالإجراءات المقررة أمامهما^(٢).

وقد أنكرت نفس الفقرة من المادة سالفه الذكر على الوسيط إمكانية مباشرة التحقيقات إذا كانت الأفعال المدعي بارتكابها موضع دعوى قضائية. ويشير الأستاذ HARDEN - في هذا الشأن- إلى أن هذا القيد لا ينحصر فقط في قضاء الجماعات الأوربية، وإنما يطبق- أيضاً- على كل دعوى قضائية تتم أو تحدث في أي مكان في العالم. ويتعين على الوسيط أن يتجنب- في كل الأحوال- التدخل في مهام قضاء الجماعات الأوربية^(٣)، كما يجب عليه أيضاً أن يعلن رفض قبول الشكوى عندما يتبين

(1) « Le médiateur européen», Rapport annuel 2002, point 3-4. 2, P.176..

(2) « Le médiateur européen», Rapport annuel 1998, point 2.2, P.17-18..

(3) HARDEN (I), «A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européen: La mission du médiateur européen», art. préci., p. 609-610.

له أن موضوع تلك الشكوى هو محل دعوى منظورة أمام محكمة أول درجة التابعة للجماعة الأوروبية^(١).

لقد أحاطت العديد من نصوص القرار الخاص بالنظام الأساسي والشروط العامة لممارسة الوسيط لوظائفه الموضوع السابق ذكره بسياج من الحماية والحصانة. ومن هذا المنطلق فلا يجوز للوسيط وفقاً للمادة (١/٣) من القرار السابق- أن يتدخل في أي قضية منظورة أمام القضاء أو تم تأجيلها بحكم قضائي صحيح. ووفقاً للمادة (٢/٦) من القرار نفسه فإن الشكاوي المقدمة للوسيط لا توقف أو تقطع مدد الطعن في الإجراءات القضائية أو الإدارية. وفي النهاية، ووفقاً للمادة (٢/٧) من القرار السابق، فإنه في حالة ظهور إجراء قضائي يتعلق بموضوعات محل تحقيق من جانب الوسيط، يتعين على هذا الأخير حفظ نتيجة التحقيق بدون اتخاذ أي إجراء آخر.

ويشير التنظيم المؤسسي المعتدل- بوضوح- إلى أن الوسيط لا يعتبر منافساً للقاضي، ولا يجوز له- من ثم- أن يتعدى على اختصاصاته^(٢). يضاف إلى ذلك أن الوسيط لا يملك- من جانب- حق المثل أمام الهيئات القضائية، ولا يمكنه- من جانب آخر- أن يطرح ثانية للبحث صحة أحكام القضاء، كما أنه لا يكون- من جانب ثالث- مؤهلاً لأن يبحث المخالفات القانونية^(٣).

(1) «Le médiateur européen», Rapport annuel 2001, point P. 20.

(2) GOSALBO BONO (R.), «Maastricht et les citoyens : Le médiateur européen», art. préc., p.646.

(3) KOVAR (R.) et SIMON (D.), «La citoyenneté européenne», 1993, p. 285.

ويليق بنا أن نذكر أن الوسيط لا يكون حارساً على القانون بالمعنى الذي يكون فيه القاضي كذلك^(١)، ودوره يكون مكملاً فقط لدور القاضي في هذا الصدد، وذلك حسبما أكد المحامي العام في قضية (لامبرتس) حينما قال "أن الإجراء أو الشكوى أمام الوسيط لا تحل- مطلقاً- محل الحماية التي يقدمها اللجوء إلى القضاء. ونذكر- في هذا الشأن- أنه لا يمكن للوسيط أن يجري تحقيقاً في أية وقائع أو أحداث تكون محل دعوى قضائية. والهدف من إجراء الوساطة هو منح المواطن إمكانية الحصول على ترضية أو تعويض في الحالات التي لا يستطيع فيها اللجوء إلى القضاء، أو في الحالات التي يكون فيها اللجوء إلى القضاء غير مجدياً"^(٢).

وقد ورد في قرار محكمة أول درجة للجماعة الأوروبية والصادر في ١١ يوليو عام ٢٠٠٥ أن "معاهدة الجماعة الأوروبية قد أعطت للمواطن الأوروبي حرية الاختيار في أن يلجأ إلى مؤسسة الوسيط أو أن يوجه دعواه مباشرة إلى قاضي الجماعة الأوروبية بهدف حماية مصالحه وحقوقه. وأضافت المحكمة ذاتها "أنه لا يجوز للمواطن الأوروبي- بأي حال من الأحوال- أن يسلك الطريقين معاً، بل يتعين عليه أن يقدر أي الطريقين يخدم بصورة أفضل مصالحه ويحقق أهدافه"^(٣).

(1) BLUMANN (C.), «les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen», art. préci., p. 250.

(2) Conclusion de l'Avocat général Geelhoed, préci., point 65.

(3) TPICE, Ord., 11 juillet 2005, internationale Hils fonds evc/ commission, aff. T-294/04, non encore publié, point 47, revue Europe, octobre 2005, Comm. 325, E. MESSE, V. égal. TPICE, 10 avril 2002, Lamberts/ médiateur, aff. T-209/00, juin 2002, Comm. 215, F. MARIATTE.

ب- الرقابة القضائية على نشاط الوسيط الأوروبي

لقد أعلنت السلطات القضائية للجماعات الأوروبية عن موقفها بخصوص هذا الموضوع حينما أبدت رأيها بشأن قبول بعض الطعون التي قدمت ضد الوسيط الأوروبي. ويُذكر أن القرار الصادر عن محكمة أول درجة للجماعات الأوروبية في ٢٢ مايو عام ٢٠٠٠ أجاز لها أن تقدم تفسيرات أو إيضاحات حول العلاقات بين نشاط الوسيط الأوروبي والطعن بالانعدام المنصوص عليه بالمادة (٢٣٢) من معاهدة الجماعات الأوروبية والطعن بالإلغاء المنصوص عليه بالمادة (٢٣٠) من المعاهدة سالفة الذكر^(١). وقد صرحت المحكمة سالفة الذكر بأن الوسيط لا يعتبر بمثابة مؤسسة تابعة للجماعات الأوروبية بالمعنى الوارد في المادة (١٧٥) من المعاهدة (والتي أصبحت بعد ذلك المادة (٣٢) من معاهدة الجماعة الأوروبية)، ومن ثم لا يجوز توجيه أية طعون له، وفي حالة توجيه أي طعن له (أي للوسيط) يجب عليه أن يعلن عدم قبوله، وذلك تأسيساً على المادة (٧) إلى المادة (٩) من معاهدة الجماعة الأوروبية والمادة (٤/١١) من القرار المتعلق بالنظام الأساسي والشروط العامة لممارسة وظائف الوسيط.

وقد قامت المحكمة سالفة الذكر- أيضاً- بتحليل التقارير الخاصة، والتقارير السنوي الذي يرسله الوسيط إلى البرلمان الأوروبي، واعتبرت أن الطعن بالانعدام لا يكون مقبولاً إلا إذا كانت هذه التقارير سالفة الذكر متضمنة لفعل يمكن الطعن عليه ويتعلق- في ذات الوقت- بالملتزم مباشرة وشخصياً وذلك بالمعنى الوارد بالمادة (٤/٢٣٠) من المعاهدة سالفة الذكر. وجدير بالذكر أن التقارير سالفة الذكر تقتصر فقط على التحقق من وجود حالات محتملة للإدارة السيئة داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد،

(1) TPICE, Ord., 22mai 2000, Associazione delle cantine social venete C/ médiateur et parlement européen, aff. T-103/99, Rec., P.II-4167.

وتصيح التوصيات اللازمة في هذا الشأن. يضاف إلى ذلك أن هذه التقارير لا ترتب آثارها تجاه الغير ولا حتى تجاه البرلمان، وذلك ما لم يقرر هذا الأخير خلاف ذلك. وعليه فإن تقرير الوسيط الموجه إلى البرلمان والمتضمن إحدى حالات سوء الإدارة المحتملة في نشاط اللجنة لا يرقى إلى مرتبة العمل أو التصرف القابل للطعن عليه بطريق الإلغاء.

وقد أعلن القضاء الأوروبي- من قبل- عن موقفه بخصوص موضوع مسؤولية الوسيط الأوروبي، حيث كانت قد أعلنت السلطات القضائية للجماعة الأوروبية^(١)- في قضية لاميرتس- عدم قبول الطعن بالانعدام أو الطعن بالإلغاء بسبب الطابع غير النهائي للإجراءات المتخذة بواسطة الوسيط الأوروبي. وقد طبقت السلطات القضائية للجماعة الأوروبية- كما ظهر من خلال أحكام قضائية حديثة- على الوسيط الأوروبي القواعد العامة لمسئولية الجماعات الأوروبية^(٢).

وقد أشارت محكمة العدل- من جانبها- بأنه ليس مستبعداً، ولكن في ظروف استثنائية تماماً، أن يثبت المواطن الأوروبي أن الوسيط اقترف أثناء مباشرة وظائفه مخالفة جسيمة لقانون الجماعة، ترتب عليها إلحاق الضرر به مباشرة وشخصياً. وعليه، فلا يسأل الوسيط الأوروبي عن الأخطاء أو المخالفات البسيطة التي يقترفها أثناء مباشرة وظائفه^(٣).

(1) TPICE, 10 avr. 2002, Lamberts C/Lamberts C/Médiateur, aff. T-209/00, prec., CJCE, 23 MARS 2004, Médiateur C/Lamberts, aff. C-234/02P, Rec., P-I-2803, Revue Europe, mai 2004, comm. 124, E. MISSE.

(2) BLUMANN (C.) et DUBOIS (L.), « Droit institutionnel de l'Union européenne », art., n° 347.

(3) BLUMANN (C.) et DUBOIS (L.), « Droit institutionnel de l'Union européenne », art. préc., n° 347.

ومن بين الحجج التي استندت إليها المحكمة السالف ذكرها لتأييد قرارها السابق، أن التزام الوسيط الأوربي هو التزام ببذل عناية وليس التزامًا بتحقيق نتيجة. ويُذكر أن المحكمة نفسها كانت قد رفضت حجة مفادها أن الرقابة السياسية للبرلمان الأوربي على نشاط الوسيط سوف تتم بالتوازي مع الرقابة القضائية، وهذا يتفق- في الواقع- مع ما انتهى إليه المحامي العام الأستاذ GEEL HOOD والذي يقول أن "الوسيط الأوربي يمارس وظائفه بشكل مستقل وبعيدًا عن أية رقابة"^(١).

ويبقى أن نقول أنه لا ينال من استقلال الوسيط وجود بعض الصعوبات في نظامه الأساسي للمنازعات، وذلك بحسب ما قضت به محكمة العدل للجماعة. ووفقًا لقضاء هذه الأخيرة لا يسأل البرلمان الأوربي عن الأضرار التي تترتب على ممارسة الوسيط لنشاطه، بالرغم من العلاقات التي توجد بينهما والتي تتسم فحسب بطابع وظيفي^(٢). ويضيف البعض- في هذا الشأن- أن استقلال الوسيط لا يعني غياب الرقابة، حيث أن تقصير الوسيط في معالجة الشكاوي يمكن أن يشكل خطأ يرتب المسؤولية غير التعاقدية للجماعة. وفي الواقع، فإن وجهة النظر السابقة تتفق وتنسجم تمامًا مع وجهتي نظر محكمة أول درجة ومحكمة العدل في قضية لامبرتس السالف الإشارة إليها^(٣).

(1) Conclusion de l'Avocat général Geehood, préci., point 75,

(2) TPICE, 22 févr. 2001, Lamberts C/Médiateur. et parl. eur., aff. T-209/00, préci., point 18.

(3) TPICE, 10 avr. 2002, Lamberts C/Médiateur, préci., CJCE, 23 mars 2004, Médiateur c/Lamberts, préci.

الفصل الثاني

العلاقات بين الوسيط الأوربي والوسطاء الوطنيين

بادئ ذي بدء أود أن أنوه إلى أنه قد تم تجديد وإصلاح الإدارة الحاكمة أو ما يسمى بحكومة الاتحاد الأوربي، بحيث أصبح يوجد بين السلطات العامة الوطنية مجالات تعاون لتطبيق قانون الجماعات الأوربية. فلم تعد- بالتالي- تلك السلطات العامة الوطنية بمفردها أو وحدها عندما توجد في مواجهة مع قانون الجماعات سالف الذكر، الأمر الذي يؤدي- بطبيعة الحال- إلى إضعاف السلطة المركزية ويمثل في نفس الوقت تطوراً لآليات التعاون اللامركزية^(١). ومنذ ذلك الوقت أصبح يوجد لدينا أحد المبادئ الجوهرية اللازمة لتفعيل قانون الإتحاد الأوربي، وذلك منذ مطلع هذا القرن.

ويجب أن ننوه هنا إلى أن لجنة الحكماء كانت قد قامت بتأسيس شبكة اللجنة الأوربية والسلطات العامة الوطنية وذلك بهدف ضبط وتنظيم الأسواق المالية. ويُذكر أن العمليات الموجودة على شبكة السلطات التي تتولى تطبيق قانون الجماعة الأوربية تستند إلى قواعد وأسس منظمة ومحددة بواسطة قانون الجماعة السالف الذكر.

ويليق بنا أن نقول في هذا المقام أن النظام الأوربي الأفضل تحديداً وتنظيماً على تلك الشبكة هو نظام البنوك المركزية. وفي هذا النطاق، قد حدد البنك المركزي الأوربي

(1) GRARD (L.), « Le développement des réseaux européens d'autorités en droit public des affaires : vers de nouveaux circuits de régulation sur le marché unique », in Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron, les dynamiques du droit européen en début de siècle, Pédone, Paris, 2009, p.83.

السياسات النقدية، وتولت- بعد ذلك- البنوك الوطنية تنفيذها بشكل متناسق ومتناغم. يضاف إلى ذلك أنه قد تم تسجيل قانون المنافسة على الشبكة سالف الذكر بهدف إضعاف السلطة المركزية وتطبيقه بشكل لا مركزي.

وقد أنشأت- من جانبها- المادة (١١) من القانون رقم (٢٠٠٣/١) شبكة السلطات الوطنية للمنافسة وذلك بهدف زيادة فعالية تطبيق قانون الممارسات غير التنافسية: "التعاون بين اللجنة وسلطات المنافسة في الدول الأعضاء"^(١). وتسمح المادة (٢٢) من القانون السالف ذكره لسلطة منافسة أحد أعضاء الشبكة أن تطلب من سلطة أخرى القيام بإجراء تحقيق باسمها ولحسابها^(٢).

وعلى الرغم من أن الشبكة سالف الذكر لا تعبر بالضرورة وحتماً عن نية وقصد الجماعات الأوروبية إلا أنه قد تم إقرارها، وقد لوحظ- مع ذلك- أن هناك محدودية فيما يترتب عليها من آثار قانونية، وشبكة سلطات ضبط القطاعات والتي تعمل على تنظيم وضبط أنشطة الخدمات على الشبكة كالطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية تكون خير مثال على ذلك.

(1) Règlement n° 1/2003 du conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, JOCE, n° L 1 du 4 janvier 2003, p.1.

(2) V. le nouvel article L.450- 1du code de commerce, introduit par l'ordonnance n° 2004-1173 du 4 novembre 2004 partant «adaptation de certaines dispositions du code de commerce au droit communautaire de la concurrence », JORF, 5 novembre 2004, P. 18689.

وكانت اللجنة الأوروبية قد أنشأت بموجب القرار رقم (٢٠٠٣/٢٩٦) في ١١ نوفمبر ٢٠٠٣ مجموعة المنظمين الأوروبيين وذلك في مجال الكهرباء والغاز^(١). وتترقب اللجنة الأوروبية سألقة الذكر أن يتم التنسيق بين المنظمين الأوروبيين لدى تطبيق توجيهات وتعليمات تحرير سوق الكهرباء، وبشكل يجنب الإفراط في المحاباة والتمييز. وتفرض التشريعات- أحياناً- على السلطات الوطنية للدول الأعضاء بالاتحاد والمكلفة بالقيام بعملية الضبط والتنظيم أن تخطر، بما تتخذه من تدابير وإجراءات، نظائرها الوطنية وكذلك اللجنة الأوروبية- والتي تعتبر كمرشد أو قائد للشبكة- والتي يمكنها أن تستخدم حق الاعتراض^(٢).

وجدير بالذكر أنه قد تم تكوين شبكة تضم كلاً من الوسيط ووسطاء أوروبا أنفسهم. وبالمخالفة للأمثلة السابقة، فإن الطريقة أو الصيغة التي تم بها ذلك تكون مختلفة لأنها لا تصدر عن إرادة قانونية يعبر عنها باعتبارها كذلك بواسطة المشرع. أضف إلى ذلك أنها لا تُفرض بواسطة قانون الجماعة الأوروبية، ولكن بسبب هذا الأخير. وفي الحقيقة، فإن الإجراءات الوطنية للتسوية غير القضائية للمنازعات التي تثور بين المرؤوسين والإدارة تدق- غالباً- من جراء عدم فهم قانون الاتحاد الأوروبي أو بسبب سوء فهم هذا الأخير نتيجة جهل أو إنكار هذا المجال.

ونظراً لأن الوسطاء يعتبرون كحراس في الأنظمة القانونية الوطنية، فإن لديهم الرغبة أو الشعور بالخروج من تلك العزلة أو الوحدة الموجودة في هذا المجال. هذا التطور- في الواقع- كان قد شعر به سريعاً الوسيط الأوروبي، والذي يعتبر

(1) JOUE, n° L 296 du 14 novembre 2003, P.34.

(2) Article 713 de la directive n° 2002/21.

الشخص الوحيد الذي يملك المشروعية اللازمة لأن يقود حركة جماعية من أجل الوساطة.

ويجب أن ننوه هنا إلى أن الحاجة لأن نعرض أو نأخذ مكان على الشبكة نجد سببها في ضرورة مواكبة الاتحاد الأوروبي للتطورات الحديثة والمتلاحقة التي يشهدها- في الوقت الراهن- العالم بأسره. ففي أوروبا منذ خمسة وعشرين عاماً نجد أن خطر التمييز والمفاضلة في الرقابة والإشراف بواسطة الوسطاء الوطنيين بشأن تطبيق قانون الجماعة الأوروبية يكون أكثر عظماً في أوروبا منذ خمسة عشر عاماً، أضف إلى ذلك أن التوافق والتناسق قد قيذا إلى حد كبير من مخاطر الوساطة المتعارضة.

ويذكر أن تأثير قانون الجماعة الأوروبية على نشاط الوسطاء الوطنيين يزداد ويتسع يوماً بعد يوم، وأن هذا التأثير يكون عظيماً في الوقت الحالي أكثر من أي وقت مضى سواء في الأنظمة القانونية الوطنية أو في نشاط وسطاء أوروبا.

وفي النهاية نود أن نقول أن معاهدة أمستردام تعتبر الوحيدة، مع نصوصها التي تتعلق بالالتجاء والهجرة، التي تشكل المصدر المكمل أو الإضافي الذي يتم الاستعانة به في تسوية المنازعات مع الإدارات الوطنية والتي من الممكن أن تُرفع أمام الوسيط الأوروبي وعليه، فسوف نقسم دراستنا لهذا الموضوع كما يلي:

أولاً: الشبكة الأوروبية للوسطاء

يدق هنا- في الحقيقة- التساؤل الآتي: كيف ولماذا تكونت وتشكلت ثم نظمت الشبكة الأوروبية للوسطاء؟ والإجابة على هذا التساؤل- من وجهة نظرنا الخاصة- يمكن أن تتلخص في الآتي: أوروبا في خدمة وعون الوساطة، الوساطة في خدمة وعون أوروبا.

أوروبا في خدمة وِعُون الوساطة. يتضح للجميع منذ بداية عام ١٩٩٠ أن جهود وسطاء الاتحاد الأوروبي تطمح لترسيخ وتوطيد ثقافة الوساطة. ومن وجهة النظر هذه، فإن الوسيط الأوروبي يعتبر موجه الوساطة في أوروبا أو هو ملهم قائد الوساطة في أوروبا. وفوق وظيفته الدائمة بالجماعة الأوروبية، فقد ساهم الوسيط الأوروبي في عمل اقتراح لإيجاد تسويات وحلول غير قضائية للمنازعات التي تثور مع الإدارة.

الوساطة في عَوْن وخدمة القانون الأوروبي. لضمان رقابة احترام قانون الجماعة الأوروبية بواسطة الإدارة، فنحن قد انتقلنا من الوسيط الأوروبي إلى الوساطة الأوروبية، ورأينا أن مصطلح أو تعبير الوسيط يتضمن- في الواقع- كل الوسطاء الوطنيين أو المحليين. وهذا التطور- في الحقيقة- كان لابد منه لأن غاية تطبيق قانون الجماعة الأوروبية هو النهوض أو الارتقاء بالإدارات الوطنية وكذا الوسطاء في الدول الأعضاء.

١ - الشبكة من خلال مؤسسة الوساطة

إن مؤسسة الوسيط لم تكن تجهلها أي دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بل كانت معروفة للجميع ولكن تحت أشكال ومسميات تختلف من دولة إلى أخرى. وعلى أية حال، فإن نظام الوساطة يشير- عادتًا- إلى مدى التقارب الدستوري في أوروبا.

وجدير بالذكر أن أوروبا قد عرفت فكرة الوسيط في بداية الأمر ولكن بمسميات مختلفة، وبمرور الوقت انتقلت هذه الفكرة إلى الاتحاد الأوروبي تحت المسمى المعروف حاليًا بنظام الوسيط أو مؤسسة الوسيط الأوروبي والتي تهدف إلى التأكيد على حق المواطن الأوروبي في الإدارة السليمة.

بعد ظهورها في الاتحاد الأوروبي، بدأت فكرة الوسيط تفرض نفسها داخل دول الاتحاد، فظهرت في بلجيكا ثم اليونان، ثم- تباعاً- في باقي دول الاتحاد. ويُذكر أن فكرة الوسيط قد التزمت بها تقريباً جميع الدول التي انضمت إلى الاتحاد في عام ٢٠٠٤. وإلهاماً من الدساتير الوطنية، أضيفت فكرة الوسيط إلى الدستور الأوروبي، أكثر من ذلك فقد بدأت تترسخ تلك الفكرة في الدساتير الوطنية للدول الأخرى التي لم تكن قد استقبلتها ونصت عليها من قبل.

ونود أن ننوه هنا إلى أن صلابة وقوة تأثير الوسيط الأوروبي قد بلغت مبلغاً كبيراً وعظيماً لدرجة أنه قد اقترح مراجعة معاهدة الجماعة الأوروبية بغية إلزام الدول الأعضاء بإدراج فكرة الوسيط في أنظمتهم القانونية الداخلية كجهاز غير قضائي يراقب أداء المؤسسات الوطنية لنشاطها، ويعمل على إعلاء شأن دولة القانون والإدارة الرشيدة^(١).

ويختلف فقط النظام الأساسي من الوسيط الأوروبي إلى الوسطاء الوطنيين، وهذا هو ما ورد في المادتين (٢١) و (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية.

وننوه في هذا الصدد إلى أن فرنسا تُعد من بين مجموعة الدول التي لم تعترف بالمكانة الدستورية لهذا الطريق غير القضائي لتسوية المنازعات مع الإدارات. يضاف إلى ما سبق أن قوة تأثير الوسيط تختلف من دولة إلى أخرى، فبينما نجد نصير الشعب في أسبانيا يكون في علاقة قرب وجوار مع المواطنين، فإن الوسيط في فرنسا يكون

(1) MAGNET TE (P.), « Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : Le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », art. préc., P.933.

على مسافة متساوية من الإدارة والمرووسين. وهذا الاختلاف في النظام الأساسي لم يمنع- في الواقع- وسطاء أوربا من تحقيق المزيد من النجاح في علاقاتهم.

ويجدر بنا أن نذكر أن الحلقة النقاشية التي عقدت بمدينة استراسبورج بفرنسا في عام ١٩٩٦ تعتبر- كما أشار الوسيط الأوربي- بمثابة شهادة ميلاد للشبكة الأوربية للوسطاء^(١). هذا الطفل الصغير قد شب وكبر، وأصبح اليوم منتدى للوسطاء يضم ما يقرب من تسعين مكتب في أكثر من تسعة وعشرين دولة^(٢). يضاف إلى ذلك، أن ترابط وتماسك وسطاء الاتحاد الأوربي قد ازداد وتوسع إلى النرويج وأيسلندا وكذا إلى الدولة المرشحة للانضمام إلى الاتحاد.

أ- أدوات شبكة الوسطاء

يطلق علماء القانون الدولي- عادتًا- على أدوات الشبكة (شبكة الوسطاء) تعبير القانون المرن أو الهش. فبدون أدنى التزام قانوني بالتقيد بنظامهم الأساسي، فإن وسطاء أوربا، بتوجيه من جانب الوسيط الأوربي، لديهم الجاهزية للتعاون الدائم ولاسيما من أجل الاستدلال وتبادل المعلومات حول قانون الجماعة الأوربية. ويجب أن نأخذ في الاعتبار أن هؤلاء الوسطاء يتقاسمون الخبرات والتجارب وأفضل الممارسات العملية والتطبيقية من خلال عقد الحلقات النقاشية والندوات والمؤتمرات ونشرات المعلومات التي تصدر بانتظام^(٣).

(1) L'incorporation au réseau de la commission des pétitions du parlement européen est à l'étude. Le fait que cette dernière soit de plus en plus souvent saisie par erreur justifie cette idée.

(2) Les médiateurs locaux trop nombreux, ne rentrent pas dans ce cadre.

(3) MAGNET TE (P.), «Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : Le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne», art. précé, P.935.

وتعتبر المنتديات ثنائية السنين (أي التي تنعقد كل عامين) بمثابة أماكن لمناقشة الموضوعات ذات الاهتمام المشترك. فضلاً عن هذا الملتنقى، تعين كل دولة عضو ما يسمى بضابط الاتصال ليصبح الشخص الذي يمثلها أو ينوب عنها في عمل الاتصالات بالشبكة أو على الشبكة. ومنذ عام ١٩٧٧، امتد هذا النظام ليشمل الوسطاء الوطنيين وكذا الأجهزة المماثلة. ومنذ أبريل ٢٠٠٢، شمل هذا النظام وسطاء الدول المنضمة أو المنتسبة. ومن هنا، فإن خصوصية وذاتية هذا النظام سالف الذكر لم تُعد مقصورة على الوسطاء الدوليين وإنما امتدت لتشمل أيضاً الوسطاء الوطنيين^(١).

ويعتبر ضابط الاتصال- في الحقيقة- بمثابة حلقة الوصل بين الدول، وفي الوقت نفسه داخل الدول. يضاف إلى ما سبق، أن العلاقة بين الوسيط الوطني والوسيط الأوربي يمكن أن تصبح بمثابة أداة لتأكيد هوية وذاتية الدول، وتعتبر كتالونيا خير مثال في هذا الشأن^(٢).

وفضلاً عن الاجتماعات والحلقات النقاشية وضباط الاتصال، تصدر- بمبادرة من الوسيط الأوربي- العديد من النشرات الإخبارية ونشرات المعلومات على شبكة الوسطاء: كصحيفة الأمبودسمان الأوربية (وهي صحيفة نصف سنوية تصدر بالتعاون مع الإقليم الأوربي للمؤسسة الدولية للأمبودسمان)، وصحيفة إلكترونية تصدر

(1) GRARD (L.), « Le développement des réseaux européens d'autorités en droit public des affaires : vers de nouveaux circuits de régulation sur le marché unique », art. préci, P.86.

(٢) كتالونيا أو قطالونيا، هي منطقة تقع في شمال شرق أسبانيا، من سبعة عشر مناطق حكم ذاتي في أسبانيا، عاصمتها هي مدينة برشلونة، ويبلغ عدد سكانها ثمانية ملايين نسمة، والمنطقة مقسمة إلى أربع مقاطعات هي: برشلونة، جرنده، لاردة، وطراغونة.

بواسطة الوسيط الأوربي، ونشاط حوارى يتم على شبكة الانترنت (وهو عبارة عن ندوة للمناقشات الالكترونية).

وجدير بالتنويه أن أدوات الشبكة تكون- في الحقيقة- ملائمة ومريحة، وليس أدل على ذلك من أنه عندما يُطرح تساؤل معين، يقوم ضابط الاتصال بنشره على الشبكة، ويتلقى- بعد ذلك- بشأنه العديد من الإجابات المختلفة والمتنوعة.

ويجب في النهاية أن نشير إلى أن نشرات المعلومات الموجودة على الشبكة تكون مُعدة بطريقة تمكنها من الإطلاع على أحكام القضاء الأوربي الأكثر أهمية، وكذا الدعاوي والمسائل التي يتم فحصها عن طريق الوسطاء الوطنيين في مجال قانون الجماعة الأوربية. أضف إلى ذلك أن الزيارات المنتظمة التي يقوم بها الوسيط الأوربي في الدول التي أخذت بهذا النظام السالف الذكر تطمح- في الواقع- إلى تشجيع تدفق المعلومات- بشأن قانون الجماعة- على الشبكة^(١).

ب- غايات الشبكة

يجمع وينظم الوسطاء، بغرض توحيد جهودهم لإيجاد حلول لشكاوي المواطنين في أسرع وقت ممكن، الوسائل الضرورية التي تفيد المواطنين في التوجه- بكل دقة- نحو من يفحص ويفصل في شكاويهم. ويوجد هنالك- في الحقيقة- ما يسمى بالقاعدة المشتركة للوساطة، وهذه الأخيرة لا يمكن تعزيزها وتقويتها إلا من خلال توافر صفات اللباقة والمهارة والكياسة في جانب الوسطاء.

الحق يقال، أنه باعتبارها هيئات تطمح لتشجيع الإدارة السليمة لمؤسسات الاتحاد الأوربي، فإنه يتعين على الوسطاء فحص ومعالجة إدعاءات المواطنين خلال

(1) RAME, 2004, P.118.

مدد قصيرة وفي أقرب وقت ممكن لأجل تشجيع وتعظيم ما يسمى بالعدالة الناجزة. والحق يقال أيضاً، في النظام الأوربي للوساطة يكتسب التوجه نحو السلطة السلمية أو الصحيحة أهمية كبيرة وعظيمة، لذا فإن (٣٥%) من الشكاوي الموجهة إلى الوسيط الأوربي، تتعلق- في واقع الأمر- بالوساطة الوطنية.

خلاصة القول، أن وجود الشبكة يكون هام وضروري من أجل أن يترسخ في عقيدة المواطن الأوربي المفهوم الآتي: عندما يكون قانون الجماعة الأوربية ضحية سوء الإدارة الوطنية، فإن للمواطن حق الطعن أمام الوسيط الوطني^(١).

وجدير بالذكر، أنه بعد أن تتحقق مرحلة الوصول إلى الوسيط، تبدأ الشبكة رحلة البحث عن أفضل الطرق والوسائل لمراقبة تطبيق قانون الجماعة الأوربية، م تخطر بها الوسطاء الوطنيين، كما تخطرهم أيضاً بتطورات القانون سالف الذكر. أضف إلى ذلك، أن هذا الأمر أصبح له- في الواقع- الأولوية ولاسيما أن التشريعات الوطنية تتشكل- في جوهرها- بواسطة قانون الجماعة الأوربية.

وتظل غاية الشبكة فضلاً عن تطبيق قانون الجماعة الأوربية توحيد وحشد الجهود وتوجيهها نحو المهمة الأساسية للوسطاء والتي تتمثل في: الإدارة السلمية لمؤسسات الاتحاد الأوربي، احترام حقوق الإنسان، وإعلاء دولة القانون. والحلقة النقاشية الرابعة للوسطاء الوطنيين والأجهزة المماثلة في الدول الأعضاء للاتحاد الأوربي والتي عُقدت باقتراح الوسيط الأوربي والوسيط اليوناني تحت عنوان

(1) MAGNTE (P.), «Entre contrôle parlementaire et Etat de droit: le rôle politique médiateur dans l'Union européenne», art. préci., p. 962.

"الوسطاء وحماية الحقوق في الاتحاد الأوروبي" تكون خير مثال على ذلك من بين العديد من الأمثلة الأخرى^(١).

ويجب أن نتأكد من وجود ما يسمى بحرية تبادل الخبرات والمعلومات والمعارف بين الوسطاء على الشبكة. فعلى سبيل المثال، عندما يتساعل الوسيط الفرنسي بشأن الوساطة في قطاع السجون، فهو يمكنه أن يعرض الأمر أو يستشير نظيره الهولندي والذي يملك في هذا الشأن خبرات سابقة.

ويعتمد الوسيط الأوروبي- بدوره- على المعلومات الموجودة على الشبكة لإنجاز مهمته، وهكذا فقد اعتمد هذا الأخير على الإجابات التي أدلى بها الوسطاء الوطنيين- والموجدة على الشبكة- لتحديد تعريف للإدارة السيئة في تقريره السنوي الصادر في عام ١٩٩٧^(٢).

وفضلاً عن المهام والوظائف التي تقوم بها شبكة الوسطاء، فإن ضمان تشجيع وترقية التسوية غير القضائية للمنازعات في أوروبا عموماً يعتبر- في الحقيقة- بمثابة وظيفة أخرى لتلك الشبكة^(٣).

إجمالاً، فقد تم بناء وتنظيم شبكة وسطاء أوروبا بغرض ترسيخ ثقافة الوساطة داخل أوروبا. يضاف إلى ذلك، أن الفكرة الرئيسية والجوهرية في النظام الأوروبي هي:

- (1) GRARD (L.), «Le développement des réseaux européens d'autorités en droit public des affaires: vers de nouveaux circuits de régulation sur le marché unique ». art. préci., p.88.
- (2) PLIAKOS (A.), « La protection des droits du citoyen de l'Union européenne », Dalloz, Paris, 2014, p. 290.
- (3) HARDEN (I.), « A l'écoute des griefs des citoyens l'Union européenne : la mission du médiateur européen », art. préci., p.590.

العمل بحيث أن كل إدارة ومؤسسة أوروبية- سواء على مستوى الاتحاد الأوروبي أو داخل إحدى الدول الأعضاء- تحترم أثناء عملها اليومي حقوق المواطن الأوروبي.

ويجدر بنا أن نذكر، أن إنشاء مركز الوسيط الأوروبي كان بمثابة شهادة ميلاد لمنتهى وسطاء أوروبا، وقد أصبح هذا الوسيط بالفعل إماماً للوساطة في أوروبا، وقائداً لجميع أقرانه داخل الدول.

ونود أن نضيف، أنه إذا لم يوجد الوسيط الأوروبي، فسوف تفقد أوروبا بالكامل كل أمل يُرجى من الوسطاء الوطنيين. ودون أن ينص قانون الجماعة الأوروبية على ذلك، يُعتبر الوسيط الأوروبي بمثابة حلقة الوصل بين الوسطاء الوطنيين والاتحاد الأوروبي. وفي النهاية نستطيع أن نقول- من جانبنا- أن الوسيط الأوروبي يمتلك وظيفة هامة وعظيمة لم ييَصرُ بها قانون الجماعة الأوروبية.

٢- الشبكة من خلال نظرية التعدد الوظيفي^(١)

أ - الوظيفة الأوروبية للوسيط الوطني

إن قوام التشريع في الدول يجد مصدره في قانون الجماعة الأوروبية (٦٠%) تخص فقط الجمهورية الفرنسية). هكذا، قد أبرز تقرير ٢٠٠٤ لوسيط الجمهورية الفرنسية- بما لا يدع مجالاً للشك- أنه قد استرعى ولفت الأنظار بشأن كثير من حالات سوء الإدارة في تطبيق قانون الجماعة. أضف إلى ذلك، أن الوسيط الفرنسي كان قد بذل قصارى جهده من أجل اقتراح تعديلات لمراعاة وتطبيق قانون الجماعة الأوروبية بصورة أفضل وأحسن. والمثال على ذلك، أن عام ٢٠٠٤ يشهد ويؤكد أن الوسيط

(1) DUBOIS (V.), « les juridictions nationales, juge communautaire », Thèse, Montesquieu-Bordeaux IV, 2003, P. 876 t s.

الفرنسي كان قد أبدى اقتراحًا أو رأيًا أولاً في ملف تسجيل حساب مدد النشاط الذي تحقق في الاتحاد الأوروبي وذلك لعمل إعانة استبدال أو بدل للوظيفة^(١)، وثانياً في التزام الصناديق الفرنسية لتأمين المرض بسداد مقابل العلاج المغالى فيه إلى المؤمن عليهم، حال سفرهم داخل الاتحاد الأوروبي^(٢).

وجدير بالذكر أن ملفات قانون الجماعة الأوروبية أمام الوسطاء الوطنيين لا تنضب، بمعنى أنها في تزايد مستمر يوماً بعد يوم^(٣). ويجد الوسطاء السالف الإشارة إليهم في ذلك- من خلال تكرار الطلبات والالتماسات- الفرصة لإعلان احترام قانون الجماعة وحث الآخرين على ذلك. كذلك، فإن بعض الملفات متعددة القوميات يمكن- من خلال هذا الجانب- التوصل فيها إلى حلول وتسويات.

وكان الاجتماع ثنائي السنين والذي عقد بلاهاي قد أكد- من جانبه- هذه الوظيفة السالف ذكرها، كما أنه طالب وسطاء أوربا بالعمل على حث الإدارات الوطنية بتغليب قواعد الجماعة الأوروبية حال تعارضها مع القواعد الوطنية.

ويمكن للوسيط الوطني- أيضاً- أن ينشر علومه ومعارفه وخبراته وسلطاته لأجل أن تكون قرارات العدالة الأوروبية جديرة بالاحترام أو أكثر احتراماً. وتشير الحوادث أو الأحداث الحالية إلى أن الوسيط السالف الذكر قد استخدم سلطة الأمر التي يمتلكها بموجب المادة (١١) من القانون الصادر في ٣ يناير ١٩٧٣، لأجل تنفيذ قرارات وأحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان من جانب، ودفع المبالغ المستحقة أو

(1) Rapport annuel, 2004, p. 69.

(2) Ibid.

(3) Pour quelques exemples : Médiateurs de l'Europe, Bulletin d'information, n°4, avril 2009, p. 13-26.

الواجبة الدفع من جانب آخر^(١). ولكن يبدو أن هذه الوسيلة تكون غير مقبولة ومستهجنة فيما يتعلق بتنفيذ قرارات محكمة أول درجة للجماعة الأوروبية وكذا تنفيذ قرارات محكمة عدل الجماعات الأوروبية.

ويليق بنا أن نقول، أن تفويض أو وكالة الوسيط الأوربي تنحصر في مؤسسات وهيئات الجماعات الأوروبية، وهذه الأخيرة لا يمكنها رفع الشكاوي ضد إدارات الدول الأعضاء حتى في الظروف والأحوال التي تطبق فيها هذه الأخيرة قانون الجماعة. أضف إلى ذلك، أن الوسيط الأوربي لا يعتبر بمثابة محكمة أو درجة لاستئناف قرارات الوسطاء الوطنيين، حيث أن دوره ينحصر في التدخل لحث هؤلاء الوسطاء على مراقبة تطبيق تشريع الجماعة في أنظمتهم القانونية الداخلية، دون أن يملك أن يفرض ذلك عليهم، وبالتالي فهو يمارس- فحسب- وظيفة التأثير. وخير مثال على ذلك، أن الوسيط الأوربي كان قد اجتمع- في نهاية مايو ٢٠٠٣- بفارسوفي مع وسطاء الدول التي انضمت مؤخراً للاتحاد الأوربي وحثهم فقط في هذا الاجتماع على ضرورة مراقبة تطبيق قانون الجماعة في أنظمتهم القانونية الوطنية.

ويمكن للوسيط الوطني- بالمقابل- أن يراقب عمل الإدارة الوظيفية للجماعة الأوروبية، وقد أكدت ذلك المادة العاشرة من معاهدة الجماعة الأوروبية، حينما اعترفت له بهذا الحق أو تلك الإمكانية باعتباره من سلطات الدول الأعضاء^(٢).

(1) Information délivrée sur le site internet du médiateur de la république.

(2) SÖDERMAN (J.), «de citoyen, l'administration et le droit communautaire», RMUE, n° 2, 2003, P. 19.

ب- الحق في الوساطة:

إن أهمية ونطاق مبدأ الأسبقية أو الهيمنة يتطلب- في هذا المقام- مزيداً من التقييم أو التقدير أو التحديد. وفي الحقيقة، يثور لدينا- في هذا الشأن- التساؤل الآتي: إذا كان تشريع الجماعة الأوروبية قد أقر مبدأ "الحق في القاضي"، فهل يتفرع عن هذا المبدأ- وعن مبادئ الأسبقية والفورية- مبدأ آخر ألا وهو "الحق في الوسيط"؟

دون أن نفرض أو نلزم الدولة بإنشاء مؤسسة الوسيط، يتضح لنا أن ثوابت الجماعة الأوروبية تتطلب ذلك، حيث تنص على أن: "وجود مؤسسات دائمة ومستقرة ومستمرة لضمان الديمقراطية، وهيمنة القانون، وحقوق الإنسان، واحترام حقوق الأقليات وحمايتها يتطلب وجود أو خلق مؤسسة للوسيط...."^(١). ومن هذا المنطلق، فقد عبرت اللجنة الأوروبية- مراراً وتكراراً- عن رأيها بضرورة خلق مؤسسة الوسيط في كل الدول ولاسيما المرشحة للانضمام للاتحاد^(٢).

ويليق بنا أن نذكر، أن الحق في الوسيط ليس حقاً ثانوياً أو فرعياً إذا ما قورن بالحق في القاضي، وأن لحظة انضمام الدولة إلى الاتحاد الأوروبي هي بداية وجود أو ميلاد ما يسمى "بالحق في الوسيط" داخلها، وهذا الأخير هو الذي يعمل- في الواقع- على احترام تشريع الجماعة في النظام القانوني الداخلي للدولة. أضف إلى ذلك، أنه إذا كان الحق في القاضي قد نتج عن نظام المعاهدة واستنبط بواسطة محكمة عدل الجماعة

(1) Critère de Copenhague, 1993.

(2) Médiateur et aquis communautaire », médiateur de l'Europe, Bulletin d'information, n°3, Octobre 2008, p. 18.

الأوربية، فإن الحق في الوسيط قد نتج عن نص دستوري، أي أنه يجد مصدره في الدستور الأوربي^(١).

ولتعزيز وتدعيم موضوع "الحق في الوسيط" يسوغ لنا أن نرجع إلى نصوص ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوربي والتي تقر في المادة (٤٣) أن للمواطن وللمواطنة الحق في اللجوء إلى وسيط الاتحاد الأوربي حال وجود ما يسمى بسوء الإدارة في تصرفات مؤسسات وأجهزة الجماعات الأوربية^(٢). وانطلاقاً من ذلك، نحن نتساءل: لماذا توجد معاملة مختلفة لوضعين متماثلين بشأن الوساطة في أوربا؟ ففي الوقت الذي يوجد فيه الحق في الوسيط بالنسبة للإدارة الشكلية للجماعة الأوربية، فلا وجود له بالنسبة للإدارة الوظيفية، وذلك على الرغم من أن مبدأ حسن الإدارة أو الإدارة السليمة والصحيحة- والمنصوص عليه في المادة (٤١) من ميثاق الحقوق الأساسية للجماعة- يبدق في كل حالة يطبق فيها قانون الجماعة الأوربية، وأن احترام هذا المبدأ يقتضي إنشاء أو خلق مؤسسة للوسيط تتولى مراقبة تطبيق تشريع الجماعة داخل الأنظمة القانونية الوطنية للدول الأعضاء.

على أية حال، فإنه يمكننا أن نستنتج الحق في الوساطة أو ما يسمى بالحق في الوسيط من خلال الحق في اللجوء إلى الوسيط الفعال، أو من خلال الشبكات الوطنية للوسطاء وذلك بغرض ضمان المراقبة الفعالة لقانون الجماعة^(٣).

- (1) SÖDERMAN (J.), «Le citoyen, l'administration et le droit communautaire», art. préci., p.23
- (2) YNG-SNG (W.), «Le médiateur européen, artisan du développement du droit a une bonne administration communautaire», Rv. Trim. Dr. H., no 58, 2007, p. 527.
- (3) Médiateur et contexte européen», Médiateurs d'Europe Bulletin d'information, n°3, Octobre 2007, p.38.

ولكي تتحقق مراقبة تطبيق تشريع الجماعة بشكل أفضل، يتعين على الدول الأعضاء أن تُبصر الوسطاء- من ناحية- بكافة القواعد القانونية اللازمة لأداء دورهم بصورة أكثر فعالية، وأن تزيل- من ناحية أخرى- كافة العقبات التي تحول بينهم وبين أداء هذا الدور^(١). يضاف إلى ذلك، أنه عندما تتعلق المسألة موضوع الخلاف بقانون الجماعة، فإنه يجب تقدير وتقييم أهمية هذه المسألة على ضوء نظام الجماعة الخاص بضمانات تطبيق الحقوق الأساسية.

في النهاية، لنا أن نتساءل حول نطاق سلطات الوسيط الوطني حينما يراقب احترام قانون الجماعة، وهل تعادل هذه السلطات تلك التي يتمتع بها الوسيط الأوربي حال مباشرتها في نفس الظروف؟

إن ارتباط الوسيط الوطني بنظيره الأوربي في حالة سوء الإدارة الوطنية- استناداً إلى تشريع الجماعة الأوربية- يرتب نتائج متنوعة ومختلفة، ويثير في نفس الوقت العديد من التساؤلات وذلك على النحو التالي: على سبيل المثال، عندما يوجد موظف فرنسي في مواجهة إدارته بسبب مسألة تتعلق بقانون الجماعة الأوربية فهل تُحظر الوساطة الوطنية، في الوقت الذي تكون فيه الوساطة الأوربية ممكنة، كما لو كانت المشكلة بين إحدى إدارات الجماعة الأوربية وموظف أوربي؟ مثال آخر، إذا كان القانون الفرنسي يوجب عمل إجراءات معينة لدى الإدارات المعنية قبل اللجوء إلى الوسيط^(٢)، فهل يُفرض ذلك على الملتمس عندما يتعلق موضوع الخلاف بقانون الجماعة، على الرغم من أن النظام الأساسي للوسيط الأوربي لم يجعل ذلك محظوراً

(1) LAW SON (R.), « L'expérience des médiateur dans l'application du droit communautaire », La Haye, 2013, p. 196.

(2) Article 7 de la loi du 3 janvier 1973.

إلا على الموظفين الأوروبيين^(١)؟ سؤال أخير، هل من الممكن أن تتخيل وجود ما يسمى بالاختصاص الذاتي أو الآلي للوسيط الوطني، حتى في الحالات التي لا تجيز فيها أنظمتها الأساسية التدخل إلا بناءً على شكوى؟

تقود التساؤلات العديدة السابقة- في الحقيقة- إلى طرح تساؤل آخر ألا وهو: نظرية التعدد الوظيفي إلى أين؟ مع التنويه إلى أن الاعتراف بالنظرية السابقة مازال أمراً متنازع فيه ومختلف عليه. يضاف إلى ذلك، أن مبدأ السيادة المؤسسية أو الاستقلال المؤسسي يميل من ناحية إلى بقاء المؤسسة دولية (متعلقة بالدول) ومن ناحية أخرى إلى وجوب العمل من أجل احترام مبادئ المساواة والفعالية^(٢).

ويجدر بنا أن نذكر، أنه يتعين أن يكون اللجوء إلى الوسيط الوطني لمراقبة تطبيق تشريع الجماعة الأوروبية سهلاً وميسوراً على كل حال، وليس أكثر صعوبة وتعقيد من الإجراءات المماثل للقانون الوطني.

وفضلاً عن مبدأ الأسبقية أو الهيمنة، فإن نظرية التعدد الوظيفي وتعزيز إمكانات التسوية غير القضائية في الدول الأعضاء يشكلان عنصراً جوهرياً في تكوين عملية اللجوء إلى الوساطة أو الوسيط. ويجب- أيضاً- أن يكون هذا الأخير (اللجوء إلى الوسيط) معداً للتعويض عن أي إجراء قضائي، أي أن يكون بديلاً للتسوية القضائية.

وبشأن السوق الداخلية، فعندما تثور مخالفة أو مشكلة، يتم مواجهتها- بشكل عام- بواسطة مشروع كبير وضخم يملك وسائل عديدة للجوء إلى القاضي. على

(1) Article 2, 8 du statut.

(2) DUBOIS (V.), "Les juridictions nationales, Juge communautaire", op.cit., P. 93.

النقيض من ذلك، بالنسبة للحقوق الاجتماعية للعمال، حيث لا يملكون- للدفاع عن حقوقهم وحمايتهم- إلا القليل من الوسائل الضرورية للجوء إلى القضاء، وانطلاقاً من ذلك، يعتبر الحق في الوسيط وسيلة ملائمة ومناسبة- وأكثر قرباً في ذات الوقت- للدفاع عن حقوق هؤلاء الأشخاص الذين لا يملكون إلا القليل من الوسائل للجوء إلى القضاء، وذلك وفقاً لمعاهدة الاتحاد الأوروبي^(١). وتؤكد هذا المعنى اللامركزية المتزايدة والتمتامية لقانون الجماعة الأوربية، كما يؤكد أيضاً التعديل الذي أدخل بواسطة القانون رقم (٢٠٠٣/١) بشأن تطبيق قانون حرية المنافسة. وفي النهاية نود القول أن نظرية التعدد الوظيفي للوسيط الوطني تمثل منحدرًا جديدًا وإضافيًا لحق المواطنة الأوروبية.

وجدير بالذكر، أن اللجنة الأوروبية كانت قد اغتصبت جزءاً كبيراً من دور الوسيط الأوروبي، مما تقلص معه الدور الاحتمالي الذي يأمل أن يلعبه هذا الأخير في المستقبل، أضف إلى ذلك أن تقدير هذا الدور يقتضي منا أن نتعرض لمظاهره وجوانبه العملية والتطبيقية. ولما كان فحص ومعالجة الشكاوى المتعلقة بمخالفات قانون الجماعة وبسوء إدارة مؤسسات الاتحاد يتم بواسطة وسطاء أوروبا فالأولى باللجنة الأوروبية- في رأينا الخاص- أن تتفرغ تماماً وتفكر ملياً في دورها الأساسي كحارس للمعاهدات.

(1) DIAMANTO POULOU (A.), «Les droits sociaux dans l'Union Européenne, notamment en matière de libre circulation des ressortissants des Etats membres et des pays tiers», in les médiateurs et la protection des droits au sein de l'Union Européenne, 4^e séminaire des médiateurs nationaux des Etats membres de l'Union Européenne, 7-8 avril 2009, A thènes.

ثانياً: فعالية الشبكة (شبكة الوسطاء)

يختص التعاون على شبكة وسطاء أوروبا بالعديد من الخصائص منها: المرونة والمساواة، كما أنه يكون إلى حد كبير غير محدد الشكل. وجدير بالذكر أن النظام الأوروبي للوساطة يرتكز في الواقع على أسس وقواعد غير قوية أو إلى حد ما ضعيفة وغير متينة. ومما يدل على ذلك وجود مادة وحيدة في النظام الأساسي للوسيط الأوروبي تتعلق بهذا الأمر، كما يتعرض له نص واحد فقط في النظام الأساسي للوسيط الأوروبي.

ويتعين علينا في هذا المقام أن نتعرض لقواعد وأنظمة عمل الشبكة، آخذين في الاعتبار أن عمل هذه الأخيرة ينحصر - حالياً - في تبادل المعلومات، ولكن هذا لا يمنع من أننا سنلاحظ وجود جوانب أخرى لهذا العمل.

١ - الفعالية الحالية للشبكة**أ - التكاملية في بحث ومعالجة الشكاوى:**

يمكن للوسيط الأوروبي - بطرق غير مباشرة - أن يفصل، من ناحية، في الشكاوى أو الطلبات التي تتعلق بتطبيق قانون الجماعة الأوروبية من جانب الإدارات الوطنية للدول الأعضاء بالاتحاد، وأن يزاحم وينافس في نفس الوقت، ومن ناحية أخرى، الوسيط الوطني. هكذا كان قد حدث في قضية البريد الأسباني في عام ٢٠١٢، حيث أن مواطناً ألماني الجنسية كان قد تقدم بشكوى أمام اللجنة الأوروبية وذلك بسبب عدم احترام السلطات الوطنية الأسبانية لالتزامات المرفق العالمي للبريد والمحددة بمرسوم الجماعة الأوروبية للتطبيق في هذا الشأن. وفي شكواه كان الشاكي قد عبر عن سخطه واستيائه لما أبدته اللجنة الأوروبية من عجز في مجابهة قصور السلطات

الوطنية الأسبانية، لذلك فقد نهض الوسيط الأوروبي وألزم هذه الأخيرة بإبلاغ اللجنة الأوروبية بكافة المعلومات اللازمة التي تمكنها من القيام بدورها في التصدي لما يرفع إليها من التماسات أو طلبات.

يليق بنا أن نذكر أن القضية سالفة الذكر قد أثبتت، بما لا يدع مجالاً للشك، أنه في حالة عجز اللجنة الأوروبية عن مراقبة تطبيق قانون الجماعة من جانب السلطات الوطنية، يكون بمقدور الوسيط الأوروبي أن ينمي ويطور من دوره ووظيفته وذلك على حساب الوسطاء الوطنيين^(١).

وعندما يواجه الوسطاء الوطنيون- في فروض أخرى- صعوبات جمة في تطبيق قانون الجماعة الأوروبية يقومون بإرسال الشكوى أو الطلب المعني مباشرة إلى الوسيط الأوروبي، والذي يتولى بدوره إرساله إلى اللجنة الأوروبية. وإذا لم تظهر هذه الأخيرة الاهتمام المطلوب واللازم في بحث ومعالجة الطلب المعني، فللوسيط الأوروبي أن يتصدى بنفسه لفحصه موسعاً بذلك من نطاق ومدى سلطاته واختصاصاته^(٢).

وبخلاف ما قيل سابقاً، عندما تدق مسائل أكثر تعقيداً تتعلق بتطبيق قانون الجماعة الأوروبية، يتولى الوسيط الأوروبي إرسالها مباشرة إلى شبكة الوسطاء. وخير مثال على ذلك، هو قضية غواصة "جبرالتار"، فنظراً لجهله بنصوص تشريع الجماعة الأوروبية التي تتعلق بحماية الصحة العامة، وبغرض إلزام السلطات الوطنية في أسبانيا باحترام هذه النصوص، وبغية حماية الأفراد والعمال من مخاطر إصلاح

(1) Communiqué presse, n° 26, 2012, du 27 septembre 2012.

(2) LAWSON (R.), « L'expérience des médiateurs dans l'application du droit communautaire », op.cit., p. 203.

وترميم هذه الغواصة النووية، فقد أرسل الوسيط الأسباني تلك القضية إلى الوسيط الأوروبي، والذي أرسلها بدوره إلى شبكة وسطاء أوروبا^(١).

ويوجد مثال آخر في هذا الصدد يتعلق بقضية تسمى قضية "حرب الفراولة" وفيها كانت فرنسا متهمة بمخالفة التزامها بضمان حرية انتقال السلع والبضائع ضد التصرفات السيئة للمزارعين^(٢). وتلك القضية كانت قد بدأت بطلب مقدم من جانب وسيط منطقة أندلس لدى الوسيط الأوروبي، والذي كان قد أرسله بدوره إلى شبكة وسطاء أوروبا^(٣).

وجدير بالذكر، أن التعاون بين وسطاء أوروبا قد يأخذ صوراً وأنماطاً أكثر تعقيداً، ويظهر ذلك جلياً عندما يتعلق الأمر بملف تطبيق قانون الجماعة الأوروبية بواسطة إحدى الإدارات الوطنية للدول الأعضاء، حيث يصطدم الوسيط الوطني- في هذا الفرض- بطعون عديدة سواء من جهة شرعية وقانونية القواعد المعنية أو من جهة تفسيرها. وفي هذا الفرض لا يوجد أمام الوسيط الوطني من طريق إلا أن يلتمس من الوسيط الأوروبي أن يطلب رأياً من مؤسسة الجماعة الأوروبية المعنية، والتي تتمثل- في أغلب الأحيان- في اللجنة الأوروبية. وإذا لم تكن الإجابة المعطاة شافية ومرضية، يمكن للوسيط الأوروبي أن يفتح من تلقاء نفسه تحقيقاً في الموضوع^(٤). ويُعد هذا الطريق- في الواقع- طريقاً غير مباشر لتزويد الوسطاء الوطنيين بآراء سريعة

(1) Communiqué de presse, n° 2, 2009, du 26 janvier 2009.

(2) CJCE, 9 décembre 1997, Commission C.O République française, aff. C-265/95, Rec. I-6959.

(3) RAME, 1998, P. 281.

(4) Ibid.

وعاجلة، بهدف حل المشاكل المتعلقة بتطبيق قانون الجماعة الأوروبية^(١). ويضاف إلى ذلك، أن الوسيط الأوروبي يتصرف في هذا الشأن في حدود ما يوجد من تعاون صادق ومخلص بين الوسطاء الوطنيين من ناحية، ومؤسسات وإدارات الجماعة الأوروبية من ناحية أخرى.

وبكل بساطة، يمكن للوسطاء الوطنيين تقديم طلبات استعلام أو استخبار إلى الوسيط الأوروبي، ولا يتردد هذا الأخير في تزويدهم بالمعلومات اللازمة.

ويذكر أن العديد من الطلبات (طلبات الاستعلام والاستخبار) كانت قد قدمت – خلال السنوات العشر الأخيرة- من جانب الوسطاء الوطنيين إلى الوسيط الأوروبي بغية الحصول على معلومات معينة.

وجدير بالملاحظة، أن فعالية الشبكة تستمد شرعيتها وقانونيتها من المادة الخامسة من قرار البرلمان الأوروبي الصادر في التاسع من مارس عام ١٩٩٤، والمتعلق بالنظام الأساسي والشروط العامة لممارسة وظائف الوسيط الأوروبي^(٢). وتعتبر هذه المادة سالفة الذكر بمثابة الأساس القانوني والشرعي للتعاون بين وسطاء أوروبا في بحث ومعالجة الشكاوى.

وإذا كان يمكن للتعاون أن يساهم في زيادة فعالية ما يجريه من تحقيقات، ويحمي حقوق ومصالح الملتزمين، فللوسيط الأوروبي أن يتعاون- أيضاً- مع السلطات

(1) PLIAKOS (A.), In PHILIP (C.) et SOLDATO (Dir.), “La citoyenneté européenne », CDE, 2013, p. 59 et s.

(2) JOCE, n° L 113 du 4 mai 1994, p. 15 et JOCE, n° 92 du 9 avril 2007, p. 13.

الوطنية الموجودة في الدول الأعضاء بغية العمل على احترام تطبيق التشريعات الداخلية^(١).

وانطلاقاً من التعاون بين وسطاء أوروبا، فإنه يمكن للوسيط الأوروبي أن يطلب مساعدة الوسيط الوطني المعني^(٢)، ولكن يوجد لدينا- في هذا المقام- التساؤل الآتي: هل يقع على عاتق هذا الأخير التزاماً بالتعاون؟

في الحقيقة الإجابة على هذا التساؤل لابد أن تكون بالإيجاب، وذلك تطبيقاً لمبدأ التعاون الصادق الوارد بالمادة العاشرة من معاهدة الجماعة الأوروبية والذي يحظر على الدول أن تعيق أداء مؤسسات الجماعة الأوروبية لوظائفها أو أن تضع العراقيل أمام تنفيذ رسالتها^(٣).

ب- توجيه الشكاوى والالتماسات:

لقد أوردت المادة الخامسة من النظام الأساسي للوسيط الأوروبي ما يسمى بإجراءات توجيه وإعادة توجيه الشكاوى أو الالتماسات. فعندما لا تدخل هذه الأخيرة في اختصاص الوسيط الأوروبي نظراً لكونها تتعلق بالإدارة الوطنية أو دون الدولية،

(1) GAROT (M.), «la citoyenneté de l'Union Européenne», L'Harmattan, 2013, p. 160 et s.

(2) GOSALBO BONO (R.), « Médiateur », Répertoire Dalloz de droit communautaire, no. 99, 2012, p. 57.

(3) Notons à l'appui de la démonstration l'article 3/3 des statuts du médiateur européen « Les autorités des Etats membres sont tenues de fournir au médiateur, lorsqu'il en fait la demande, toutes les informations qui peuvent contribuer à éclaircir des cas de mauvaise administration, de la part des institutions ou organes communautaire.... ».

فإنه يتولى إرسالها أو إعادة توجيهها إلى الوسطاء الوطنيين المعنيين، مع ضرورة إخطار الشاكي أو الملتزم بهذا الإجراء. ويجب أن يراعى تطبيق المبدأ ذاته عندما يتلقى الوسيط الوطني طلبات أو التماسات عن طريق الخطأ. ويليق بنا أن نذكر، أن الوسيط الأوروبي كان قد أشار خلال العام المنصرم على (٩٠٦) من الملتزمين بالتوجه إلى الوسطاء الوطنيين المعنيين، كما أنه قد حول بنفسه مباشرة (٥٤) شكوى إلى الوسيط المحلي المختص^(١).

ومما تجدر الإشارة إليه، أن المادة ٣/٦ من القانون رقم ٦٧٣-٦ والصادر في ٣ يناير ١٩٧٣^(٢)، قد تم تعديلها بواسطة المادة ٢٦ من القانون رقم ٣٢١/٢٠٠٠ والصادر في ١٢ أبريل عام ٢٠٠٠، وذلك بغية إقرار التعاون فيما يتعلق بالوسيط الفرنسي. ويضاف إلى ذلك، أنه تم بواسطة النص السابق ذكره تسجيل الوسيط الفرنسي على شبكة الوسطاء، وأصبح مقبول الاختصاص ليس فقط من جانب الوسيط الأوروبي ولكن أيضاً من جانب وسطاء الدول الأخرى.

ويجب أن ننوه إلى أن التعاون يسمح- في النهاية- بتيسير عملية فحص ومعالجة الملفات المشتركة للعديد من الوسطاء. أضف إلى ذلك، أن العديد من المشاورات كانت قد أجريت بين وسطاء أوروبا بهدف تطوير وتنمية حرية انتقال السلع والأشخاص على إقليم الاتحاد الأوروبي.

(1) RAME, 2013, P. 307.

(2) Complétée par la loi n°. 7661211 du 24 décembre 1976 et la loi n°. 89-18 du 13 janvier 1989, modifiée par la loi n°. 92-125 du 6 février 1992 et la loi n°. 2000-321 du 12 avril 2000.

٢- الفعالية المستقبلية للشبكة

لقد أشارت نتائج المنتدى الذي عقد بلاهاي في ١٥ سبتمبر ٢٠٠٥ إلى بعض المفاهيم حول نظام الوساطة الأوروبية على الشبكة (شبكة وسطاء أوروبا). في بادئ الأمر أشارت هذه النتائج إلى الوظيفة الأوروبية للوسطاء الوطنيين، وثانيًا إلى الأهمية المتزايدة والمتنامية لشبكة الوسطاء لدرجة أصبح معها المواطنون وأصحاب القرار أكثر إدراكًا وفهمًا لدورها. في النهاية أشارت نتائج المنتدى سالف الذكر إلى ضرورة الاهتمام بتدريب وسطاء أوروبا بحيث يصبح قانون الجماعة الأوروبية أكثر تطورًا وازدهارًا.

أ - تدعيم وتعزيز الوسيط الوطني:

إن المسألة الأجدر بالدراسة والتصدي بل والأجدر بالاهتمام في هذا المقام هي مسألة الاعتراف المباشر أو الإقرار المباشر لفكرة أو لنظام الوسيط في الأنظمة القانونية الداخلية للدول. وجدير بالتنويه- في هذا الشأن- أن دولتين فقط من خمسة وعشرين دولة هي التي مازالت لم تقر مباشرة نظام أو فكرة الوسيط في أنظمتها القانونية الداخلية، ولكن يبدو لنا أن هاتين الدولتين في طريقهما لإقرار هذه الفكرة (فكرة الوسيط) بشكل مباشر وذلك في القريب العاجل، بالرغم من أن موقف المشرع الفرنسي مازال غامضًا خشية أن يفقده الإقرار المباشر لنظام الوسيط بعض الاختصاصات. ويتعين أن ننوه هنا إلى أهمية إقرار نظام الوسيط في الأنظمة القانونية الداخلية ولاسيما أنه يمثل أحد آليات الرقابة على احترام تطبيق قانون الجماعة الأوروبية.

ولإظهار أهمية الوظيفة الأوروبية للوسيط الوطني، يمكننا أن نضيف عبارة التنصيب الرسمي إلى نصوص الدستور الأوروبي، اعترافاً منا بدور الوسيط والمؤسسات الأوروبية الأخرى غير القضائية في حل المنازعات، وذلك على غرار المادة (١/٢٨) والتي تنص على أن "تنشئ الدول الأعضاء طرق الطعن الضرورية أو اللازمة لضمان توفير الحماية القضائية الفعالة على أقاليم كافة دول الاتحاد".

ونود أن نضيف في هذا الشأن، أننا لاحظنا- من جانبنا- أن الاتفاقية- وكذا مواثيق الهيئات الأخرى غير القضائية- قد دخلت تماماً من أية نصوص تعالج مثل هذا الاقتراح السالف الذكر والذي يهدف إلى تقوية وتعزيز الطرق غير القضائية في حل المنازعات التي تثور من جراء مخالفة الدول الأعضاء لقانون الاتحاد^(١).

ونظراً للإخفاق السالف الذكر، يوجد لدينا التساؤل الآتي: هل هذا الإخفاق يمنعنا من أن نتصور- بل ونقدر ونقيم- وجود طرق غير قضائية لتسوية المنازعات التي تثور بمناسبة تطبيق قانون الجماعة الأوروبية؟ وإذا كنا نُقدر ونُقدس "الحق في التقاضي" فلماذا لا نعترف بالحق في إجراء تسوية غير قضائية للمنازعات التي تدق في حالة مخالفة قانون الاتحاد؟

على أية حال، يبقى التفكير في تعزيز سلطات الوسيط الوطني- في رأينا الخاص- أمراً هاماً وجللاً ولاسيما إذا أخذنا في الاعتبار أن ما يتخذونه من إجراءات حيال الدعاوى المرفوعة أمامهم تكون- أحياناً- أكثر فعالية من تلك التي تتخذها المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها. يُضاف إلى ذلك، أنه خير للشخص أن يقضي بضعة شهور في إجراء الوساطة بدلاً من أن يقضي بضع سنين في إجراء قضائي.

(1) Médiateurs d'Europe, Bulletin d'information, n° 3, octobre 2004, p. 14.

ب- تحسين تعاون الشبكة:

يقتضي مبدأ التعاون (تعاون الشبكة)- من وجهة نظرنا الخاصة- أن يتم إجراء التحقيقات المشتركة بواسطة كل أو بعض وسطاء أوروبا. وهذا يعني أن يتعين على الشبكة أن تسمح بتسهيل بحث ومعالجة الملفات والتحقيقات المشتركة بواسطة العديد من الوسطاء. ومع ذلك، توجد العديد من القضايا الحديثة تسير على خلاف ما يقتضيه مبدأ تعاون الشبكة، بمعنى أنه لم تظهر بشأنها وساطة الشبكة، كما لم تجر فيها تحقيقات مشتركة عن طريق وسطاء أوروبا^(١).

ورغم ما سبق ذكره، إلا أن عملية تطوير وتنمية التحقيقات المشتركة مازالت فكرة مطروحة على بساط البحث^(٢)، ولاسيما أن جميع النصوص تسمح بذلك، زد على ذلك أنه لا يمكن تفعيل مبدأ تعاون الشبكة بدون إجراء التحقيقات المشتركة.

يُضاف إلى ما سبق ذكره، أنه في إمكان الوسيط الأوروبي أن يخدم مصدر الشبكة، ولكن في هذه الحالة يوجد لدينا التساؤل الآتي: هل يفرض قضاء أو حكم الوسيط الأوروبي على الوسيط الوطني عندما يقومان بفحص مسألة قانونية متشابهة؟

لمعرفة الإجابة على هذا التساؤل يجب أن نرجع- في رأينا الخاص- إلى إرشادات شبكة الوسطاء، حيث سيصبح الوسيط الأوروبي في هذه الحالة بمثابة درجة من درجات الطعن.

(1) Médiateur de la République, rapport annuel, 2012, p. 18.

(2) Déclaration de DIAMANDOUROS (N.), 11 Janvier 2005.

من جهة أخرى، فإن المسألة التي تطرح نفسها الآن على بساط البحث تتعلق باتساع دور الشبكة الأوروبية للوسطاء، والنتائج التي تترتب على ذلك. وفي هذا المقام يوجد لدينا التساؤل الآتي: هل يترتب على اتساع دور شبكة الوسطاء تقليص الدور المنتظر أن يلعبه الوسيط الأوروبي داخل أوروبا؟

هذا التساؤل مازال يبحث- في الواقع- عن إجابة. على أية حال يمكن للوسطاء الوطنيين تقديم المعلومات والمساعدة اللازمة للطالبيين بغية تمكينهم من رفع التماساتهم. كما يمكنهم أيضاً- بناء على طلب الوسيط الأوروبي- دراسة ملفات الملتمسين والإسهام- من ثم- في تذليل الصعوبات التي تحول دون تسوية المنازعات^(١).

(1) « Le Médiateur Européen », Communiqué de presse, n°. 48, 2012, 26 septembre 2012.

الباب الثاني الوسيط الأوروبي ودوره

الفصل الأول الوسيط والمواطنة الأوروبية

توجد بين الوسيط والمواطنة الأوروبية علاقات كبيرة وعظيمة، تلك العلاقات ليست حديثة العهد، بل هي منذ زمن بعيد وطويل. بمعنى آخر، يمكن القول بأنه توجد بين الوسيط الأوروبي والمواطنة علاقات تاريخية. وترتبط في الواقع- فكرة المواطنة بالاتحاد الأوروبي ارتباطًا وثيقًا وذلك على الرغم من أن ما يتعلق بها من نصوص تتمركز وتتمحور في معاهدة روما^(١).

(1) Sur la citoyenneté européenne, V. entre autres : MRGNETTE (P.), « La citoyenneté européenne », Université de Bruxelles 2012 ; DOLLAT (P.), « Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne, enjeux et perspectives », Bruylant, 2013 ; BLUMANN (C.), « Vers l'Europe des citoyens », Rev. Jur. Du centre- quest, no. Spécial avril 2000 ; WEILER (J.), « Les droits des citoyens européens », RMUE, 2013, P. 35 ; GAUTIER (Y.), « Citoyenneté » in BARAV (A.) et PHILIP (C.), « Dictionnaire Juridique des communcwtés européennes », PUF, 2012 ; BLUMAN (C.), « Citoyenneté européenne et droits fondamentaux en droit de l'Union européenne », Bruylant, 2011 ; MANCIAUX (H.), « L'introuvable citoyenneté de l'Union européenne dans le projet de constitution pour l'Europe », Europe, avril 2010 ; SIMON (D.), « Les droit DU CITOYEN DE L'Union », RUDH ; 2011, vol. 12, P. 39.

ويلعب الوسيط الأوروبي، من ناحية، دوراً مهماً في إبراز وتجسيد فكرة المواطنة الأوروبية، ويحمي- من ناحية أخرى- الحقوق الجديدة ذات الطابع شبه القضائي والتي عهدت بها المواطنة إلى رعايا الجماعات الأوروبية^(١).

وبغية الدفاع عن المواطن الأوروبي فقد اعتمد البرلمان الأوروبي النظام الأساسي للوسيط^(٢)، مع احتفاظه بالقول الفصل في هذا الموضوع (الدفاع عن المواطن الأوروبي). وينحصر دور المجلس الأوروبي - في هذا الخصوص- في التصديق على قرار البرلمان بالأغلبية المقررة. ويليق بنا أن نذكر، أن الوسيط الأوروبي لم يبدأ في ممارسة وظائفه إلا في عام (١٩٩٥)، يضاف إلى ذلك، أن إسهامات هذا الأخير في الدفاع عن المواطنين الأوروبيين كانت في بداية الأمر جد متواضعة وذلك بسبب ضعف إمكاناته الإدارية والإنسانية وقلة عدد مساعديه.

ومن ناحية المواطنة^(٣)، يصطدم الحق في التصويت وإجراء الانتخابات ولاسيما انتخابات المجالس البلدية في العديد من الدول الأعضاء بصمت أو سكوت عام حول

(1) Sur le médiateur, V. entre autres : HARDEN (I.), « À l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européen », art. préc., P. 573 ; BLUMANN (C.), « Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen », in, « Vers l'Europe des citoyens », op.cit., p. 233 ; MONTAUT (I.), « La protection non juridictionnelle des personnes dans l'ordre juridique communautaire », thèse Université tours 2010.

(2) Décision du PE du 9 mars 1994, no. 44/266 concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur, JOCE, L113 du 9 mai 1994.

(3) BLUMANN (C.), « La citoyenneté européenne, bientôt dix ans », Mélanges à K. Ipsen, 2009, p. 3.

نظام الأجانب. وهكذا، فإن فرنسا- على سبيل المثال- قد استبعدت المواطنين الأوروبيين غير الفرنسيين من انتخابات المجالس البلدية في عام (١٩٩٥) وإن كان القانون الأساسي الفرنسي الصادر في ٢٥ مايو ١٩٩٨^(١). يقود- في هذا الخصوص- إلى ما يمكن أن نطلق عليه توفيق أوضاع أو نجاح وإن كان غير كامل.

ويمكن لنا أن نضع- في هذا الشأن- الكثير من الآمال حول المادة (١٨) من اتفاقية الجماعة الأوروبية بخصوص حق المواطن الأوروبي في التنقل والإقامة. والمقصود في هذا المقام هو التوسع الذي لحق بحق انتقال الأشخاص. ويبدو لنا أن الدول- وكذا محكمة عدل الجماعة^(٢)- كانت لا تُقدر، فيما سبق، هذا التطور سالف الذكر أو كانت تجهله مفضلة التمسك برد هذه الحقوق والحريات الأساسية إلى النصوص التقليدية للمعاهدة بشأن حرية تنقل العمال والأشخاص، أو إلى القرارات والأوامر الصادرة في الفترة ما بين ١٩٩٠ و ١٩٩٣^(٣) والتي تتعلق بامتداد هذه الحقوق إلى الأشخاص الذين يقال لهم الأشخاص غير العاملين. ولكن يجب أن نشير في هذا الشأن، إلى تغير موقف محكمة عدل الجماعة، حيث أصدرت حديثاً أحكاماً تعترف

(1) VERDIER (M.F.), « Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales », RTDE, 2006, p. 59.

(2) CJCE, 12 mai 1998, Matinez sala, aff. C-85/96, Rec. I-2691, 11 avril 2000, Kaba, aff. C-365/90, Rec. I-2623.

(3) Directive 90/365/CEE du conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle ; directive 90/364 relative au droit de séjour des non-actifs, JOCE, no L. 180 du 13 juillet 1990, p. 228 ; directive 93/46 du 29 octobre 1993/JOCE, L317, 18 décembre 1993.

فيها، من ناحية، بالأثر المباشر للمادة (١٨) السالف ذكرها^(١). وتؤكد من ناحية أخرى أن المواطنة الأوروبية سوف تصبح بمثابة النظام الأساسي لرعايا الجماعة الأوروبية^(٢).

وقياساً على مبدأ عدم التمييز المنصوص عليه بالمادة (١٢) من معاهدة الجماعة الأوروبية، فإن المواطنة الأوروبية سوف تصبح عاملاً أساسياً للتوسع في مفهوم الأنظمة الاجتماعية في أوروبا^(٣) على نحو يسمح بتوحيد الأنظمة القانونية الأساسية، بل وتحسينها بشكل عام^(٤).

وإذا كان هناك ما يمنع من انطلاق المواطنة الأوروبية، فهو يُعزي إلى كونها تنطوي على إبهام ذاتي وتناقض وجودي. أضف إلى ذلك، أن المواطنة الأوروبية ليست بوجه من الوجوه حكراً على المواطن الأوروبي: فقط الحقوق السياسية وكذا الحق في الحماية الدبلوماسية والقنصلية هي التي يحتكرها المواطن الأوروبي.

وننوه في هذا المقام إلى أن بعض الدول الأعضاء، قبلت أن تفتح الانتخابات المحلية للأجانب^(٥). فدولة الدنمارك- على سبيل المثال- رفضت التوقيع

(1) CJCE, 20 septembre 2007, aff. C-184/99, Rec. I- 6193.

(2) CJCE, 17 septembre 2003, aff. C-413/99, Rec. 7091.

(3) ILIPOULOU (A.), « Libre circulation et non- discrimination, éléments du statut du citoyen européen, les nouvelles perspectives », thèse, Université Panthéon- Assas (Paris 2), 2013.

(4) Jurisprudence sur l'accès au système éducatif (CJCE, 7 juillet 2010, Commission C. Autriche, aff. C-147/03 NEPR).

(5) Irlande/ Danemark.

على نصوص معاهدة ماسترخت الخاصة بمواطنة الاتحاد، ولكنها قبلت بكل الرضا وعلى أساس من قوانينها الوطنية تصويت الأجانب في انتخابات المجالس البلدية.

كل ما بقي من حقوق فإنها تتعلق- معاً- بالمواطنين الأوروبيين وبدرجات وأنواع شتى من رعايا الدول الغير. هذه الحقوق لا تتمثل فقط في الحق في تقديم الشكوى إلى الوسيط أو الحق في إيداع العريضة لدى البرلمان الأوروبي ولكن تشمل أيضاً حقوق الانتقال والإقامة. أضف إلى ذلك، أنه يوجد باسم الإنسانية والعالمية اتجاه قوي لبسط هذه الحقوق، وكذا حقوق مباشرة الأنشطة المهنية والحرفية، لتشمل رعايا الدول الأخرى شأنهم في ذلك شأن المواطن الأوروبي^(١).

وإذا كان العرض السابق يتحدد أو ينحصر في الدفاع عن حقوق المواطن الأوروبي بالمعنى الدقيق فإن فائدته تبدو قليلة الأهمية. وإعطاء هذا العرض ما يستحق من اهتمام، يتعين أن نأخذ المواطنة بمعناها الواسع، سواء من ناحية التطبيق الشخصي أو من ناحية التطبيق المادي لقانون الجماعة. آنذاك، سوف نلاحظ وجود علاقات هامة بين الوسيط من ناحية والمواطنة من ناحية أخرى، ناهيك عن أن الوسيط يعتبر أحد مقومات النظام الأساسي للمواطنة الأوروبية، كما أنه يساهم- في نفس الوقت- في حماية وتشجيع حقوق المواطن الأوروبي.

(1) Directive 2003/ 109/CE du conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JOUE, no L 016 du 23 janvier 2004, p. 44.

أولاً: الوسيط أحد مقومات النظام الأساسي للمواطنة الأوروبية

يتكاتف ويتعاقد الوسيط الأوربي والمواطنة الأوروبية. لذلك يعتبر الحق في اللجوء إلى الوسيط جزءاً لا يتجزأ من حقوق المواطنة الأوروبية كما نصت على ذلك المادة (٢١) من المعاهدة المؤسسة للجماعة الأوروبية. وعلى الرغم من أن الوسيط الأوربي يسعى إلى حماية حقوق المواطن الأوربي، الفصل في المنازعات بين هذا الأخير والإدارة، وخلق جو من الثقة بين هذه الأخيرة والمواطن، فلا تزال تجدد بعض الدول هذا الدور الهام. وإذا كانت المواطنة الأوروبية تطمح إلى منح المواطن الأوربي نظاماً سياسياً معيناً، فإن الوسيط يتابع تحقيق هذا الهدف على أرض الواقع.

وتتلخص مهام الوسيط الأوربي- عادتاً- في فحص ومعالجة التماسات وشكاوي المواطنين والتي تتعلق بإحدى صور سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الجماعة الأوروبية، كما أنه يعمل على إصلاح وتحسين النظام غير القضائي للمواطن الأوربي. ويُذكر أن الوسيط يتمتع بالعديد من الامتيازات التي تضمن حسن مباشرة الوظائف والمهام المسندة إليه بموجب الاتفاقية.

١- تحسين النظام غير القضائي للمواطن الأوربي

ترتبط في الحقيقة- حقوق الأشخاص الطبيعية والمعنوية في الطعن أمام المحاكم بمفاهيم محددة أو أكثر تحديداً وردت بالنظام الأساسي للأفراد وذلك بموجب معاهدات الجماعة الأوروبية^(١). ولا يمكن للأفراد ممارسة الطعن بالإلغاء إلا بالنسبة للقرارات التي تخاطبهم مباشرة. أما بالنسبة للقرارات التي تخاطب أشخاصاً

(1) CASSIA (P.), « L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires, Thèse, Université Paris 1-Panthéon- Sorbonne, Dalloz, 2012, p.123.

آخريين وتتعلق بأفعال وتصرفات قانونية، فيجب إثبات وجود علاقة شخصية ومباشرة تربطهم بها حتى يتسنى لهم ممارسة الطعن بالإلغاء. أضف إلى ذلك، أن الطريق يكون مغلقاً حينما يتعلق الأمر بتصرفات تصدر عن الدول الأعضاء، لأن حق الطعن في هذه الحالة لا يُخول إلا للجنة وفي أضيق الحدود للدول الأخرى. ويتمخض عن ذلك الوضع- في رأينا الخاص- وجود فراغ قانوني يحسب على الاتحاد الأوربي أو يسأل عنه الاتحاد.

وجدير بالتنويه، أنه يمكن للمواطن الأوربي أن يبحث عن الرضا والقناعة بطرق غير مباشرة أو غير صريحة وذلك: إما أمام القاضي الاتحادي من خلال طعن مباشر ضد قرار فردي (المادة ٢٤١ من اتفاقية الجماعة)، أو عن طريق دعوى المسئولية (المادة ٢٣٥ والمادة ٢٨٨ من اتفاقية الجماعة) أمام القاضي الوطني لمعاقبة دولته المقصرة أو للحصول على حكم بعدم قانونية إجراء تنفيذي وطني لكونه غير مشروع في حد ذاته^(١). ويُذكر أن النصوص السابقة تكون محدودة الأثر في غياب إجراء تنفيذي وطني، وهذا ما أكدته محكمة أول درجة للجماعة في حكمها الصادر في مايو ٢٠٠٩^(٢). وعلى الرغم من أن محكمة عدل الجماعة سعت- من جانبها- لإحباط تلك المحاولة لتوسيع نطاق تطبيق المادة (١/٢٣٠) من المعاهدة^(٣)، إلا أن الدستور الأوربي قنن التجديد الذي أتت به محكمة أول درجة للجماعة.

(1) BERROD (F.), « la systématique des voies de droit commentaire », Thèse, Université Robert Schuman (Strasbourg 3), Dalloz, 2013, p.17.

(2) TPI, 3 mai 2002, Jogo Quéré, aff. T-177/01, Rec. II- 2365.

(3) CJCE, 25 Juillet 2002, UPA, C-50/00P, Rec. I- 66-77.

أ – مكان الوسيط بين المدافعين عن المواطن الأوروبي:

في ظل السياق المؤيد- إلى حد ما- لحقوق الأفراد في الطعن في قانون الجماعة، نجد أنه من الواجب أن نُقدر مدى مساهمة الوسيط الأوروبي في هذا الشأن. ففي غالبية الدول التي أخذت بنظام الوسيط، يلعب هذا الأخير- على أية حال- دوراً مهماً غير أنه تكميلياً وذلك بسبب طرق الحماية القانونية الموجودة في هذه الدول. أما في ظل قانون الجماعة الأوروبية، يمكن للوسيط أن يأتي لسد الثغرات أو معالجة أوجه القصور التي قد تنتاب أو تعترى طرق الطعن القضائية، وهذا بطبيعة الحال يفتح الباب على مصراعيه أمامه لكي يلعب دوراً مهماً كآلية غير قضائية تهدف إلى حماية حقوق المواطن الأوروبي.

ويمكننا- مع ذلك- أن نتساءل حول مدى نفعية أو فائدة مؤسسة الوسيط ولاسيما أن الوسائل غير القضائية موجودة من قبل؟ حيث توجد لدينا- بطبيعة الحال- لجنة العرائض بالبرلمان الأوروبي وما تلعبه من دور في هذا الشأن^(١). زد على ذلك، أن العديد من البرلمانيين كانوا قد ارتأوا وقت مناقشات إنشاء مؤسسة الوسيط أن اللجنة سألقة الذكر تكون كافية، وأن حق تقديم العرائض يكون موجود في قانون الجماعة منذ تأسيس الجمعية البرلمانية الأوروبية، وعندما أدرج ضمن حقوق المواطنة الأوروبية، لم يكن لمعاهدة ماسترخت أي دور إلا إقرار وجوده. ناهيك عن أن الحق في تقديم العرائض لا يُخول فقط لكل مواطن أوروبي ولكن أيضاً لكل شخص طبيعي أو معنوي.

(1) PORTELLI (H.), « Commentaire de l'article II-104 », in (L.) BURGORGUE-LARSEN (A.), LEVADE (F.), « Commentaire par article du traité établissant une constitution pour l'Europe », tome II, Bruylant, 2013, p. 565.

من جهة أخرى، إذا كان يمكن للجنة العرائض، باعتبارها أحد أجهزة البرلمان الأوروبي، أن تستفيد بشكل مباشر من سلطات وكذا من الوزن السياسي لهذا الأخير في فحص ومعالجة تلك العرائض، فلا يمكن للوسيط أن يستفيد من ثقل وسلطات البرلمان الأوروبي إلا بشكل غير مباشر^(١).

وباعتبارها حارساً على المعاهدات الدولية، تعتبر اللجنة الأوروبية بمثابة المنافس القوي والتفيل بالنسبة للوسيط الأوروبي، ولاسيما أنه يمكنها، في نطاق الطعون، أن تنشئ نظاماً للشكاوى يحقق صالح الأفراد ويمكنهم من الإلمام الجيد بالتصرفات غير المشروعة للدول الأعضاء. أضف إلى ذلك، أنه يمكن للجنة المذكورة أن تفصل في أي مخالفة أو انتهاك مزعوم لقانون الجماعة يمرر عن طريق السكرتير العام للجنة^(٢).

وتملك المؤسسات السابقتان - بالمقارنة بالوسيط - وسائل عالية الشأن أو رفيعة المستوى ليس فقط من أجل فحص وتسوية ادعاءات المواطن الأوروبي^(٣)، ولكن أيضاً من أجل ضبط تصرفات الدول الأعضاء. كما تملك المؤسسات - أيضاً - في نطاق الطعن بالإلغاء صفات وخصائص تمكنهما من تقديم الطعون دون الحاجة إلى تبرير ذلك. ومن ثم، يمكن لشكوى المواطن الأوروبي أن تجد - هنا - البديل الحاسم أو القاطع.

(1) Dans son arrêt Lamberts (23 mars 2004, aff. 234/02p. Rec., I-2803), la cour de Justice a confirmé la séparation organique et fonctionnelle du médiateur en admettant l'idée d'une responsabilité propre de celui-ci distinct de celle du parlement européen.

(2) BLUMANN (C.), «Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen », op.cit., p. 250.

(3) Rapport Y. PETIT au présent colloque.

على الرغم من كل هذا، فإن الحاجة إلى الوسيط الأوروبي تبقى قائمة وملحة، ولاسيما أن هاتين المؤسستين السابقتين تُعيران الاهتمام أكثر إلى سلوك وتصرفات الدول منه إلى مؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي. أضف إلى ذلك، أن لجنة العرائض بالبرلمان الأوروبي تكون- في الواقع- أكثر اهتماماً بالشكاوى ذات الطابع أو المظهر الجماعي، ولاسيما أن هذا النوع من الشكاوى يستفيد منه الطالب والبرلمان معاً، حيث يجد هذا الأخير في ذلك فرصة إضافية لإثبات وجوده وفرض سيطرته. على النقيض من ذلك، الوسيط الأوروبي، حيث يكون أكثر اهتماماً بالادعاءات الفردية ولاسيما أنها تطمح إلى إعادة إصلاح المواقف الجائرة التي لا يفتن إليها أحد وتوشك أن تبقى بدون حلول رغم أنها تقلقل الأساس الاجتماعي للمجتمع الأوروبي.

وإذا كان للحق في الشكاوى أمام اللجنة الأوروبية فعالية حقيقية، إلا أن المواطن يكون مجرد أداة في خدمة اللجنة أو مجرد جالب للمعلومات لصالحها. زد على ذلك، أن شكاوى المواطنين أمام اللجنة المذكورة تسمح لها- من ناحية- بتفعيل سلطاتها الدبلوماسية والقضائية على حد سواء، كما تسمح- من ناحية أخرى- للسلطة التنفيذية بأن تطلع على كافة مخالفات قانون الجماعة والتي ترتكب بواسطة الدول الأعضاء أو بواسطة مشروعات هذه الدول. الغريب في الأمر، أن تلك اللجنة السالف ذكرها تكون غير ملزمة بالتصرف في حالة وقوع مخالفات أو انتهاكات لقانون الجماعة وهذا هو ما أشار إليه- بحق- الوسيط الأوروبي الأول في تقريره السنوي لعام ١٩٩٨^(١).

(1) Médiateur européen, Rapport annuel 1998, en ligne : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/fr/default.htm>.

أما من جانب شكاوى المواطن الأوروبي إلى الوسيط، فقد لاحظنا من جانبنا أن المواطن الأوروبي يوجد في قلب الوسيط وهو محور اهتماماته. كما أن الوسيط يلعب دوراً مهماً في الدفاع عن حقوقه ومصالحه. وهذا ما دعى اتفاقية ماسترخت إلى ترسيم نظام الشكاوى إلى الوسيط الأوروبي لا نظام الشكاوى إلى اللجنة.

ب - مفهوم المواطنة الأوروبية بالنسبة لمهمة الوسيط:

إن مفهوم المواطنة يكون مفهوماً واسعاً أو موسعاً، بمعنى آخر يقصد بالمواطنين بحسب نص المادة (١٧) من معاهدة الجماعة الأوروبية كل رعايا الدول الأعضاء بالاتحاد. يُضاف إلى ذلك، أنه لا توجد لدى محكمة عدل الجماعة النية في أن تتدخل في قواعد الجنسية، ولا سيما أنها تخضع لاختصاص الدول الأعضاء بحسب الملحق الثاني من معاهدة ماسترخت. ومع ذلك، فقد قضت محكمة عدل الجماعة في قضية (ميشلتي)^(١)، بأنه لا يشترط وجود روابط حقيقية وفعالة بين الشخص وبين إحدى دول الاتحاد لكي يكتسب جنسيتها، حيث يكفي- في هذا الصدد- أن تتوافر الصفة القانونية، وهذا يسمح بطبيعة الحال بتوسيع دائرة المستفيدين من الجنسية^(٢).

ويجدر بنا أن نذكر، أن حق اللجوء إلى الوسيط الأوروبي يكون مكفولاً لجميع الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الذين ينتمون إلى الدول الأعضاء بالاتحاد. زد على ذلك، أنه يجوز للفروع والشركات التي يكون مقرها الرئيس بإحدى دول الاتحاد الاتصال بالوسيط. وبخصوص الأشخاص الطبيعية، فيجب عليهم الإقامة بالاتحاد، ولا

(1) CJCE, 7 Juillet 1992, Micheletti, aff. C- 369/93, Rec. I-4239.

(2) RUZIE (D.), « Nationalité, effectivité et droit communautaire », RGDIP, 1993, p. 107.

يشترط في هذا الصدد الإقامة الدائمة، بل تكفي الإقامة لمدة أو لمدد قصيرة حتى يمكن الاتصال بالوسيط.

أما بخصوص الرعايا الأجانب الذين يقيمون بالاتحاد إقامة عابرة، بل حتى غير مشروعة، فيمكنهم اللجوء إلى الوسيط متى كان الضرر الذي حاق بهم من جراء أفعال إحدى مؤسسات الاتحاد.

من جانب آخر، لا تزال فرنسا إلى الآن مترددة بشأن تبني أحد الأشكال الجديدة لحماية الحقوق الأساسية للفرد من عدمه. لذلك، فهي إلى الآن لم تعترف بحق الطعن الفردي أمام اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، كما تبدو الوساطة البرلمانية بمثابة الحل المؤقت. وفي القانون الأوروبي، يبدو أن الأمر مختلف، حيث يجوز للمختصين بالأمر أو الشأن العام لفت انتباه الوسيط بشأن الأخطاء الإدارية المتكررة أو ذات الطابع العام. في النهاية، يمكن للوسيط الأوروبي أن يتحرك بنفسه إذا ما توافرت الشروط اللازمة للجوء إليه. ونحن نتحدث في هذا المقام عن التحقيقات التي يجريها الوسيط بمبادرة شخصية من جانبه. وهذا الإجراء يسمح- في الواقع- للوسيط بإجراء العديد من الإصلاحات في الإدارات المختلفة للاتحاد⁽¹⁾.

ج - الكيانات المسؤولة عن سوء الإدارة:

يتبنى الوسيط الأوروبي فيما يجريه من تحقيقات تفسيراً موسعاً لمفهوم الشاكي أو الملتزم، غير أنه لا يهدف بهذه التحقيقات غير الكيانات المسؤولة عن سوء الإدارة. بمعنى آخر أن تحقيقات الوسيط توجه فقط تجاه الكيانات المسؤولة عن سوء

(1) « Médiateur européen », Rapport annuel 2012, en ligne : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/fr/default.htm>.

الإدارة. ومع مراعاة عدم اختصاصه تجاه الإدارات الوطنية، يتبنى الوسيط أيضاً- مفهومًا واسعاً لمؤسسات وأجهزة الجماعة التي ورد النص عليها بالمادة (١٣٨) من معاهدة الجماعة الأوروبية. فعلاوة على المؤسسات والأجهزة المحددة بشكل دقيق مثل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، ولجنة الأقاليم، والبنك المركزي الأوروبي، يُضاف عدد ضخم من الهيئات التي تنتمي إلى فئة الوكالات والمكاتب والفروع، وذلك بصرف النظر عن تمتعها بالشخصية القانونية من عدمه.

وهكذا، في عام (١٩٩٨) رفعت شكوى ضد مكتب المنشورات الرسمية للجماعة الأوروبية، وفي عام (٢٠٠٠) رفعت شكوى ضد الوكالة الأوروبية لأمن وصحة العمالة. وهذا الأمر- في رأينا الخاص- يزيد بل ينوع من الهيئات والمنظمات التي تكون في خصومة مع الوسيط، ومما يؤكد ذلك أنه في عام (٢٠٠٤) تم تقديم شكاوى ضد المكتب الأوروبي لانتقاء العمالة، وكذا ضد المعهد الجامعي الأوروبي.

ويُنكر أن الأحكام والقواعد سألقة الذكر لعبت دوراً مهماً في إعداد نصوص دستورية خاصة بالوسيط الأوروبي (ولاسيما نص المادتين رقم ١/٤٩ و ٣/٣٣٥). أضف إلى ذلك، أن هناك تعديلاً طرأ على المادة (٣/٣٦٥) من الدستور الأوروبي، بموجبه يمكن تقديم الطعون القضائية ضد تصرفات وأفعال أجهزة ومؤسسات الاتحاد حينما ترتب آثاراً قانونية بالنسبة للغير. وهذا الشرط الأخير لا يكون- بالتأكيد- مطلوباً في حالة اللجوء إلى الوسيط الأوروبي. وهنا يكمن الفارق بين الطريق القضائي وغير القضائي لتسوية المنازعات.

وفي النهاية نود القول بأن مرونة نصوص وأحكام النظام الأساسي للوسيط الأوروبي تمكنه من أن يلعب دوراً مهماً وفعالاً في حماية المواطن الأوروبي.

٢ - جهاز فعال للحماية

يجدر بنا أن ننوه في هذا المقام إلى أن الوسيط الأوروبي استقبل خلال السنوات الثلاث الماضية ما يقرب من (٣٣٧٢٦) شكوى. وإذا ما افترضنا أن نصف هذه الشكاوى- تقريباً- نتج عن التوسع في مفهوم هيئات ومؤسسات الاتحاد، فإن النصف الآخر قد صدر عن دول أعضاء بالاتحاد، مما يدل- من ناحية- على الانتشار الكبير للوعي بمهام الوسيط داخل الاتحاد الأوروبي^(١)، ويعكس- من ناحية أخرى- نجاحه في القيام بدوره في حماية المواطن الأوروبي. يضاف إلى ذلك، أن عدد كبير من الشكاوى المشار إليها تم توجيهه على سبيل الخطأ إلى الدول الأعضاء، ولكن في مثل هذه الحالات يبذل الوسيط الأوروبي قصارى جهده من أجل إعادة توجيه تلك الشكاوى إلى المؤسسة المختصة كالوسطاء الوطنيين.

وعندما يكون الوسيط الأوروبي مختصاً، فإنه يملك سلطات واسعة في إجراء التحقيقات اللازمة عن المؤسسة أو الجهاز المعني، أو يبحث عن حلول ودية. إجمالاً، تتلخص مهمة الوسيط في كشف النقاب عن حالات سوء الإدارة داخل أجهزة ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، وبغية أن يؤدي مهمته بنجاح، يعاونه جهاز إجرائي كامل.

أ - مفهوم سوء الإدارة:

نظراً لعدم انشغال المعاهدة بتحديد مفهوم سوء الإدارة، فقد وضع الوسيط بنفسه- وبناء على طلب البرلمان الأوروبي- تعريفاً لها في تقريره السنوي الصادر في عام (١٩٩٧) جاء فيه: "يتواجد سوء الإدارة عندما يتصرف جهاز عام بالمخالفة

(1) « Médiateur européen », Rapport annuel 2014, p. 17.

لقاعدة أو مبدأ ملزم له قانوناً". قد يبدو في الظاهر أن التعريف السابق يكون مقيداً وغير خلاق، لأنه يقلص سلطات الوسيط في مباشرة ما يسمى برقابة المشروعية، الأمر الذي يحد من فائدة اللجوء إليه بالمقارنة للرقابة القضائية التقليدية. ولكن في الحقيقة، الأمر على خلاف ذلك لكون التعريف السالف الذكر تعريفاً موسعاً وأكثر حيوية، وذلك لأنه لا يمكن أن نختزل القواعد والمبادئ التي يلتزم بها رجال الإدارة في القواعد القانونية بالمعنى الضيق، ولاسيما أنها تتضمن أيضاً قواعد السلوك الإداري، أو ما يسمى بقواعد حسن الإدارة.

ونحن نلمس- في الواقع- سوء الإدارة في العديد من الحالات ومنها على سبيل المثال: الخطأ والإهمال والتراخي، إعطاء معلومات مغلوطة، الوعود الكاذبة وغير المؤسسة، التنظيم السيئ للعمل، والخلل الوظيفي. ويُذكر أن البعض من بين تلك التصرفات يمكن أن يدخل في إطار الوسائل أو الإجراءات غير المشروعة أو غير القانونية، والتي تثير بالتبعية ما يسمى بالمسئولية الإدارية. بمعنى آخر، أن التصرفات غير القانونية أو الخاطئة تدخل في مفهوم سوء الإدارة، ومن ثم تبرر اللجوء إلى الوسيط الأوروبي. وفي الحالة التي تتوافر فيها أحد حالات الخطأ من جانب إحدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي، فإن اللجوء إلى الوسيط يكون مفيداً للغاية، ولكن مع الأخذ في الاعتبار توافر شروط قيام مسئولية الجماعة، ولاسيما إذا كان الضرر المدعى به قد نجم عن قرارات السياسة الاقتصادية. وفي هذه الحالة يتعين على الضحية أن يثبت ليس فقط المخالفة الصارخة للقواعد القانونية الحامية للأشخاص، ولكن أيضاً يتعين عليه إثبات رابطة السببية بين القاعدة المنتهكة والضرر الذي حاق به⁽¹⁾.

(1) CJCE, 10 décembre 2012, Camar et Tico, aff. C-312-00P., Rec., I-11395.

وجدير بالتنويه أن الوسيط كان قد استقبل العديد من الطلبات المقدمة من جانب المرشحين للمسابقات والدورات التدريبية والوظائف والأعمال الأخرى، والتي يدعون فيها أن طلباتهم لم تفحص بالقدر اللازم من الاهتمام، أو أنها رفضت بدون إبداء الأسباب. ويُذكر أن عدداً من بين هذه الطلبات قد أفضى- في الواقع- إلى عمل توصيات بسيطة إلى المؤسسة المعنية لأجل أن تكون أكثر عناية واهتمام بفحص الطلبات.

وقد أقرت محكمة عدل الجماعة، من جانبها، هذا النوع من الطلبات حينما وافقت على أن تستقبل - في قضية لامبرتس- طلباً بمسئولية الوسيط، إلا أنها عادت وأكدت في نفس القضية أن هذا النوع من المسئولية لا يتحقق إلا في حالات استثنائية. ويُذكر أن المحكمة ذاتها (محكمة عدل الجماعة) كانت قد آزرت أيضاً الوسيط الأوروبي وعززت من موقفه حينما اعترفت في القضية السابقة باستقلاله وحرية العمل لصالح المواطن الأوروبي^(١).

وتفسر المرونة- وكذا غموض مفهوم سوء الإدارة- تشجيع الوسيط لضرورة عمل مدونات قواعد السلوك الحسن أو الرشيد بمؤسسات الجماعة الأوروبية. وفي هذا المقام يجب ألا ننسى مدونات الممارسات الإدارية التي توجد في بعض الدول الأعضاء. وفي هذا الطريق، وتحديداً في عام (١٩٩٨) كان الوسيط الأوروبي قد حقق بعض النجاحات ولاسيما مع ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد، والذي صف بين حقوق المواطنة الإدارية الأوروبية الحق في الإدارة السليمة. ويُذكر أن البرلمان الأوروبي قد

(1) TPI, 10 avril 2012, aff. T- 209/00, Rec., II- 2203 puis CJCE, 23 mars 2014, C- 234/00, Rec., I-2993 ; NOUELLOU (R.), « Le médiateur », in Annuaire de droit européen, Bruylant, 2014, p. 247.

فحص في هذا الشأن مشروع مدونة، بل واعتمدها فعلاً بموجب قراره الصادر في السادس من سبتمبر عام (٢٠٠١)^(١).

ولا يبقى هنا سوى أن نبحث عن الأساس القانوني لسن المدونة المشار إليها سلفاً، وهذا الأمر بطبيعة الحال يمكن- في رأينا الخاص- أن نجد: إما في حق كل مؤسسة في لائحة داخلية، وإما من خلال النصوص المتعلقة بالشفافية وحرية الوصول إلى الوثائق، وإما من خلال الشرط العام بتنمية وتطوير مفهوم المواطنة الأوروبية. ونود أن نشير في هذا الشأن أيضاً إلى أن المادة (٣/٣٩٨) تنص على أنه "تعتمد مؤسسات وأجهزة الاتحاد على إدارة أوروبية مفتوحة وفعالة ومستقلة". وهذا النص يعطي المشرع- في رأينا الخاص- سلطات واسعة لأجل سن قانون أوروبي في هذا المعنى. ويُذكر أن هذا النص يُسهل- بالتأكيد- وضع مفهوم دقيق لمصطلح سوء الإدارة.

ب- جهاز إجرائي:

لمواجهة العدد المتزايد من الشكاوي التي ترفع إلى الوسيط الأوربي، وضعت المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية إجراءً يسمح له بمعرفة كل حالات سوء الإدارة، وذلك مع مراعاة مبدأ عدم التدخل في سير العدالة، سواء تعلق الأمر بقضايا محل نظر، أو صدر فيها من قبل أحكاماً قضائية. ويُذكر أن عدم التدخل المشار إليه سلفاً يتعلق ليس فقط بالقضاء الوطني، ولكن أيضاً بقضاء الجماعة الأوروبية.

(1) Résolution du parlement européen sur le rapport spécial du médiateur européen au parlement européen faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'existence, au sein de chaque institution ou organe communautaire, d'un code, accessible au public, relative à la bonne conduit administrative C5-0438/2000-2212 (COS), JOCE, no 072 E du 21 mars 2002, p.331.

وتشير تقارير الوسيط الأوربي- عادتًا- بكل وضوح وبشكل موسع إلى الأساليب المختلفة لفحص وبحث الشكاوي وإلى فرص نجاحها.

أولاً، نحن قد لاحظنا أن كثيرًا من الشكاوي تصطدم بعقبة القبول. وعدم قبول الشكاوي ينتج غالبًا عن طلبات اختصمت إحدى الدول الأعضاء، أو لم تتمكن من أن تحدد بدقة المؤسسة المسؤولة. وقد يرجع عدم قبول الطلب- أيضًا- إلى أنه موجه بواسطة شخص غير كفء أو غير أهل لذلك. يضاف إلى ذلك، أن سوء الإدارة قد لا يكون قائمًا أو ثابتًا. وعدم قبول الشكاوي أو رفضها قد لا يكون بالضرورة سلبياً للشاكي، وذلك لأن الوسيط يعتنم تلك الفرص لاستعراض النطاق القانوني للنزاع، أو لحث الإدارة المعنية على تحسين إجراءاتها أو نوعية خدماتها الإدارية.

في المقام الثاني، يمكن للوسيط أن ينجح في التوصل إلى حل ملائم للشاكي وذلك: إما عن طريق إصدار قرار ضد المؤسسة المعنية، وإما عن طريق التوصل إلى حل ودي بين الشاكي من ناحية والمؤسسة المعنية من ناحية أخرى. والبحث عن حل وسط يمثل- في الواقع- جوهر مفهوم الوساطة. وتجد الإشارة إلى أن هذه الأخيرة تفترض من جهة وجود إرادة متبادلة ومشتركة للأطراف، ومن جهة أخرى أن النزاع يتناسب مع هذا الطراز من الحلول⁽¹⁾.

في المقام الثالث، يمكن للوسيط الأوربي أن يتخذ ما يشاء من القرارات، ولكن يجب أن تنسجم هذه الأخيرة مع ما يوجد من تفسيرات وتعليقات نقدية في هذا الشأن. ويتم تبني هذا الحل عادتًا عندما يكون الخطأ الإداري من النوع الذي يصعب تصحيحه.

(1) BELAICH (F.), "Les obligations de la commission en matière de transparence: a propos de l'arrêt WWFUK". RMCUE, 2009, P.107.

وتفترض تلك التعليقات أو التفسيرات السالفة الذكر وجود رد من جانب المؤسسة أو الجهاز المعني.

في النهاية، يجري الوسيط الأوربي فحص الطلبات أو الشكاوي بواسطة إصدار مشروع توصية، وهذا الأمر يحدث عادةً في حالات سوء الإدارة الخطيرة. ويُذكر أنه يتم رفع مشروع التوصية هذا إلى المؤسسة المعنية، والتي يتعين عليها أن تعطي رأيًا مفصلاً في خلال ثلاثة أشهر. وفي الحالة التي يعتنق فيها الوسيط وجهات نظر المؤسسة المعنية، فإنه يقوم بحفظ القضية. ويجدر أن ننوه إلى أنه يمكن لبعض القضايا أن تتيح الفرصة لعمل تقرير خاص موجه إلى البرلمان الأوربي.

يتبقى أن نقول، أن قرارات الوسيط الأوربي لا تتمتع بالطابع الإلزامي أو الملزم، وأن فعاليتها تتوقف على السلطة الأدبية للوسيط وقدرته على تبني حلول قابلة للتطبيق أو يمكن تطبيقها فعلاً بواسطة الأطراف المعنية.

ثانياً: إسهام الوسيط في تعريف حقوق المواطنة الأوروبية

لقد اعترفت المادة (١٨) من معاهدة الإتحاد الأوربي- وكذا المادة (١/١٠) من المعاهدة الدستورية- للمواطن الأوربي بمجموعة من الحقوق والواجبات. وإذا كانت الواجبات غير معروفة وغير محددة إلى وقتنا هذا، فإن الحقوق على العكس من ذلك تكون خاضعة لتعداد دقيق جداً، حيث تتمثل فيما يلي:

- ١- الحقوق في التنقل والإقامة.
- ٢- الحق في التصويت والترشح في الانتخابات الأوروبية والمحلية.
- ٣- الحق في تقديم شكوى إلى الوسيط، وتقديم التماس إلى البرلمان الأوربي.

٤ - الحق في الحماية الدبلوماسية والقنصلية.

٥ - الحق في الكتابة إلى المؤسسات الأوروبية بإحدى اللغات الرسمية للاتحاد الأوروبي والحصول على الرد أو الجواب بنفس اللغة.

وتشير القائمة السابقة من الحقوق- في الحقيقة- مشكلة ليست باليسيرة، وذلك ليس فقط بسبب إيجازها الشديد، ولكن أيضاً لكونها تتعارض مع التعاريف الأخرى الأكثر اتساعاً لمفهوم المواطنة.

ويذكر أن ميثاق الحقوق الأساسية قد أضاف من ناحيته في المادة رقم (٤١) الحق في الإدارة السليمة، وفي المادة رقم (٤٢) الحق في الحصول على الوثائق. وتتفق الحقوق المشار إليها سلفاً- في رأينا الخاص- مع مفهوم المواطنة، كما يعترف بها للأشخاص الطبيعية والمعنوية على حد سواء.

ومن جهة أخرى، فإن لنا أن نتساءل حول وجود حقوق أخرى للمواطنة الأوروبية، بخلاف ما سبق الإشارة إليها، كالحق في الوظيفة العامة سواء بالجماعة أو على المستوى الوطني، أو الحق في أن يكون الشخص حراً سواء في شخصه أو فيما يمارس من نشاط دون محاباة أو تمييز؟ ومن جانبها فإن محكمة عدل الجماعة، معترفة بالأثر المباشر لبعض أحكام المواطنة الأوروبية ولاسيما الحق في التنقل والإقامة، كانت قد أعطت دفعة عظيمة وهائلة لمفهوم المواطنة الأوروبية. فانطلاقاً من مبدأ عدم التمييز على أساس الجنسية الواردة بالمادة (١٢) من معاهدة الجماعة، وانطلاقاً من الحظر أو المنع العام لكل أشكال التمييز في مجال تطبيق المعاهدة، فقد توصل القضاء إلى مد الحق في التعليم، والحق في الحماية الاجتماعية، والحق في حماية الصحة العامة إلى كل رعايا الجماعة الأوروبية، بل إلى كل رعايا الدول الغير

ولاسيما أصحاب الإقامة الطويلة. وهكذا، فإن المواطنة الأوربية قد بدلت وجهها، وذلك لأنها قد تجاوزت نصوص الجزء الثاني من معاهدة روما لتشعر في وضع نظاماً أساسياً ذات طابع إنساني واجتماعي.

وإذا كنا لا نجد الوسيط الأوربي بالضرورة دائماً في الخط الأول في هذه المعركة السالفة الذكر، إلا أنه يساهم- مع ذلك- بشكل أو بآخر في التمييز بين المفهوم الضيق والمفهوم الواسع للمواطنة الأوربية.

١ - الوسيط في مواجهة حقوق المواطنة بالمعنى الضيق

أ - حدود عمل الوسيط

يتم تنظيم حقوق التصويت والترشح في الانتخابات المحلية أو الأوربية- في الواقع- بواسطة القوانين الوطنية. وإذا أراد المواطن الأوربي تقديم شكوى بشأن القيود المفروضة على حقوقه، يتعين عليه اللجوء إلى المحاكم الوطنية أو التوجه إلى الوسطاء الوطنيين. وجليد بالذكر، أن ممارسة الحماية الدبلوماسية أو الحماية المشتركة للجماعة بواسطة دولة عضو بخلاف تلك المعنية يصطدم- في الحقيقة- بنفس الصعوبات. أضف إلى ذلك، أن تنفيذ هذا الحق من حقوق المواطنة يفترض وجود اتفاقات بين الدول الأعضاء سواء فيما بينهم أو مع الدول الغير. وإذا كان لنا أن نتصور وجود نقص أو فراغ قانوني أو قاعدي للجماعة الأوربية في هذا الشأن، إلا أن الأمر لا يكون متعلقاً بالجماعة وحدها، وذلك لأن تطبيق نصوص معاهدة الجماعة الأوربية فيما يتعلق بالحماية الدبلوماسية والقنصلية يقع على عاتق الدول الأعضاء فحسب.

وفيما يتعلق بالوسيط الأوربي، فإن عدم مقدرته على الإلمام الجيد بتصرفات الدول الأعضاء، ولاسيما السيئ منها، يعتبر أمراً مؤسفاً ومحزناً، خصوصاً إذا كانت

تلك التصرفات تهدد أو تمثل انتهاكات محتملة لحقوق الإقامة والتنقل، والتي تشكل - في الواقع - أساس حرية المواطن الأوروبي^(١). والحالة هذه، فإن المخالفات في هذا المجال تكون - في الحقيقة - كثيرة وغزيرة، ففيما يتعلق بالعمالة الخاصة على سبيل المثال، فيخضع حقهم في الاعتراف بشهاداتهم للعديد من القيود، وذلك لأسباب تتعلق بالنظام أو بالأمن العام أو تتعلق بعدم وجود موارد كافية للإقامة في دولة عضو أخرى. وإقرار محكمة عدل الجماعة بالأثر المباشر لحق التنقل والإقامة الوارد بالمادة (١٨) من معاهدة الجماعة لم يخف مطلقاً الشروط والحدود المنصوص عليها لأجل ممارسة تلك الحقوق. والحالة هذه، فإن الأمر الصادر في (٢٩) أبريل عام (٢٠٠٤)^(٢) قد كرر أو أعاد أخذ شروط حيازة التأمين الصحي الشامل لعموم المواطنين الأوروبيين. وعليه، فإن المواطنين الأوروبيين وغيرهم من المستفيدين من الحريات الأساسية الواردة بالمعاهدات يعيشون بشكل سيء للغاية كل هذا التمييز وعدم المساواة في المعاملة عموماً.

(1) POIRAT (F.), « Commentaire de l'article II-106 », in L. BURGORGUE, A. LEVDE, E. PICOD, « Commentaire par article du traité établissant une Constitution pour l'Europe », Tome II, Bruylant, 2013, p. 517.

(2) Directive 2004/38/CE du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE), no. 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 90/364/CEE, et 93/96/CEE, JOUE, n°. L158 du 30 avril 2004, p. 77.

ويمكن لمؤسسات الاتحاد الأوروبي في ممارستها لاختصاصاتها المعيارية القانونية أن تضع العراقيل على حرية التنقل. وفي مجال حرية انتقال السلع والبضائع، أجازت محكمة عدل الجماعة للمشرع الأوروبي أن يفرض ضرائب^(١)، أو أن يتخذ تدابير ذات أثر معادل لها^(٢).

وفي مجال حقوق الأشخاص، أجازت المحكمة السابقة للمشرع الأوروبي أن يسن قوانين يمكن أن تنال من حرية انتقالهم أو من حرية ممارسة الأنشطة المهنية أو الحرفية. وقضت المحكمة- كذلك- بأن قواعد الجماعة في مجال ضبط أو تحديد الحق في الإنتاج لا تنال من الحق في حرية ممارسة الأنشطة المهنية أو الحرفية ولا من الحق في الملكية، لأن مثل هذه الحقوق في أي نظام قانوني ليس لها طابع مطلق، وأن تقييدها قد يكون ناتجاً عن أسباب تتعلق بالصالح العام.

وقد لاحظنا أن الاتحاد الأوروبي قد تدخل تشريعياً في العديد من المجالات والقطاعات، كقطاع سياسة اللجوء والهجرة ومنح التأشيرات، ومراقبة الحدود. ويُذكر أن، هذه القطاعات تكون مفتوحة أمام الوسيط الأوروبي، وأن تدخله فيها يكون موضع ترحيب كبير في العديد من القطاعات والمجالات، كقطاع الحرية والأمن والعدالة، حيث يكثر فيها الافتتات على الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي.

يضاف إلى ذلك، أنه في مجال عبور الحدود الداخلية للجماعة الأوروبية لم تجز المادتان (٦٢ و ٢/٦٨) من معاهدة الجماعة لمحكمة العدل أن تقضي بتدابير النظام العام. ويمكن للوسيط الأوروبي أن يظهر في هذه المجالات كطريق للطعن، وذلك على

(1) CJCE, 15 Octobre 2011, providence agricole de la champagne, aff. 9/2010, Rec. 3823.

(2) CJCE, 9 mai, Meyhui, aff. C- 95/2013, Rec. 4789.

الأقل فيما يتعلق بتدابير الجماعة. وهكذا فإنه يمكن للوسيط أن يسد النقص الذي قد يعترى الرقابة القضائية في هذا الشأن.

ب- الطرق الجانبية:

لقد اصطدم الوسيط الأوروبي عندما تدخل بالعديد من العقوبات التي وضعتها الدول الأعضاء لتقييد حرية التنقل. وكان الوسيط قد أشار إلى ذلك في تقريره العام الصادر في (١٩٩٨). وفي هذا التقرير أشار إلى أنه استقبل العديد من الشكاوى من جانب المواطنين الأوروبيين: هذه الشكاوى منها ما يتعلق باشتراط أشكال إدارية مغالى فيها، ومنها ما يتعلق بالرقابة على الحدود ورفض منح تراخيص الإقامة. ولتبرير موقفه، فقد استخدم الوسيط الأوروبي التقارير التي خلص إليها الفريق رفيع المستوى المعني بحرية انتقال الأشخاص والذي ترأسه الأستاذ (سيمون فييل)، والذي تم تقديمها في مارس (١٩٩٧).

وقد عبرت المجموعة السابقة عن شديد أسفها بسبب عدم اختصاص الوسيط بالفصل في هذه الطلبات، وذلك لن الأمر لا يتعلق بإحدى حالات سوء الإدارة داخل مؤسسات الاتحاد، وإنما بالدول الأعضاء.

ويذكر أن الوسيط الأوروبي لم يقتصر على ذلك، بل دعى الملتزمين إلى اللجوء إما إلى المؤسسات الأخرى للجماعة: كاللجنة الأوروبية، وإما إلى الوسطاء الوطنيين أو المحليين. وقد اعترف الوسيط، مع ذلك، بعدم كفاية هذه الوسائل، وذلك لأن اللجنة الأوروبية لا تكون دائماً مؤهلة للفصل في هذه الطلبات، ولا سيما أن مهمتها الأساسية هي العمل على احترام شرعية الجماعة من جانب الدول الأعضاء، بمعنى آخر، فهي تهتم بالعمل على احترام شرعية الجماعة من جانب الدول الأعضاء أكثر من اهتمامها

بالعمل على ضمان حماية حقوق الأفراد. ومن ناحية الوسطاء الوطنيين فسوف تجدهم مثقلين بالمشاكل المعقدة لقانون الجماعة الأوروبية.

من هنا، فقد جاء اهتمام الوسيط الأوروبي بتكوين الشبكة^(١)، حيث تسمح هذه الأخيرة، من ناحية، بتعويض النقص الذي قد يعتري اختصاصات الوسيط، ومن ناحية أخرى بتجنب فكرة إنكار العدالة. ناهيك عن أن الشبكة تضمن تناسق الفكر والعمل بين المستفيدين من وظيفة الوسيط، كما أنها تشدد على فكرة وحدة أوروبا بشأن الدفاع عن الحقوق الأساسية لفرد. ويكمن الكمال المطلق - في الحقيقة - في تعزيز التعاون بين مؤسسات الجماعة والمؤسسات الوطنية فيما يتعلق بحماية حقوق المواطن الأوروبي. ويُذكر أن اللقاءات الدورية التي تجمع بين الوسيط الأوروبي والوسطاء الوطنيين تشكل الخطوة الأولى في هذا الاتجاه.

ومن ناحية أخرى، يرى الوسيط الأوروبي أنه من المناسب أن نعيد تعريف حقوق المواطنة الأوروبية، وأن نحدد بدقة مضمون حرية انتقال الأشخاص، ونحن نتفق تمامًا مع الوسيط الأوروبي في ذلك، ولاسيما أن تعريف المواطنة يبدو متنوع ومتغير بحسب النصوص وثيقة الصلة أو ذات العلاقة. وجدير بالملاحظة أن نصوص المعاهدة تكون متناثرة ومشتتة في هذا الشأن .

(1) V. Rapport de loic GRARD au présent colloque.

٢ - الوسيط الأوروبي في مواجهة المواطنة بالمعنى الواسع

أ - المواطنة في ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد:

يكشف الحق في الإدارة الجيدة- في الحقيقة- عن غنا مفرد، حيث إنه يجمع بين الحق في المعاملة العادلة من جانب الإدارة والحق في الوصول إلى الملفات والوثائق في غضون فترة زمنية معقولة.

ومن ناحية أخرى، فإن الالتزامات المترابطة والمتبادلة للإدارة هي تلك التي تُعول عليها ليس فقط في تسبب قراراتها، ولكن أيضاً في إصلاح ما تلحقه بالآخرين من أضرار محتملة. ومع ذلك، إذا كان تسبب القرارات في قانون الجماعة يشكل حقيقة أكثر صرامة وأكثر إيجابية بالنسبة للمواطنين منه في النظام الداخلي مما يسمح للقاضي بأن يمارس رقابة دقيقة للغاية^(١)، فإن ذلك يؤدي إلى وجود شكل مختلف تماماً للإصلاح أو للتعويض. ويُذكر أن، شروط قبول دعوى التعويض تكون- بالتأكيد- أقل صرامة منها في نطاق رقابة المشروعية، ولكن على العكس فإن الشروط الموضوعية للتعويض تشل أو توقف العديد من الدعاوى، وهذا كله يعطي الوسيط الأوروبي- من وجهة نظرنا الخاصة- فرصة مناسبة للتحرك على كافة المستويات والأصعدة بغية الوصول إلى حلول توفيقية.

وفيما يتعلق بالحق في الحصول على الوثائق، فإن ميثاق الحقوق الأساسية لم يؤكد فقط المادة (٢٥٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية، ولكن أيضاً أعطاه طابع القانون الأساسي للمواطنين الأوروبيين. وفي تقريره لعام (٢٠٠٩)، أكد الوسيط

(1) CJCE, 26 mars 1997, Commission C. Conseil, aff. 65/96, Rec. 189.

الأوروبي عدم هروب أي مؤسسة أو جهاز للاتحاد من فحص الشكاوى بحجة عدم الكشف عن الوثائق المطلوبة^(١).

وقد أعطى الوسيط الأوروبي- بدوره- معنًا أكثر تحديداً للحقوق السالف ذكرها، وذلك لأسباب تتعلق بالسرية، والثقة، وحماية الأمن العام، ولاسيما أن مؤسسات الاتحاد يمكنها- استناداً إلى الأسباب السالفة الذكر- أن تتمسك بعدم تنفيذ التزامات مبدأ الشفافية. وجدير بالذكر، أن الشفافية تعتبر المبدأ الأساسي لعمل الوسيط الأوروبي.

ب- المواطنة والمساواة:

لقد تم تسجيل مبدأ عدم التمييز على أساس الجنسية بالمادة (١٢) من معاهدة الجماعة الأوروبية. وقد وسعت من جانبها المادة (١٣) من معاهدة أمستردام من نطاق الاختصاص المعياري والقانوني للمشرع الأوروبي بهدف مكافحة كل أشكال التمييز وليس فقط تلك المتعلقة بالجنسية^(٢).

وقد جمعت محكمة عدل الجماعة بمهارة فائقة بين مفاهيم المواطنة وعدم التمييز لتوسع كثيراً (إلى الحد الأقصى) من نطاق الحقوق المعترف بها للمواطنين الأوروبيين بواسطة قانون الجماعة^(٣)، وفي النظام الداخلي لتعترف للمواطنين

(1) ZILIER (J.), « Article II-102 », in BURGORGUE (L.), LEVADE (A.) et PICOD (F.), « Commentaire par article du traité établissant une constitution pour l'Europe », Tome II, Bruylant, 2013, p. 638 ; BLANCHET (T.), « Transparence et qualité de la législation », RTDE, 2014, p. 1017 ; BRADLEY (K.), « La transparence de l'Union européen, Une évidence ou un trompe-l'œil », CDE, 2013, p. 383.

(2) DUBOUT (E.), « L'article 13 : La clause de lutte contre les discriminations », thèse, Université de Rouen, 2009, p. 326.

(3) CJCE, 19 Octobre 2011, Catherine zho et Madame Chen, aff. C-200/021, Rec., I- 9925.

الأوروبيين بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(١). أضف إلى ذلك، أن المعاهدة المؤسسة للدستور الأوروبي قد نجحت في أن تولف بدقة بين مفهومي المواطنة وعدم التمييز في بابها الثاني من الجزء الثالث.

وقد واكب الوسيط الأوروبي- بطبيعة الحال- هذا التطور السالف الإشارة إليه، فنحن من جانبنا قد لاحظنا أن مبدأ عدم التمييز أو المساواة في المعاملة كان موضوع العديد من قراراته. وقد لاحظنا أيضاً أن عدم إطلاق الخدمات الاجتماعية في أي من الدول الأعضاء كان موضوع العديد من الالتماسات. فيذكر أن معظم الالتماسات التي وصلت إلى الوسيط في هذا الشأن كانت تتعلق باستبعاد أصحابها من مظلة الخدمات الاجتماعية، لأسباب تتعلق بالأصل الاجتماعي أو العرقي. وقد أبدى من جانبه الوسيط الأوروبي اهتماماً كبيراً بفحصها، لدرجة أنه كان يطلب من المؤسسة أو الجهاز المعني أن يقدم تفسيراً لذلك.

وترتبط حماية الحقوق الأساسية للأشخاص- في الحقيقة- بحماية المواطنين الأوروبيين، وقد لعب الوسيط الأوروبي دوراً كبيراً في تطوير السياسات المتعنتة جداً في هذا المجال، كما سمحت له- في نفس الوقت- العديد من القضايا بأن يفسر التزامه بحماية الحقوق الأساسية. وهكذا، ففي قضية إعانة جمعيات الدفاع عن البيئة، رفعت جمعية أسبانية إلى الوسيط شكوى ضد اللجنة، بسبب رفض هذه الأخيرة منحها إعانة مالية لأسباب قانونية. وقد فحص الوسيط تلك الشكوى، وانتهى إلى إدانة اللجنة نظراً لأنها لم تستقص بشكل كافٍ عن الوضع المالي والقانوني للجمعية المذكورة، كما أنها لم تحترم مبدأ افتراض البراءة^(٢).

(1) CJCE, 15 mars 2012, Bidar, op.cit.

(2) V. « Médiateur européen », Rapport annuel 2012.

الفصل الثاني

مساهمة الوسيط الأوروبي في حماية الحقوق الأساسية

بعد أن تعرضنا لدراسة العلاقات بين الوسيط الأوروبي ومؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي، وكذا دراسة العلاقات بين وسيط الاتحاد الأوروبي والوسطاء الوطنيين، وبعد تحليلنا لمساهمة الوسيط الأوروبي في حماية المواطنة الأوروبية، نرى أنه من الضروري، لكي تكتمل هذه الدراسة، أن نعرض لمساهمة مؤسسة الوسيط الأوروبي في حماية الحقوق الأساسية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: أية مساهمة في حماية الحقوق الأساسية

إذا كانت مؤسسة الأمبودسمان قد ظهرت في الدستور السويدي منذ قرنين من الزمان^(١)، إلا أن انتقالها إلى المناطق الأخرى من أوروبا^(٢) والعالم قد اصطدم بالعديد

(1) Il s'agit actuellement de l'article (5) du chapitre (12) de la loi fondamentale suédoise sur la forme du gouvernement. L'actuelle regeringformen remplace celle du (6) Juin 1809, qui, la première, prévoyait l'institution de l'ombudsman (article 97). Encore Convient-il d'indiquer que le premier ombudsman suédois était carrément conçu comme un mécanisme remplaçant le Riksdag dans le contrôle de l'action gouvernemental entre deux sessions parlementaires. Mécanisme plus qu'Utile étant donné que le Riksdag se réunissait, Jusqu' à une reforme de 1866, Une fois tous les cinq ans...

(2) Le premier État à avoir adopté l'institution de l'ombudsman, en dehors de la Suède, fut la Finlande, et cela dès son indépendance en 1919. Il convient, Toutefois, de rappeler les liens intimes qui, pendant longtemps, ont uni la Finlande à la suède. Le Danemark s'est doté de son ombudsman en 1954 et la Norvège en 1962. Il faudra attendre =

من الصعوبات.

ويُذكر أن دولة فرنسا قد تبنت أو احتضنت هذه الفكرة في نهاية فترة بومبيدو^(١)، وبصفة خاصة أثناء فترة جيسكارديستان^(٢).

وجدير بالملاحظة أن فترة جيسكارديستان قد شهدت إجراء العديد من التحولات القانونية العميقة والضخمة، بل وإجراء العديد من الإصلاحات التي تهدف إلى تحسين العلاقات بين المرؤوسين والإدارة من ناحية، وإنشاء مؤسسات إدارية مستقلة من ناحية أخرى، وقد وجد الوسيط الفرنسي^(٣) بطبيعة الحال مكانة بين تلك المؤسسات^(٤).

= 1967 pour voir un État européen non scandinave se doter d'une institution analogue. Ce sera le cas du Royaume-Uni avec son parliamentary commissioner. Hors Europe, C'est la nouvelle- Zélande qui s'est dotée la première, en 1962, d'un ombudsman, appelé depuis 1975 « Chief ombudsman » afin de le distinguer d'un certain nombre d'ombudsman spécialisés.

- (1) Loi du 3 Janvier 1973.
- (2) Loi du 24 décembre 1976, plusieurs fois modifiée depuis.
- (3) Même s'il est un peu difficile de voir en lui une « autorité » au sens traditionnel du terme. Une autorité dépourvue de prérogatives de puissance publique en est- elle encore une ? La situation est, à cet égard, variable dans les différents États (tout de même au nombre d'environ 120 de par le monde !) qui se sont dotés de telles institutions. On pourrait peut-être dire qu'il ya autant de fonctions différentes de médiateurs qu'il ya d'États. CF. AMSON (D.), « L'institution du médiateur : un coup d'épée dans l'eau », JCD, 1973, n° 2547.
- (4) Tout comme, plus tard, le médiateur de l'Union européenne trouvera sa place parmi les agences indépendantes de l'Union. CF. LATOUR (X.), « Les autorités indépendantes au sein de l'Union européenne », Mélanges Paul SABOURIN, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 199-224.

وقد ابتكرت حديثاً معاهدة ماسترخت المنشئة للاتحاد الأوروبي مؤسسة الوسيط الأوروبي لتتقف جنباً إلى جنب مع مؤسسات وهيئات الاتحاد الأوروبي. وتشكل المادتان (٢١ و ١٩٥) من المعاهدة سالفة الذكر- في الواقع- النظام القانوني لتلك المؤسسة الجديدة (مؤسسة الوسيط الأوروبي)^(١).

وجدير بالتنويه، أن وظيفة الوسيط الأوروبي تبدو ذات طبيعة تبعث على تجديد الثقة التي فقدت في مؤسسات الاتحاد الأوروبي بسبب البيروقراطية والبطء وغيرهما من السلبيات التي من شأنها أن تنأى بالمواطن الأوروبي عن المثل التي ينشدها في الجماعة الأوروبية. أضف إلى ذلك، أن الوسيط الأوروبي يعتبر من جانب أحد مقومات النظام الأساسي للمواطنة الأوروبية، ويساهم من جانب آخر في حماية وتشجيع الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي.

١ - الوسيط الأوروبي وقاضي الجماعة الأوروبية

من اليسير أن نقرر أن الذي يفصل في المنازعات في أنظمتنا القانونية التي ورثناها من العصور اليونانية الرومانية هو القاضي. وهذا يكون- في الحقيقة- أمراً جيداً ومحموداً ولاسيما أن القاضي هو الذي يملك المؤهلات الكافية للقيام بذلك، كما أنه يملك الاستقلال الضروري تجاه الأطراف، وبالأحرى تجاه السلطة

(1) À noter, néanmoins, que c'est dès 1979 que le parlement européen a adopté une résolution tendant à instituer un médiateur européen a adopté une résolution tendant à instituer un médiateur européen. CF. GAMMELHOFT (H.), « Trends leading to the establishment of a European ombudsman », The European Ombudsman. Origins, Establishment. Evolution, Luxembourg. Office des publications officielles des communautés européennes, 2014, p. 13.

العامّة والتي تتمتع بالتفوق والغلبة الساحقة بالمقارنة بالأشخاص العادية حينما تكون طرفاً في النزاع المعروف عليه. ناهيك عن أن حجية الشيء المقضي به والتي تكتسي بها قرارات وأحكام القاضي تكون ملزمة للسلطات العامّة، والتي يتعين عليها أن تعمل كل ما في وسعها لأجل أن تضع قرارات القاضي موضع التنفيذ الفعلي.

ويجب أن ننوه في هذا الشأن إلى أن نسبة متزايدة من المنازعات التي تعرض أمام القاضي يكون أحد أطرافها شخصاً عادياً بينما يكون الطرف الآخر هو السلطة العامّة، والادعاء بمخالفة الحقوق الأساسية في هذه الأحوال يكون واضحاً، حيث إن السلطات العامّة هي التي تنتهك حقوق الأشخاص. ومما يجدر بنا ذكره أن بحث فكرة المخالفة أو الانتهاك المحتمل للحقوق الأساسية يكون له الفضل في جعل القاضي أكثر يقظة، الأمر الذي تزيد معه فرص الفوز القانوني أو الغلبة القضائية.

ومن جهة أخرى، فإن الدراسة المعقدة لعلاقات الوسيط الأوروبي مع مؤسسات الجماعة من بينها محكمة العدل توصلنا إلى وجود نوع من التداخل بين هذه الأخيرة والوسيط الأوروبي، وهذا التداخل يؤدي بنا- في الواقع- إلى تسلسل أو تدرج العلاقات بين هذين الجهازين. وإذا ما عكفنا على دراسة العلاقات الخارجية بين هذين الجهازين (الوسيط ومحكمة عدل الجماعة) لتبين لنا أن التداخل في العلاقات بينهما ينتقل بنا من التبعية التدرجية إلى المنافسة.

وجدير بالذكر، أن الوسيط الأوروبي، شأنه في ذلك شأن عدد لا بأس به من الوسطاء الوطنيين، إما أن يكون منذ البداية كذلك أو على هذا النحو، أو أنه سيصبح

منافسًا للقاضي^(١). وهذا الأمر هو الذي يعنينا بصفة خاصة في هذا البحث، وذلك بغية التعرف على الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي، والتي ربما تكون عرضة لانتهاك محتمل من جانب أحد أجهزة الاتحاد.

حقًا أن الاسم الذي تم اختياره – وهو الوسيط- قد لا يعبر بالضرورة عن الدور الحقيقي أو المفترض الذي يمكن أن يلعبه هذا الجهاز، إلا أن هذه التسمية- في الواقع- تجد أصلها في دولة فرنسا. ونحن لم نتردد- مطلقًا- في أن ندخل بعض الحيوية أو الرومانسية على هذه التسمية^(٢). وفي البرتغال وأسبانيا، هاتان الدولتان اللتان عرفتا حكم الديكتاتورية لفترات طويلة، كانت الحاجة ملحة- لحظة استعادة الديمقراطية- إلى وجود جهاز جديد وفوق مستوى الشبهات يناوئ الجهاز القضائي الجامد والمتصلب، بل ويستطيع أن يتوصل إلى تسويات أو حلول متوازنة ومرضية مع الديكتاتوريين. ويُذكر أنه يطلق على هذا الجهاز- الوسيط الآن- في البرتغال المدافع عن الشعب،

(1) De manière peu innocente, l'article 6/2 du statut du médiateur européen précise qu'une des conditions d'élection au poste de médiateur est le fait que le candidat réunisse « les conditions requises dans son pays pour l'exercice des ; plus hautes fonctions juridictionnelles » (Décision du parlement européen concernant le statut et les conditions générales des fonctions du médiateur adoptée le 9 mars 1994, JOCE, L 113 du 4-5, 1994, P. 15.

(2) Ainsi, dans la version allemande du traité, il est appelé « Burgerbeauftragte ». L'Allemagne étant dépourvue d'une institution nationale analogue à celle du médiateur européen, la comparaison linguistique ne peut être soutenue qu'avec la pratique autrichienne. Or, le médiateur est appelé, dans le deuxième plus important État membre germanophone, « Volksdnwalt », (avocat du peuple).

ويُطلق عليه في أسبانيا المدافع عن الشعب ضد الإدارة^(١). وأياً كانت التسمية التي تُطلق على هذا الجهاز، الذي يدافع عن الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي، يتعين عليه- من وجهة نظرنا الخاصة- أن يأخذ مسافة متساوية من الإدارة المعنية والمواطن مقدم الطلب وذلك على غرار القاضي المستقل.

ووجود مؤسسة كهذه- مؤسسة الوسيط الأوروبي- تضطلع، بناءً على مبادرة المواطن الشاكي، بمهمة تذليل وتسوية مشاكل ومنازعات المواطن الأوروبي مع مؤسسات وأجهزة الجماعة، يعني أنها- أي مؤسسة الوسيط- توجد جزئياً وليس كلياً في منافسة مع محكمة عدل الجماعة الأوروبية وذلك فيما يتعلق بحماية الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي^(٢). وهذه المنافسة قد أقرت بها- في الواقع- المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية، حيث تنص على أن أهلية الوسيط في استقبال الشكاوى والطلبات لا تمتد إلى فحص الوقائع المدعي بارتكابها حينما تكون موضوع إجراء قضائي^(٣).

والمواطن الذي يرغب في إصلاح أو استعادة حقوقه الأساسية المنتهكة من جانب إحدى مؤسسات الجماعة، سوف يكون لديه الخيار في اللجوء: إما إلى الوسيط

(1) On notera que, si l'institution analogue nationale s'appelle en Espagne bel et bien « defensor del pueblo », certaines communauté autonomes espagnoles, dotées d'une institution analogue à leur niveau ont préféré d'autres appellations.

(2) HEEDE (K.), « Enhancing the accountability of community institutions and bodies : The role of the European ombudsman », European public law, 1977, p. 587-605 ; du même auteur, European ombudsman : Redress and control at Union level », La Haye, Kluwer, 2000, p. 137.

(٣) راجع المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية.

الأوروبي أو محكمة عدل الجماعة، وإما إلى محكمة أول درجة للجماعة الأوروبية^(١). مع الأخذ في الاعتبار أن اللجوء إلى الطريق الثاني يمنع اللجوء إلى الطريق الأول صراحة، كما أن اللجوء إلى الطريق الأول يمنع الطريق الثاني، وذلك إذا ما أخذنا في الاعتبار مدد التقاضي القصيرة^(٢).

وتفضيل أي من الطرق السابقة يتوقف، بطبيعة الحال، على وزن المزايا المتبادلة في حالة اللجوء إلى القاضي أو في حالة اللجوء إلى الوسيط. وعليه، فإننا سوف نكون بصدد: إما قرار صادر من الوسيط الأوروبي وإما حكم صادر من الجهاز القضائي بالفصل في المسألة وإدانة المؤسسة المعنية والتي سوف تلتزم- في هذه الحالة- بسداد رسوم ونفقات الدعوى. وجدير بالذكر أن، هذا الالتزام الأخير غير موجود في حالة اللجوء إلى الوسيط، وذلك حسبما أشارت محكمة أول درجة للجماعة في أحدث أحكامها^(٣). وفي كل الأحوال، يتعين على المؤسسة المحكوم عليها أو المدانة تنفيذ الحكم وفقاً لمبدأ حسن النية.

وجدير بالملاحظة، أن تدخل الوسيط المقتنع تماماً بحيثيات الطلب أو الشكوى يكلل دائماً بالنجاح الأكيد. مع الأخذ في الاعتبار، أن سلطة الوسيط ترتبط دائماً بوجود إحدى حالات سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الجماعة. ولا يملك الوسيط حيال

-
- (1) OU, bien sur, pour les citoyens qui ont la chance d'être fonctionnaires communautaires, le Tribunal de la fonction publique.
- (2) PIERUCCI (A.), « Le recours au médiateur européen », in E. MARIRS (éd.), European Citizenship, Maastricht, institut européen d'administration publique, 2014, p. 103-107.
- (3) TPICE, Ord., 11 juillet 2011, internationales Hilfs fonds evc/ Commission, aff. T-494/09, Rec., p. II- 7219.

المؤسسة أو الجهاز المعني، إذا ما توافرت لديه إحدى حالات سوء الإدارة، إلا أن يصدر التوصيات.

والالتزام الوحيد الذي يقع على عاتق المؤسسة المعنية، وفقاً لنصوص المعاهدة والنظام الأساسي، هو إخطار الوسيط برأيها في خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إصدار التوصية، وذلك بعد أن تتقدم للوسيط بالوثائق والمستندات المطلوبة.

وجدير بالذكر، أنه لا يوجد- من وجهة النظر القانونية- ما يضمن نجاح تدخل الوسيط. ويعتبر الضغط الذي يمارسه هذا الأخير على المؤسسة هو الوسيلة الوحيدة التي يمتلكها للوصول إلى غاياته وأهدافه. ولكن ينال من تلك الوسيلة قدرة المؤسسة المعنية على المقاومة والحالة المزاجية للموظف الذي يتعامل مع الملف. ونحن من جانبنا لا نستطيع أن نستبعد أي صورة من صور الضغط الذي يمارسه الوسيط على المؤسسة إلا حينما يكون الضغط أكثر شدة في حالة أو أكثر ضعفاً في حالة أخرى.

يضاف إلى ذلك، أنه إذا كانت مهمة الوسيط الأوروبي ترتبط وجوداً وهدماً بتوافر إحدى صور سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد من عدمه، فإنه يخرج عن تلك المهمة- بموجب التعريف- رقابة شرعية أو عدم شرعية فعل أو امتناع يحدث من جانب إحدى هذه المؤسسات أو الأجهزة.

والحالة هذه، يوجد لدينا التساؤلات الآتية: إذا كانت تلك هي نتائج الوساطة، فلماذا يفخر الشخص بتدخل الوسيط حينما تنتهك حقوقه الأساسية؟ وهل تعتبر الحقوق الأساسية مسألة ليست على درجة كبيرة من الأهمية لدرجة أن نعهد بها إلى الوسيط؟ وبالعكس، لماذا يفضي الأمر بالمؤسسة المعنية في الشكوى إلى أن تصوب رأي الشخص وتقف بجانبه؟ وحينما يفضل الشخص طريق الوساطة على الطريق القضائي،

فهل هذا يعني ضعف الأسباب التي يستند إليها؟ والضغط الذي يمارسه الوسيط على المؤسسة ذات السلوك الخاطئ يعتبر- في الحقيقة- ضغطاً ذات طبيعة سياسية بالمعنى الواسع. ونستطيع أن نؤكد من جانبنا- مع ذلك- أن الإعلان الذي يتم بواسطة تقرير الوسيط والمندد بسلوك الإدارة لا يعتبر ضغطاً قوياً بالقدر الكافي على هذه الأخيرة. هذا ناهيك عن أن تهكم البيروقراطية الإدارية قد يضعف من احتمالات الفوز أو الانتصار. يضاف إلى ذلك، أن الإدارة المعنية قد تنجح في تفنيد حجج الطالب أو الشاكي، الأمر الذي قد لا يسفر في النهاية عن نتائج ملموسة.

ويجب أن ننوه هنا إلى أن، الضغط الوحيد الذي قد يكون مثمرًا هو الذي يأتي من جانب البرلمان الأوروبي باعتباره المؤسسة التي تنتخب الوسيط الأوروبي. ولإضفاء الطابع الرسمي على هذا النوع من الضغط، تنص المادة (٧/٣) من النظام الأساسي للوسيط على أن "يرسل الوسيط الأوروبي، في نهاية تدخله، تقريراً إلى البرلمان الأوروبي وكذا إلى المؤسسة أو الجهاز المعني، ويمكن للوسيط أن يطرح توصياته في هذا التقرير"^(١).

بالمقابل، يجب علينا أن نوضح بعض الأمور أو المسائل: أولاً. أنه قد يصعب على الوسيط الحصول على نتيجة ما وذلك عندما يكون البرلمان نفسه هو المؤسسة المتهمه بسوء الإدارة^(٢)، ثانياً. أنه لا يمكن للبرلمان أن يباشر الضغط بشكل صريح

(1) Statut, article 317.

(2) BLUMANN (C.), note que le médiateur préfère ne pas s'immiscer dans le fonctionnement interne du parlement européen (« Article II-103-Médiateur européen »), in BURGORGUE (L.), LEVADE (A.) et PICOD (F.), « La charte des droits fondamentaux de l'Union », Commentaire article par article, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 951- 955.

وأكد إلا على اللجنة فقط^(١)، لذا سوف يكون تقرير الوسيط إلى الاتحاد الأوروبي- في كثير من الأحيان- مجرد حبر على ورق، ثالثاً وأخيراً، أنه ليس من المؤكد أن البرلمان نفسه لديه الرغبة الأكيدة في أن يمارس- في كل الأحوال- بعض الضغوط الفعالة على اللجنة. هذا ناهيك عن أن الضغط قد يأخذ شكل الاقتراح بالتوبيخ وذلك حسبما ورد في المادة (٢٠١) من معاهدة الجماعة الأوروبية. أضف إلى ذلك، أنه يمكن للبرلمان أن يستخدم اللجنة كسلاح ردع إلا أنه لم يفعل ذلك مطلقاً، ومن الوهم أن نعتقد أنه يمكن أن يستخدم اللجنة في إعادة إصلاح عيوب وسلبات سوء الإدارة المزعوم.

ويجب أن ننوه هنا إلى أن عجز الوسيط الأوروبي لا يرجع فقط إلى عدم نجاح مساعيه، ولكن أيضاً إلى الأحوال والظروف التي يجري فيها تحقيقاته. وإذا كانت المادة (٢/٣) من النظام الأساسي للوسيط تقرر التزام مؤسسات وأجهزة الجماعة بأن تقدم للوسيط المعلومات التي يطلبها وأن تمكنه من الوصول إلى الملفات المعنية، وأنها لا يمكنها أن ترفض ذلك إلا لدوافع السرية، فنحن- على العكس- لا يمكننا أن نستشف منها قدرة الوسيط في الحصول على ما يريد وما يتمنى في حالة عدم تعاون المؤسسة المعنية. ناهيك عن أن الوسيط لا يستطيع أن يقدم الطعن بالإلغاء ضد الرفض الصريح للمؤسسة، كما أنه لا يمكن الطعن بالتقصير ضد صمتها.

(1) Ce qui tombe très bien. Parmi les enquêtes traitées en 2005 par le médiateur, 68% mettaient en cause la commission. Le même pourcentage était de 69, 1% pour 2004, de 66, 9% pour 2003, de 75% en 2001, de 77% en 2001 et de 83% en 2000. Toutefois, l'institution la plus ciblée par les enquêtes en 2003, 9% pour 2002 et 7% en 2001 et 2000) sauf qu'en 2004 avec 8,9% et en 2005 avec 9,2% des enquêtes dirigées contre lui, le parlement arrive en troisième position.

وإذا كان النظام الأساسي للوسيط ينص على أنه: "إذا لم يحصل على المساعدة المطلوبة والمأمولة، للوسيط أن يخطر بذلك البرلمان الأوروبي، والذي يحق له أن يتخذ التدابير المناسبة في هذا الشأن"، فمن الصعوبة بمكان- في رأينا الخاص- أن نعرف ماهية تلك التدابير، كما أنه ليس من اليسير أن نتوصل إلى مدى فعاليتها.

ونستطيع من جانبنا، أن نبدي على النص السابق الملاحظتين التاليتين: الأولى تتلخص في أن البرلمان الأوروبي لا يتخذ التدابير المناسبة إلا في الحالة التي تمتنع فيها الإدارة عن تزويد الوسيط بالمعلومات التي يطلبها، والثانية هي أن هذه التدابير قد لا تصل إلى درجة إقناع الإدارة الآتمة في أن تعيد النظر في موقفها بخصوص الموضوع أو بخصوص وجود إحدى حالات سوء الإدارة.

وعليه، فقد تأكد لدينا أنه في الوقت الذي يعجز فيه الوسيط الأوروبي في أن يحصل على ما يريد، يسهل على قاضي الجماعة أن يصل إلى كل ما يريد. ومن هنا، فإن الجهاز الأفضل لحماية الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي هو الجهاز القضائي وليس جهاز الوساطة الأوروبية. زد على ذلك، أنه إذا كان دور الوسيط هو البحث عن حل غير قضائي لحالة سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي^(١)، فهو (أي الوسيط) لا يملك أن يفصل في منازعة قانونية، وذلك لأنه لا يقدم حماية قانونية حقيقية^(٢).

(1) TPICE, 10 avril 2002, lamberts C. Médiateur, aff. T-209/49, Rec. II-2203, n°. 59.

(2) Conclusions sous l'arrêt du 23 mars 2011, Rec. I- 8203, Médiateur européen, aff. C- 734/09.

وفيما يتعلق- في النهاية- بفعالية الحل المقترح من جانب الوسيط الأوروبي والقرار من جانب القاضي، فقد تأكد لدينا أن إسهام الوسيط في حماية الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي يبدو، على عكس إسهام القاضي، متواضعاً.

٢ - الوسيط: مؤسسة مكملة للمؤسسة القضائية

بهدف الهروب من صورة الوساطة التي رأيناها، بعد عمل مقارنة بين العدالة القضائية وعدالة الوساطة^(١)، كان من الضروري أن نبدأ في مناقشة مسائل أخرى بخلاف تلك التي تتعلق بالنجاح المضمون أو غير المضمون على الإطلاق للتدخلات المتبادلة لكل من القاضي والوسيط. والحالة هذه، فإنه يجب أن نشير إلى أن الحكم الصادر من محكمة عدل الجماعة بإدانة مؤسسة ما لا يكون دائماً بمثابة تنويع لنجاح حقيقي للطالب أو الملتزم، ولا سيما أنه يجوز للقاضي وفقاً للمادة (٢٣١) من معاهدة الجماعة أن يعدل، في ظروف وأحوال معينة، آثار الحكم الصادر بالإلغاء. يضاف إلى ذلك، أن إدانة مؤسسة ما بسبب العجز أو القصور وفقاً لنص المادة (٢٣٢) من معاهدة الجماعة لا تعني- على الإطلاق- أنه يجوز لقاضي الجماعة أن يحل محل تلك المؤسسة العاجزة أو الضعيفة ويعتمد الفعل المأمول بدلاً منها^(٢).

الجديد والعظيم هنا، هو أن نحاول إجراء مقارنة بين الوساطة أو الطب الرقيق أو التقليدي أو الطب البديل وبين الطب الصلب أو الصارم الذي يتم عن طريق القاضي والذي قد لا يستطيع أن يعالج الآلام من أساسها ولكن يجب الاستعانة به- مع ذلك- لإجراء العمليات الجراحية الدقيقة.

(1) MAGLIVERAS (K.), « Best intentions but empty words : The European ombudsman », European law review, 1994.

(2) NOGUELLOU (R.), « le Médiateur », art. préci., p. 260.

تعطي المقارنة السابقة- في الواقع- صورة أخرى أو وجه آخر للوساطة، حيث الصبر والوداعة وتكيف أو توافق طرق العلاج مع كل حالة مرضية^(١). وفي الحقيقة، يوجد، نفسياً واجتماعياً، مكان حقيقي للوسيط أو للوساطة بجانب أو قبل أو حتى بعد تدخل القاضي. ويجب أن ننوه هنا، إلى أن الوساطة غير هرمية أو غير متدرجة، كما أنها- أيضاً- غير صارمة وغير جامدة^(٢).

ويمكن أن يتحول ضعف الوسيط أو عدم فعالية تدخلاته، في سياق اجتماعي ونفسي، إلى قوة نسبية أو غير مطلقة وذلك إذا ما أمنا واقتنعنا بتقريره السنوية. أضف إلى ذلك، أنه يمكن لانعكاسات التضامن أو الصلابة أو التكافل أن تفود- بسهولة- المؤسسات إلى أن تنظر بشكل إيجابي في ملاحظات الوسيط الأوروبي. وجدير بالذكر، أنه في أثناء فترة الانتقادات اللاذعة لإنشاء وتأسيس الجماعة، كان يمكن للوسيط أن يفرض ملاحظاته على المؤسسات والأجهزة الأخرى الآتمة (أي التي يُعزى إليها سوء الإدارة)، ومن هنا قد يكون لخيبة الأمل- أحياناً- بعض الآثار الإيجابية^(٣).

في النهاية، فإن الوسيط الأوروبي هو جهاز دوره الأساسي يتمثل في مواجهة حالات سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد، ويتوقف القيام بهذا الدور- في الواقع- على عدة أمور منها: شخصية الوسيط، وخبرته، وأخير وليس آخراً، يقينه واعتقاده الراسخ في أهمية مهمته الخاصة.

(1) BLUMANN (C.), « Article II- 103- Médiateur européen », art. préc., p. 960 et s.

(2) DAVID (R.), « Les grands systèmes de droit contemporain », Paris, Dalloz, 2012, p. 405-506.

(3) LATOURT (X.), « Les autorités indépendantes au sein de l'Union européenne », art. préc., p. 243 et s.

بالنظر إلى هذه الزوايا المختلفة، يمكن أن يبرز- من وجهة نظرنا الخاصة- دور الوسيط الأوروبي إذا ما قورن بدور قاضي الجماعة. وهذا يؤكد- في رأينا الخاص- أن الوسيط الأوروبي يعتبر منافساً قوياً لمحكمة عدل الجماعة وذلك فيما يتعلق بحماية الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي.

وجدير بالذكر، أن هناك جانب من الفقه لا يقبل رفع الوسيط إلى مصاف المنافس للعدالة القضائية أو ما يسمى أحياناً بعدالة المحاكم، وذلك لأسباب قانونية^(١). وعليه، فإن المنافسة بين الوساطة والقضاء هي أبعد ما تكون عن الكمال، والأمثلة على ذلك عديدة ومتنوعة.

سوف نبدأ بحالة تتعلق بالمدد التي يتعين خلالها رفع الطعون إلى قاضي الجماعة أو تقديم الشكوى إلى الوسيط. فكما نعرف جيداً أنه توجد مدة ملزمة يتعين خلالها تقديم الطعون القضائية، سواء تعلق الأمر بالطعن بالإلغاء أو بالطعن بالعجز والتقصير والإهمال، حيث يجب تقديم تلك الطعون خلال شهرين.

وفيما يتعلق بالوساطة، فإنه يتعين على الشخص أن يرفع شكواه إلى الوسيط خلال عامين من تاريخ علمه بالوقائع. وتنص المادة (٤/٢) من النظام الأساسي للوسيط على أن "يجب تقديم الشكوى خلال مدة عامين، تحسب من تاريخ علم الشاكي بالوقائع". وهذه المدة تكون- في الواقع- هامة جداً وكافية للغاية، إذا ما قورنت بالمدد القضائية المنصوص عليها بواسطة المعاهدة^(٢). أضف إلى ذلك، أن طول هذه المدة

(1) WEILER (J.), « Les droits des citoyens européens », art.Préci., p. 83et s.

(2) On notera, Toutefois, que le délai de prescription d'une action en responsabilité extracontractuelle est de cinq ans à partir de la survenance du fait donnant lieu à l'action (article 46 du statut de la cour).

يكون مفيد جداً في مكافحة سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد من ناحية، وفي زيادة عدد فرص الاتصال بالوسيط من ناحية أخرى. وتبدأ مدة السنتين من تاريخ علم الشاكي بالوقائع وليس من تاريخ الرفض النهائي من جانب الإدارة لادعاءات الشاكي. واحتساب هذه المدة من تاريخ علم الشاكي بالوقائع وليس من تاريخ رفض الإدارة لادعاءاته يعتبر أمراً محموداً، وذلك إذا ما أخذنا في الاعتبار ظهور الإدارة بمظهر المتمرد أو المراوغ في إجاباتها بهدف أن تُضيق على الشاكي فرص الاتصال بالوسيط.

الأمر الذي يتعلق أيضاً بالوساطة هو أنه يمكن للوسيط أن يجري من تلقاء نفسه ما يشاء من التحقيقات، شريطة أن يكون لهذه الأخيرة ما يبررها من وجهة نظره الخاصة^(١). ولا يمكننا إبداء أية تعليقات خاصة أمام مثل هذه الإمكانيات، اللهم إلا الإشارة إلى أن عدد التحقيقات التي أجريت بمبادرة الوسيط الأوروبي نفسه يبقى هامشياً^(٢).

وجدير بالملاحظة، أنه يفترض دائماً أن الوسيط الأوروبي يعتبر منافساً للقاضي بشأن حماية الحقوق الأساسية، ولاسيما أنه يملك زمام المبادرة بخصوص حماية الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي، كما أنه يستطيع أن يهب لنجدة ضحايا سوء الإدارة الذين لا يعرفون كيفية حماية حقوقهم. أضف إلى ذلك، أن الوسيط يعتبر بمثابة المدافع عن الضحايا الذين لا يريدون حماية حقوقهم من سوء الإدارة، أو الذين لا يعرفون خطر سوء الإدارة. هذا ناهيك عن أنه يمكنه أن يتدخل من تلقاء نفسه في أي

(1) Voir, article 195/1 du traité.

(2) Ainsi, en 2010, il n'ya en que 110 enquêtes de ce type pour un total de 9320 plaintes déposées (en 2005, 10 pour 3920, en 2004, 8 pour 3725 et en 2003, 5 pour 2436 plaintes).

اعتداء مادي مازال يجري على الحقوق الأساسية للأفراد. وهذا ما أعلنه صراحة التقرير السنوي للوسيط لعام (٢٠٠٩)، حيث جاء فيه ما يلي:

"يعمل الوسيط الأوروبي بشكل استباقي ويباشر من تلقاء نفسه التحقيقات التي يراها ضرورية، ويبلغ المواطنين بحقوقهم وكيفية ممارستها"^(١). وعليه، فإذا أردنا أن نضع الوسيط الأوروبي في مقارنة مع غيره من الأجهزة، لقلنا أنه يعادل- من وجهة نظرنا الخاصة- المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كما أنه يمكن أيضاً أن يعادل لجنة منع التعذيب .

وهكذا، فمن خلال مقارنة الخصائص والمميزات الإجرائية للوسيط بتلك الخاصة بقاضي الجماعة، يتبين لنا مدى فائدة الوسيط الأوروبي وفعاليته.

من جهة أخرى، فإنه من المعروف أن مباشرة الطعن بالإلغاء، وهو الطعن القضائي الرئيس المنصوص عليه من جانب المعاهدة لمكافحة عدم الشرعية، من جانب الأشخاص الطبيعية أو المعنوية يرتبط بتوافر شروط صارمة للغاية، حيث لا يمكن لهؤلاء الأشخاص الظهور أمام قاضي الجماعة، إلا بغرض الطعن على القرارات التي تتعلق بهم بشكل مباشر وشخصي^(٢). ودسترة هذا الحق في المعاهدة الدستورية لعام (٢٠٠٤) لم تغير من الأمر شيئاً، لأنه في حالة الإدانة للعجز والتقصير وفقاً لنص المادة (٢٣٢) من معاهدة الجماعة، تلتزم المؤسسة فقط باتخاذ قرار مجرد، والذي ربما لا يتفق ورغبات الطالب أو الملتزم المنتصر أو الفائز. على العكس، فإن تدخل الوسيط المكمل بالنجاح، يمكن أن يلزم المؤسسة العاجزة ليس فقط بإصدار قرار مجرد،

(1) Rapport annuel, 2009, p. 31.

(2) CJCE, 25 Juillet 2009, aff. C- 90/00 P, Rec. I- 9977, avril 2011, Jégo-Quéré ; aff. C- 863/08 P, Rec. I- 7533.

ولكن أيضاً يتعين في هذا الأخير أن يرضي الشاكي ويتوافق وطموحاته. وتلك خاصية للوساطة تتميز بها عن الطريق القضائي.

ويليق بنا أن نذكر، أن الشاكي أمام الوسيط الأوروبي لا يتقيد مطلقاً بالشروط الصارمة التي فرضتها المعاهدة على الأشخاص الملتزمين. وتفوق الشاكي على الملتزم يكون هنا بدرجات ونسب دقيقة وخطيرة. أضف إلى ذلك، أنه يوجد عدد من الشكاوى لا يستند إلى تصرفات إيجابية لمؤسسات الجماعة، ولكن يستند إلى امتناعات أو إسقاطات من جانب تلك الأخيرة. وذلك على الرغم من أن الحدود الفاصلة بين التصرفات الإيجابية والإسقاطات أو الامتناعات قد تكون- أحياناً- دقيقة^(١). ويمكن أن تذكرنا هذه الإسقاطات أو الامتناعات بأوجه العجز أو القصور الواردة بالمادة (٢٣٢) من معاهدة الجماعة الأوروبية. وعليه، فقد وازنت المادة الأخيرة بين الملتزمين العاديين (من الأفراد) والملتزمين من مؤسسة الوسيط الأوروبي. وهكذا فإن الميزة التي يتفوق بها هنا الفرد الشاكي على الفرد الملتزم تبدو غير موجودة أو مفقودة. وهذا الفقد يجب أن يقتصر- في الواقع- على الحالة التي يصدر فيها قرار أو حكم بإدانة مؤسسة ما بالعجز أو القصور، ولا يملك الملتزم المنتصر وسيلة أخرى للتمتع بانتصاره إلا التذرع بالصبر انتظاراً لتنفيذ المؤسسة المدانة للقرار أو الحكم. وفي هذه الحالة يتشابه إلى حد كبير موقف كلاً من القاضي والوسيط. ولكن، ربما يمكن لهذا

(1) On est étonné de constater, néanmoins, une certaine auto- limitation du médiateur par rapport aux omissions de institutions, analysées en absences d'actes et pouvant prétendument paralyser l'action du médiateur (Jacob SODERMAN, « A thousand and one complaints : The European Ombudsman en route », European public law, 2011, p. 351-361).

الأخير أن يذهب أبعد من القاضي وذلك لكونه يستطيع أن يعيد الكرة مرة أخرى حتى يحصل على الكسب المعني أو المراد، أو حتى تكتب له الغلبة. وهذا الطريق يجهله تمامًا قاضي الجماعة الأوروبية ولاسيما في نطاق الطعن بالعجز أو التقصير.

ومن المميزات التي يتمتع بها الشاكي أيضًا أنه يمكنه، على خلاف الطالب أو الملتمس، أن يطعن على الأفعال والقرارات التي تصدر عن عدد كبير من أجهزة ومؤسسات الاتحاد الأوروبي. وهذا يعني بشكل أو بآخر، اختصاص الوسيط بنظر الشكاوى التي تتضمن اختصاص تصرفات وامتناعات عدد كبير من تلك الأجهزة أو المؤسسات. وهكذا نرى، على سبيل المقارنة، أنه يمكن للملتمس أو الطالب في نطاق الطعن بالإلغاء أن يختصم فقط القرارات الصادرة عن المؤسسات المشار إليها في الفقرة الأولى من المادة (٢٣٠) من معاهدة الجماعة (المجلس، اللجنة، المجلس والبرلمان الأوروبي معًا، البنك المركزي الأوروبي والبرلمان الأوروبي، وذلك في الأحوال التي تنصرف فيها آثار قرارات هذا الأخير إلى الغير). هذا ناهيك عن أنه يمكن للملتمس، وفقًا للمادة (٢٣٢) من المعاهدة المذكورة، أن يطعن على عجز أو إهمال البرلمان الأوروبي، واللجنة، والمجلس.

أما من ناحية مجال الشكوى، فهو أوسع بكثير من ذلك، حيث يمكن للشاكي أن يختصم، في أحوال سوء الإدارة، وفقًا للمادة (١/١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية الأفعال والقرارات والامتناعات التي تصدر عن أجهزة ومؤسسات الجماعة.

ويبدو لنا أن صياغة المادة (١/١٩٥) السالف ذكرها تكون واسعة لدرجة أنها تشمل بالإضافة إلى مؤسسات الجماعة الخمس كل الأجهزة والوكالات الأخرى والتي قد يصعب أحيانًا تحديد طبيعتها القانونية. وهكذا، فقد كشفت لنا تقارير الوسيط عن أنه قد أجرى تحقيقات تتعلق بعدد كبير من الأجهزة، والتي يمكن لأفعالها أو امتناعاتها أن

تفسد الحياة اليومية للمواطن الأوروبي، مثل: بنك الاستثمار الأوروبي، المكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيال، لجنة الأقاليم، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، المركز الأوروبي لرصد العنصرية وكراهية الأجانب، مكتب الاتحاد الأوروبي الشرطي في البوسنة والهرسك، مكتب المنشورات الرسمية للاتحاد الأوروبي، السلطة الأوروبية لسلامة الأغذية، المعهد الجامعي الأوروبي، الوكالة الأوروبية للبيئة، الوكالة الأوروبية للتعمير، الوكالة الأوروبية للأدوية، وكالة الدفاع الأوروبية، الوكالة الأوروبية للأمن الجوي، المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني، والمؤسسة الأوروبية لتحسين المعيشة وظروف العمل.

ويمكننا أن نضيف إلى قائمة المؤسسات والأجهزة السالفة الذكر^(١)، البنك المركزي الأوروبي، ومحكمة المراجعين أو المحاسبين، وكذا المكتب الأوروبي لاختيار موظفي الجماعات الأوروبية^(٢).

وقد وسعت معاهدة أمستردام، من جانبها، دائرة عمل الوسيط الأوروبي، وذلك بموجب المادة (٤١) منها، حيث أصبحت تشمل مجالات التعاون البوليسي والقضائي في المسائل الجنائية^(٣).

- (1) Comme l'observe le rapport annuel, 2004, « il n'existe aucune définition ou list officielle des organes Communautaires ». Ce qui, bien entendu, peut placer le médiateur dans une situation embarrassante.
- (2) La plupart de ces organes sont concernés en 2005 ou encore en 2004 et 2003 par une ou deux ouvertures d'enquêtes Uniquement. Toutes les ouvertures les concernant font moins de 10% du. Total des enquêtes ouvertures.
- (3) MEISSE (E.), "La démocratie administrative dans le traite établissant une constitution pour l'Europe", in CONSTANTINESCO (V.), GAUTIER (Y.) ET MICHEL (V.), « le traite établissant une constitution pour l'Europe, analyses et commentaires », Strasbourg, presses universitaires de Strasbourg, 203, p. 397 et s.

يضاف إلى ذلك، أن المعاهدة المنشئة للدستور الأوروبي تنص على أن:

"يكون الوسيط الأوروبي مؤهلاً لاستقبال الشكاوى المتعلقة بحالات سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة وهيئات الاتحاد الأوروبي". وهذه الصياغة تكون، في الواقع، أوسع من تلك التي نجدها في المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية، وذلك لأن تعبير هيئات قد أضيف إلى تعبير مؤسسات وأجهزة الجماعة، مما يضيف مجالات أخرى لتدخل الوسيط الأوروبي. وعليه، فإن مجال الوساطة يكون أكثر اتساعاً من مجال الطعون القضائية في نطاق الجماعات الأوروبية^(١).

وجدير بالذكر، أن مجال تدخل الوسيط الأوربي لا يكون غير محدود، حيث أنه طبقاً للفقرة الأولى من المادة (٢) من نظامه الأساسي فإن قرار أو تصرف أي سلطة أو شخص آخر لا يمكن أن يكون موضع شكاوي لدى الوسيط الأوربي أضف إلى ذلك، أنه لا يجوز للوسيط نظر الشكاوي التي تدخل في الاختصاص القضائي لمحكمة عدل الجماعة أو محكمة أول درجة للجماعة أو لمحكمة الوظيفة العامة للجماعة أو للغرف القضائية الأخرى، والتي سوف تنشأ في المستقبل تطبيقاً للمادة (٢٢٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية. ولكن يجب أن نأخذ في الاعتبار أنه يجوز للوسيط، بموجب المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة، أن ينظر في شكاوي سوء الإدارة في المجالات التي تخرج عن نطاق الوظيفة القضائية بشكل عام.

(1) LENAERTS (K.), « le système juridictionnel de l'Union », in DONY (M.) et BRIBOSIA (E.), « Commentaire de la constitution de l'Union européenne », Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 2012, p. 219-239.

ثانياً: أي حقوق أساسية؟

بادئ ذي بدء، يجب أن نقر بأن فكرة الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي هي فكرة مبهمّة وغير محدّدة. ويجدر بنا أن نذكر، أنه قبل أن نحاول تجسيد الحقوق الأساسية الذي يتولى الوسيط الأوروبي حمايتها والدفاع عنها^(١)، يتعين علينا أن نبحث عن الأساس القانوني لدخوله في هذا المجال ومساهمته فيه.

زد على ذلك، أنه على الرغم من التقارب بين الوسيط ومحكمة عدل الجماعة بخصوص العمل على حماية واحترام الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي، إلا أن هذا التقارب يفتقد- في الحقيقة- الجدارة المطلوبة لضمان احترام الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي، الأمر الذي أثار كثير من المشاكل، ووضع كثير من التحديات ليس فقط أمام الوسيط ولكن أيضاً أمام محكمة عدل الجماعة ذاتها^(٢).

١ - طريق الوسيط نحو حماية الحقوق الأساسية

لم تشر صراحة المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية ولا النظام الأساسي للوسيط الأوروبي والمعتمد من جانب البرلمان الأوروبي في التاسع من مارس عام (١٩٩٤) إلى أي حماية لحقوق الإنسان أو لحياته الأساسية.

وبشكل محايد، فقد أحاطتنا المادة (١/١/١٩٥) من معاهدة الجماعة علماً بأن الوسيط الأوروبي يكون مؤهلاً لاستقبال الشكاوي المتعلقة بحالات سوء الإدارة داخل

(1) LENAERTS (K.), « Le système juridictionnel de l'Union », art. préci., p. 243.

(2) MEISSE (E.), «La démocratie administrative dans le traite établissant une constitution pour l'Europe », art. préci., p. 407.

مؤسسات وأجهزة الجماعة الأوروبية، بينما وصفت لنا المادة (٢/١/١٩٥) من المعاهدة سألقة الذكر الخطوات والمساعي التي يجب اتخاذها من جانب الوسيط في الفرض الذي يتأكد له فيه توافر إحدى حالات سوء الإدارة. بالمثل، فقد كشف لنا النظام الأساسي للوسيط أن هذا الأخير يساهم في كشف حالات سوء الإدارة^(١). ويجري التحقيقات التي يرى أنها ضرورية لكشف تلك الحالات^(٢)، ويبحث، قدر الإمكان، مع المؤسسة أو الجهاز المعني عن حل مناسب لتجنب سوء الإدارة^(٣). وذلك في الوقت الذي تلتزم فيه السلطات الوطنية بإبلاغه بكل المعلومات التي يمكن أن تساهم في كشف حالات سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الجماعة^(٤). بإيجاز، قد وُجد الوسيط الأوربي لإنجاز مهمة وحيدة تتمثل في تعقب حالات سوء الإدارة بناءً على شكاوى الأفراد أو بمبادرة شخصية منه.

جدير بالذكر، أنه لا يعرف أحد طبيعة العلاقات بين شكاوى الفرد وحالة سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الاتحاد. أضف إلى ذلك، أن المعاهدة لم تؤسس أية رقابة- أيًا كانت- للوسيط على حالات سوء الإدارة، وذلك على الرغم من أن الأفراد تختصم هذه الأخيرة بشكل صريح ومباشر في الشكاوي المقدمة منهم إلى الوسيط. ومن جانبنا نتساءل: كيف يمكن للوسيط أن ينفذ مهمته في إجراء الوساطة بين المؤسسة أو

(1) L'article 2/1 du statut du médiateur européen.

(2) L'article 3/1 du statut du médiateur européen.

(3) L'article 3/5 du statut du médiateur européen.

(4) « Sauf si ces informations sont couvertes, soit par des dispositions législatives ou réglementaire, relatives au secret, soit par des dispositions en empêchant la transmission », a joute la même disposition.

الجهاز المتهم بسوء الإدارة والشاكي؟ زد على ذلك، أن الوسيط عندما يتلقى شكوى الفرد فإنه يعكف على دراسة المشكلة المعنية (محل الشكوى)، وينتهي- بطبيعة الحال- إلى ضرورة توافر نوع من المصلحة من أجل التصرف أو العمل لصالح مقدمي الشكاوي^(١). ومن جانبه، فقد أشاد النظام الأساسي للوسيط بهذا النهج^(٢)، حيث قد ربط بدقة تدخل الوسيط بضرورة اقتناعه بالشكوى المقدمة له.

من ناحية أخرى، نظراً لأن الشاكي لا يملك أن يتعقب بشكل مجرد حالة سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الجماعة، فإن هذا الأمر يختص به- أتوماتيكيا- الوسيط الأوربي، لأنه هو وحده الذي يختص بتعقب حالات سوء الإدارة داخل أجهزة ومؤسسات الاتحاد. وبطبيعة الحال، فإنه يكمن خلف شكاوي سوء الإدارة الحق الذي يكون، من وجهة نظر الشاكي، محل اعتداء من جانب المؤسسة أو الجهاز المعني. وجدير بالملاحظة، أنه بسبب غموض فكرة سوء الإدارة سواءً في نفسها أو في علاقاتها مع حقوق المواطنين، فإنه يمكن لقضاء الوسيط أن يقود إلى تأسيس أو إقامة روابط بين فكرة سوء الإدارة وحقوق المواطنين. زد على ذلك، أن إثبات حالة سوء الإدارة يمكن أن تقود إلى إنشاء ما يسمى بالمدافع عن حقوق المواطنين على نحو يتماثل مع محكمة عدل الجماعة والتي تتولى حماية وصيانة حقوق الإنسان في الجماعة الأوربية.

(1) MARIAS (E.). « The European Ombudsman: Competence, and relations with the other community institutions and bodies », in Marias (E.). The European Ombudsman, Maastricht, Institut européen d'administration

(2) MARIAS (E.). « The European Ombudsman: Competence, and relations with the other community institutions and bodies »,art. Préc., p.175.

ومنذ إنشاء مؤسسة الوسيط الأوروبي، يوجد تساؤل يطرح نفسه ألا وهو: ماذا تعني سوء الإدارة^(١)؟ الحق يقال، أن البرلمان الأوروبي كان قد حث الوسيط^(٢). في قراره بشأن اعتماد التقرير السنوي للوسيط عام (١٩٩٦)، أن يضع مفهوماً دقيقاً لهذا التعبير (تعبير سوء الإدارة). ويذكر أن، معاهدة ماسترخت كانت قد خلت من تحديد دقيق لمفهوم سوء الإدارة. زد على ذلك، أن البرلمان الأوروبي نفسه أهمل- كلية- مسألة تعريف سوء الإدارة حال إعداد النظام الأساسي للوسيط في عام (١٩٩٤) هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنه هو بعينه، لم يهتم بهذا الأمر. وإذا جاز لنا أن نقول، أن الوسيط الأوروبي هو نفسه الذي يختص بتحديد مفهوم سوء الإدارة، يجب ألا يفوتنا في هذا الصدد أنه (أي الوسيط) مازال يفتقر إلى الخبرة اللازمة والكافية لتحديد مثل هذا المفهوم^(٣).

من ناحية أخرى، لم يرد صراحة- في بادئ الأمر- النص على مفهوم الإدارة الجيدة، التي هي عكس الإدارة السيئة أو سوء الإدارة، عن طريق المعاهدات، ولكن برز هذا المفهوم إلى الوجود، بادئ ذي بدء، عن طريق قضاء الجماعة الأوروبية^(٤). وقد تكرر النص على هذا المفهوم- بعد ذلك- في المادة (٤١) من ميثاق الحقوق

(1) LATOURT (X.), « Les autorités indépendantes au sein de l'Union européenne », art. préci., p. 252.

(2) Ce qui n'empêchera pas le premier médiateur européen de déclarer que le terme « has not caused major difficulties so far » (Jacob SODERMAN, op.cit., p.354).

(3) EKLUNDH (C.), « The Scandinavian Model », in E. MARIAS (éd.), «The European Ombudsman», Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2013, p. 181 et s.

(4) CJCE, 31 mars 1992, Burban, aff. C- 255/90 P, Rec., p. I- 2253.

الأساسية للجماعة الأوروبية^(١)، باعتباره حق للإنسان أو على الأقل باعتباره حق للمواطن الأوروبي^(٢). أضف إلى ذلك، أنه طبقاً للوسيط فإن سوء وحسن الإدارة يعتبران وجهين لعملة واحدة. ومع ذلك، فبينما لا يوجد في المعاهدات أية تعريف لمفهوم سوء الإدارة، قد حددت المادة (٤١) من ميثاق الحقوق الأساسية للجماعة مفهوم حسن الإدارة.

وإذا افترضنا، مع ذلك، أن الميثاق أعطى أو أنه ساهم في إعطاء تعريف محدد لحسن الإدارة، فإنه توجد العديد من المشاكل والمسائل التي تتعلق بتعريف سوء الإدارة. هذا ناهيك عن أن القيمة القانونية لهذا الميثاق لا تزال حتى يومنا هذا أكثر غموضاً، ولا سيما في نظر الوسيط الأوروبي^(٣).

ويذكر أنه تحت ضغط البرلمان الأوروبي، أعطى الوسيط تعريفاً لسوء الإدارة، في تقريره السنوي لعام (١٩٩٧)، وذلك بعد مناقشة تلك المسألة مع الوسطاء الوطنيين، وكذا مع المؤسسات الوطنية المناظرة في الدول الأعضاء. والتعريف المقترح من جانب الوسيط تم إقراره بقرار البرلمان الأوروبي على أثر تقرير لجنة الالتزامات التابعة له^(٤). وفحوى التعريف هي كما يلي:

(1) Devenu article II-101 du traité établissant Une Constitution pour l'Europe.

(٢) لقد أشار ميثاق الحقوق الأساسية إلى الحق في الإدارة الجيدة في بابه الخامس المعنون بالمواطنة، ثم اعترفت المادة (٤١) منه بهذا الحق لكل الأشخاص.

(٣) راجع التقرير السنوي للوسيط الأوروبي لعام ٢٠٠٢، ص ٢٠٣.

(4) JOCE, C 292, 21 septembre 1998, p. 168. Voir aussi, rapport annuel, 1998, p. 18. Un échange de lettres entre la commission et le médiateur a convaincu ce dernier que la commission a souscrit à cette définition.

"يوجد سوء الإدارة عندما لا تتصرف الهيئة أو المنظمة بالتطابق مع القواعد والمبادئ الملزمة لها"^(١).

ومن ناحية أخرى، فقد وضع الوسيط في تقريره السنوي لعام (١٩٩٥) ما يمكن أن نسميه بمحددات سوء الإدارة، والتي بموجبها لا تقبل أية شكوى تختصم القرارات التي تكون ذات طبيعة سياسية أكثر منها إدارية، ولا سيما الشكاوى التي ترفع ضد الأعمال السياسية للبرلمان الأوروبي أو أجهزته المختلفة. وعلى سبيل المثال، الشكاوى التي ترفع ضد قرارات لجنة الالتماسات. هذا فضلا عن أنه لا يدخل في اختصاص الوسيط الفصل في موضوعات تتعلق بتشريعات الجماعة الأوروبية أو بلوانحها أو تعليماتها.

وجدير بالملاحظة، أن تعريف سوء الإدارة الوارد في التقرير السنوي للوسيط الأوروبي لعام (١٩٩٧)، لم يتضمن أية إشارة صريحة بشأن حماية حقوق الإنسان. وعلى العكس من ذلك، فقد أشارت الأعمال التحضيرية في هذا الشأن صراحة إلى حقوق الإنسان^(٢). ويُذكر أن الوسيط الأوروبي أشار - من جانبه - في تقريره السنوي لعام (١٩٩٥) إلى ما يلي:

(1) SODERMAN (J.), «The early years of the European Ombudsman», The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution, Luxembourg, office des publications officielles des communautés européennes, 2013, p. 83-105.

(2) HEEDE (K.), « Enhancing The accountability of community institutions and bodies : The role of the European Ombudsman », art. Préc., p. 630.

"يتواجد سوء الإدارة عندما يتصرف أحد أجهزة الجماعة أو إحدى مؤسساتها على نحو يتعارض مع المعاهدات، وكذا مع قرارات الجماعة، والتي تعتبر ملزمة له، أو عندما يتصرف أحد أجهزة الجماعة على نحو يتعارض مع قواعد ومبادئ القانون التي صاغتها محكمة عدل الجماعة أو محكمة أول درجة للجماعة". وفي هذا الصدد، يتعين على الوسيط الأوروبي أن يأخذ في الاعتبار متطلبات المادة (F) من معاهدة الاتحاد الأوروبي والتي بموجبها يجب على مؤسسات وأجهزة الجماعة الأوروبية أن تحترم الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي^(١).

وفي النهاية، إذا كان التعريف الحالي والقصير لسوء الإدارة، والمصدق عليه من جانب البرلمان الأوروبي واللجنة الأوروبية، قد خلا من أية إشارة صريحة لحقوق الإنسان، فإنه يكون من الصعب ألا يشكل انتهاك الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي إحدى صور سوء الإدارة.

٢ - البحث عن الحقوق الأساسية

على أية حال، سواء كنا نستند على قاعدة أو مبدأ، فإن شيئاً واحداً يكون مؤكداً ألا وهو، أنه لا يمكن للاتحاد- ولا لأجهزته ومؤسساته وهيئاته- أن ينتهك حقوق الإنسان الأساسية.

والآن السؤال الذي يطرح نفسه هو: ما هي الحقوق الأساسية التي يجب على أجهزة الاتحاد أن تحميها؟

يُذكر أن المادة السادسة من معاهدة الاتحاد الأوروبي، والتي يستند إليها الوسيط لتحديد مفهوم سوء الإدارة، هي التي تحدد بدقة ماهية تلك الحقوق. وهذه

(١) التقرير السنوي للوسيط الأوروبي لعام (١٩٩٦)، ص ٢٣ - ٢٤.

الأخيرة تكون- في الحقيقة- مضمونة ومصانة بواسطة كلاً من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والتقاليد والأعراف الدستورية المشتركة للدول الأعضاء.

والآن يوجد تساؤل آخر يطرح نفسه ألا وهو: ما هي أوجه العلاقات بين الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والأعراف أو التقاليد الدستورية المشتركة؟

وجدير بالتنويه، أن قضاء محكمة عدل الجماعة لم يجب- مطلقاً- عن هذا التساؤل، كما أن ميثاق الحقوق الأساسية لم يتعرض- من جانبه- للإجابة عنه^(١).

وإذا ما قررنا أن منح أولوية أو أفضلية للتقاليد والأعراف الدستورية المشتركة على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، فإن مهمة الوسيط الأوروبي سوف تصبح أكثر تعقيداً، وذلك بالنظر إلى وجود العديد من التساؤلات في هذا الصدد ومنها: هل الوسيط الأوروبي يكون مستعداً أو معداً لحل عقدة التقاليد الدستورية المشتركة؟ وفي أي وقت يمكننا أن نتعامل مع تلك التقاليد؟ ومتى أصبحت التقاليد والأعراف الدستورية مشتركة؟ وكيف لنا أن نصف التقاليد بالدستورية ولاسيما في حالة الدول الأعضاء التي ليس لها دستوراً مكتوباً أو لا تملك محكمة دستورية؟

وبافتراض أن الإجابة على هذه التساؤلات تكون ممكنة، يوجد تساؤل آخر وهو: هل يملك الوسيط الأوروبي الوسائل المالية والإنسانية الضرورية لاكتشاف هذه التقاليد أو الوصول إليها؟ هذا مع وجود تأكيد بأن الوسيط الأوروبي سوف يفضل، انتظاراً لتحول ميثاق الحقوق الأساسية إلى قانون وضعي، أن يلجأ إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بدلاً من اللجوء إلى التقاليد الدستورية المشتركة^(٢).

(١) راجع المادة (٥٢) من الميثاق، والتي أصبحت المادة (١١٢) من المعاهدة المؤسسة لدستور أوروبا.

(2) SIMON (D.) « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH :

ويوجد مع ذلك تساؤل آخر في هذا الشأن ألا وهو: ما هي الاتفاقية الأوروبية التي سيعتمد عليها، هل سنعتمد على اتفاقية محكمة عدل الجماعة الأوروبية أم على اتفاقية المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان؟ وجدير بالذكر، أنه على الرغم من أن الاختلافات في التفسير تكون- في هذا الشأن- غير كثيرة، إلا أن الوسيط قد يفضي به الأمر، في النهاية، إلى التقيد بتفسير الاتفاقية الأوروبية المقترح من جانب محكمة عدل الجماعة. ويمكن تبرير مسلك الوسيط في هذا الشأن بشعوره بالولاء والانتماء تجاه المؤسسة التي تضمن احترام القانون في تفسير وتطبيق المعاهدة^(١) أكثر من خوفه من أن يرى أفعاله معاقب عليها بواسطة قاضي الجماعة. هذا ناهيك عن أنه من المستحيل، في ظل الوضع الراهن لقانون الجماعة، أن نواجه طعنًا بالإلغاء ضد أفعال الوسيط أو طعنًا بالتقصير أو الإهمال ضد إسقاطاته أو امتناعاته^(٢).

ولا يجب أن ننسى أن الوسيط يطمح دائمًا إلى العمل الجماعي^(٣)، وهذا ما أكده التقرير السنوي لعام (٢٠١٢)، والذي جاء فيه ما يلي: "أنه لا يمكن للوسيط الأوروبي

Je l'aime, moi non plus ? », Pouvoirs, no. 96, 2012, p. 349- 371.

(١) راجع نص الفقرة الأولى من المادة (٢٢٠) من معاهدة الجماعة الأوروبية.

(2) SPIELMANN (D.), «Jurisprudence des Juridictions de strasbourg et de Luxembourg dans le domaine des droits de l'homme : Conflits, incohérences et complémentarités», in ALSTON (Ph.), «L'Union européenne et les droits de l'homme », Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 987.

(3) On n'oubliera pas, toutefois, que, exceptionnellement, plusieurs non institution alises au sens de l'article 7 CE.

أن يعمل منفرداً. وأنه لا يستطيع أن ينجز مهام عمله إلا بالتعاون مع مؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي"^(١).

وفي الفرض الذي يتأكد فيه الوسيط من وجود إحدى حالات سوء الإدارة، فإنه يسرع إلى حث المؤسسة أو الجهاز المعني لوضع نهاية لذلك، ملبياً بذلك طلب الشخص الشاكي ضحية سوء الإدارة المعني.

وفي الحالة التي يدعي فيها الشاكي مخالفة الحقوق الأساسية، فإن أحد ردود فعل الوسيط سوف تتمثل في الرجوع إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مع الأخذ في الاعتبار أن المسألة المثارة من الممكن أن يكون قد سبق دراستها عن طريق محكمة عدل الجماعة أو بواسطة محكمة أول درجة للجماعة^(٢).

وموقف الوسيط الأوروبي يتمثل- في هذه الحالة- في تبني تفسير الاتفاقية الأوروبية، والذي سبق تقديمه من جانب قاضي الجماعة الأوروبية. وعليه، فسوف يكون من غير المتوقع- للأسباب السالفة الذكر- أن تقبل المؤسسة أو الجهاز المعني الامتثال لتفسير الاتفاقية الأوروبية بخلاف تلك المعتمد بواسطة قاضي الجماعة. وجدير بالذكر، أن الصعوبات الوحيدة التي من الممكن أن تواجه الوسيط الأوروبي هي تلك التي تتعلق بمسائل التكييف أو التوصيف القانوني للوقائع. وعلى الرغم من أن هذه المسائل قد تبدو قليلة الأهمية، إلا أنها من الممكن أن تؤدي إلى فشل تدخل الوسيط.

(١) راجع التقرير السنوي للوسيط الأوروبي لعام (٢٠١١)، ص ٢٣.

(2) ET même par le tribunal de la fonction public ou une autre chambre Juridictionnelle de l'article (225 A) du traité CE.

وتبقى لنا- بكل تأكيد- الحالة التي لم تتح فيها الفرصة لقاضي الجماعة في أن يعلن عن رأيه بخصوص المسألة المثارة بواسطة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وفي هذه الحالة، يجب عليه أن يفسر تلك المسألة في ضوء التفسير المقدم من جانب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان^(١).

وجدير بالملاحظة أن قضاء محكمة استراسبورج لا يلزم قاضي الجماعة، كما أن تفسير هذا الأخير لا يلزم المؤسسة أو الجهاز المعني بالتحقيق بدون ممارسة الضغط السياسي اللازم من جانب البرلمان الأوروبي، شريطة أن يمثل هذا الأخير لتفسير الاتفاقية الأوروبية المقدم من جانب الوسيط الأوروبي.

من هنا فقد أصبح هذا الأخير (الوسيط الأوروبي)، بعد محكمتي لكسمبورج واستراسبورج، المفسر الثالث المأذون له بتفسير الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ولكن آراءه القانونية، خلافاً للمحكمتين سالفتي الذكر، لا تتمتع بقوة الشيء المقضي به، لا تقيد مؤسسات وأجهزة الجماعة إلا إذا كشفت عن درجة كبيرة من الإقناع.

وفي النهاية، وبالنظر إلى الوسيط الأوروبي باعتباره مدافعاً عن الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي، يتعين عليه أن يكون قريباً من المواطنين، لين الجانب، وسهل البلوغ. يضاف إلى ذلك، أنه يمكن له (أي للوسيط) أن يلعب دوراً مهماً في خلق حقوق جديدة للمواطن الأوروبي، أو على الأقل فباستطاعته أن يخلق أشكال جديدة للحقوق الموجودة سلفاً^(٢).

(1) DIAMANDOUROS (N.), « Reflections on the future role of the Ombudsman in a changing Europe », the European Ombudsman. Origins, Establishment, evolution, Luxembourg. Office des publications officielles des communautés européennes, 2013, p. 271.

(2) BONNOR (P.), « Ombudsman and the development of public international law », European public law, 2014, p. 297.

الخاتمة

إن موضوع الوسيط الأوروبي هو موضوع جدير بالبحث والدراسة، حيث أنه قد قادنا إلى الاطلاع على الكثير من الخفايا والمعضلات القانونية المستشرية بين نصوص المعاهدات الدولية والأحكام القضائية الصادرة عن محاكم الجماعات الأوروبية.

وقد عالجتنا من جانبنا موضوع هذه الدراسة من خلال بابين:

الباب الأول، عالجتنا فيه البيئة المؤسسية للوسيط الأوروبي، وعلاقته بمؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي، وكذا علاقته بالوسطاء الوطنيين.

وفي الباب الثاني من هذه الدراسة تصدينا لدور الوسيط الأوروبي في تدعيم وتأكيد فكرة المواطنة الأوروبية، وكذا مدى إسهامه في حماية الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي.

إن صعوبة موضوع البحث وقلة مراجعه لا تعني عدم الوصول إلى أية نتائج أو عدم إمكانية إعطاء أية مقترحات قد تكون مفيدة لمن يعتني بهذا النوع من الدراسات القانونية. ولذلك فقد رأينا أنه من الأجدر بنا منطقياً ومنهجياً أن نتطرق في خاتمة هذه الدراسة إلى إبراز النتائج التي توصلنا إليها والتي من بينها ما يلي:

١- جاءت فكرة إنشاء مؤسسة الوسيط الأوروبي نتيجة مبادرة دانماركية اتخذت في التاسع من نوفمبر عام ١٩٩٠، وإن كان البرلمان الأوروبي قد اعتمد منذ عام ١٩٧٩ قراراً يطلب فيه تعيين وسيطاً للاتحاد الأوروبي.

٢- منحت المعاهدة المنشئة للدستور الأوروبي- من جانبها- الوسيط الأوروبي أساساً ذات طبيعة رباعية الجوانب، فهو من ناحية يرتبط بفكرة المواطنة الأوروبية، ومن

- ناحية أخرى يرتبط بالبرلمان الأوروبي، ومن ناحية ثالثة فهو ذات علاقة وثيقة بالحياة الديمقراطية للاتحاد، ويرتبط من جانب رابع- بفكرة الحقوق الأساسية.
- ٣- جاءت فكرة إنشاء الوسيط الأوروبي- حسبما نصت معاهدة ماسترخت- لتكمل دور الآليات غير القضائية في حماية حقوق المواطن الأوروبي.
- ٤- تتمثل وظيفة الوسيط الأوروبي في رفع وتحسين مستوى حماية المواطن الأوروبي من خلال التأكيد على حق في الإدارة السليمة، لذا فهو يمارس دور رقابي على أداء مؤسسات الاتحاد الأوروبي لنشاطها. وبصورة أكثر عمومية فإن مهمة الوسيط الرئيسية تتمثل في فحص جودة أداء مؤسسات الاتحاد الأوروبي لوظائفها.
- ٥- إن ميلاد الوسيط الأوروبي يمكن أن يسجل على أنه تطور لمفهوم الإدارة الديمقراطية للاتحاد، ولاسيما أن الهدف الرئيس من خلق فكرة الوسيط لدى بعض الفقهاء هو العمل على إشراك المواطن الأوروبي في الإدارة الديمقراطية لمؤسسات الاتحاد الأوروبي.
- ٦- يتولى البرلمان الأوروبي- وفقاً للمادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية- تعيين الوسيط، وهو الذي يستقبل تقاريره، وهو الذي بإمكانه أن يطلب منه الاستقالة، وهو الذي يحدد نطاقه القانوني والشروط العامة لممارسة وظائفه.
- ٧- تتميز العلاقة الخاصة التي تجمع بين الوسيط الأوروبي والبرلمان الأوروبي بميزتين: الأولى أنها علاقة هيكلية تنظيمية، والثانية أنها علاقة وظيفية.
- ٨- انطلاقاً من الطابع البرلماني للوسيط الأوروبي، فإنه يمكن تعزيز وتدعيم الروابط التي تجمع بينه وبين البرلمان من خلال ما يجريه الوسيط من تحقيقات أو من

خلال التقرير السنوي الذي يرفعه الوسيط إلى البرلمان تطبيقاً لنص المادة (١/١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية.

٩- على الرغم من أن البرلمان الأوروبي يملك تجاه الوسيط سلطات واسعة، سواء فيما يتعلق بنظامه الأساسي أو اختياره، غير أن هذا لا يعني على الإطلاق أن الوسيط يُعد بمثابة جهاز متواضع وعادي مخصص لتنفيذ الإرادات البرلمانية، وذلك لأنه يعتبر بالفعل بمثابة هيئة مستقلة.

١٠- يُعامل الوسيط الأوروبي معاملة القاضي بمحكمة العدل فيما يتعلق بحقوقه المالية كالرواتب والمكافآت والمعاشات.

١١- قضت محكمة أول درجة للجماعة الأوروبية بأن الروابط الموجودة بين الوسيط والبرلمان تكون ذات طابع تنظيمي، وليس ذات طابع وظيفي، وأن هذه الروابط لا تسمح للبرلمان بالتأثير على نشاط الوسيط فيما يتعلق بفحص وبحث الشكاوى الخاصة التي يتولى استقبالها.

١٢- لا يملك الوسيط الأوروبي لإنجاز مهامه- في الواقع- إلا وسائل معينة ومحددة تتمثل في التوفيق أو المصالحة والإقناع، وسلطة النشر أو الإعلان أو الإشهار، كما أن قراراته لا تتمتع إلا بالإنزام الأدبي.

١٣- قد أبرز الواقع العملي- في الغالبية العظمى من الحالات- تعاون مؤسسات وأجهزة الاتحاد مع الوسيط الأوروبي لإنجاز مهام عمله. يُضاف إلى ذلك، أن العديد من نصوص النظام الأساسي تسمح له (أي الوسيط) بأن يطلب مساعدة ومساندة البرلمان الأوروبي لإنجاز تلك المهام.

١٤- إن عمل الوسيط الأوروبي يكمل عمل لجنة الالتماسات أو الطلبات التابعة للبرلمان الأوروبي، حيث أنهما يشكلان وحدة واحدة و مترابطة تطمح إلى تمكين المواطن الأوروبي من المشاركة الفعالة في إدارة الاتحاد الأوروبي، والإسهام- من ثم- في إبراز صورة أفضل للقارة الأوروبية.

١٥- يتمتع المواطن الأوروبي بحرية تامة بشأن رفع طلبه إلى البرلمان الأوروبي أو أن يلجأ بشكواه إلى الوسيط الأوروبي، وهذا يؤكد التعاون الوثيق بين كلاً من مؤسسة الوسيط ولجنة الالتماسات التابعة للبرلمان الأوروبي.

١٦- يجوز التبادل المشترك للالتماسات والشكاوى بين الوسيط ولجنة الالتماسات بالبرلمان الأوروبي عندما يكون ذلك ممكناً، وبناءً على موافقة الملتمس أو مقدم الشكوى، ويقتصر التعاون بينهما على المسائل غير السياسية.

١٧- استقبل الوسيط الأوروبي منذ أن بدأ مهام عمله عدد ضخم من الشكاوى، وترجع زيادة عدد الشكاوى إما إلى أن المواطن الأوروبي بدأ يبحث تدريجياً وبصورة أفضل عن حقوقه، أو لأن التدهور بدأ يخيم على إدارات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي.

١٨- سوف يكون الوسيط الأوروبي في المستقبل القريب- بدون أدنى شك- أكثر اهتماماً بمسألة احترام الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي، أضف إلى ذلك، أنه سوف يقود، من جانب، المجتمع الأوروبي إلى أن يكون أكثر حرصاً على احترام تلك الحقوق، ويعمل، من جانب آخر، على ربط الحقوق الأساسية بفكرة المواطنة الأوروبية.

- ١٩- يملك الوسيط الأوروبي مساحة كبيرة للتصرف والحركة بحرية تامة، حيث يمكنه- وفقاً للمادة (١٩٥- I) من معاهدة الجماعة الأوروبية- إجراء التحقيقات التي يرى أنها ضرورية وجدية، ويتمتع في ذات الوقت بحصانات وامتيازات، على غرار قضاة محكمة العدل، تُعينه على مباشرة التحقيقات التي يجريها من تلقاء نفسه.
- ٢٠- لقد أصبح الوسيط الأوروبي منافساً ومزاحماً للجنة الأوروبية بشأن مراقبة تطبيق قانون الجماعة الأوروبية من جانب الدول.
- ٢١- أنكرت المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية على الوسيط إمكانية مباشرة التحقيقات إذا كانت الأفعال المدعي بارتكابها موضع دعوى قضائية، مع الأخذ في الاعتبار أن هذا القيد لا ينحصر فقط في قضاء الجماعات الأوروبية وإنما يغطي كل دعوى قضائية تتم في أي مكان في العالم.
- ٢٢- لا يجوز للوسيط الأوروبي أن يتدخل في أي قضية أو دعوى منظورة أمام القضاء أو تم تأجيلها بحكم قضائي صحيح.
- ٢٣- لا توقف أو تقطع الشكاوى المقدمة إلى الوسيط الأوروبي مدد الطعن في الإجراءات القضائية أو الإدارية.
- ٢٤- في حالة ظهور إجراء قضائي يتعلق بموضوعات محل تحقيق من جانب الوسيط الأوروبي يتعين عليه حفظ التحقيق بدون اتخاذ أي إجراء آخر.
- ٢٥- لا يعتبر الوسيط الأوروبي حارساً على القانون بالمعنى الذي يكون فيه القاضي كذلك، ودوره يكون مكملاً لدور القاضي.

٢٦- أعطت محكمة أول درجة للجماعة المواطن حرية الاختيار في أن يلجأ بشكواه إلى مؤسسة الوسيط، أو أن يوجه دعواه إلى قاضي الجماعة الأوروبية بهدف حماية مصالحه وحقوقه، ولا يجوز للمواطن أن يسلك الطريقتين معاً.

٢٧- لا يسأل الوسيط الأوروبي إلا عن الأخطاء الجسيمة التي يقترفها أثناء مباشرة وظائفه، وبالتالي لا يسأل عن المخالفات البسيطة التي يقترفها أثناء مباشرة مهام عمله، وذلك لأن التزام الوسيط هو التزام ببذل عناية وليس التزاماً بتحقيق نتيجة.

٢٨- إن قوة تأثير الوسيط الأوروبي قد بلغت مبلغاً عظيماً لدرجة أنه قد اقترح مراجعة معاهدة الجماعة الأوروبية بغية إلزام الدول الأعضاء بإدراج فكرة الوسيط في أنظمتهم القانونية الوطنية كجهاز غير قضائي يراقب أداء المؤسسات الوطنية لنشاطها، ويعمل على إعلاء دولة القانون والإدارة الرشيدة.

٢٩- تظل غاية شبكة وسطاء أوروبا- فضلاً عن مراقبة تطبيق قانون الجماعة- هي توحيد الجهود وتوجيهها نحو المهمة الأساسية للوسطاء والتي تتمثل في: الإدارة السليمة لمؤسسات الاتحاد الأوروبي واحترام حقوق الإنسان وإعلاء دولة القانون.

٣٠- إذا لم يوجد الوسيط الأوروبي فسوف تفقد أوروبا بالكامل كل أمل يرجى من الوسطاء الوطنيين.

٣١- لا يعتبر الوسيط الأوروبي بمثابة درجة لاستئناف قرارات الوسطاء الوطنيين، حيث إن دوره ينحصر في التدخل لحث هؤلاء الوسطاء على العمل على احترام حقوق الإنسان ومراقبة تطبيق تشريع الجماعة في الأنظمة القانونية الداخلية، دون أن يملك أن يفرض ذلك عليهم، وبالتالي فهو يمارس فقط وظيفة التأثير.

٣٢- يمكن للوسيط الأوروبي أن يسد الثغرات وأن يعالج أوجه القصور التي قد تنتاب أو تعتري طرق الطعن القضائية، وهذا بطبيعة الحال يفتح الباب على مصراعيه أمامه لكي يلعب دوراً هاماً في حماية حقوق المواطن الأوروبي الأساسية.

٣٣- إن الحاجة إلى الوسيط الأوروبي تظل قائمة وملحة ولاسيما أن اللجنة الأوروبية ولجنة العرائض بالبرلمان الأوروبي تعيران الاهتمام أكثر إلى سلوك وتصرفات الدول منه إلى مؤسسات وأجهزة الاتحاد الأوروبي.

٣٤- إن الوسيط الأوروبي يكون أكثر اهتماماً بالادعاءات الفردية، ولاسيما أنها تطمح إلى إعادة إصلاح المواقف الجائرة التي لا يفتن إليها أحد، وتوشك أن تبقى بدون حلول على الرغم من أنها تقلقل الأساس الاجتماعي للجماعة الأوروبية.

٣٥- حق اللجوء إلى الوسيط الأوروبي يكون مكفولاً لجميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية الذين ينتمون إلى الدول الأعضاء بالاتحاد. زد على ذلك، أنه يجوز للفروع والشركات التي يكون مقرها الرئيس بإحدى دول الاتحاد الاتصال بالوسيط الأوروبي.

٣٦- يمكن تقديم الطعون القضائية، وفقاً للتعديل الذي طرأ على المادة (٣/٣٦٥) من الدستور الأوروبي، حيال أفعال وتصرفات مؤسسات وهيئات الاتحاد حينما ترتب آثاراً قانونية بالنسبة للغير، وهذا الشرط الأخير يكون غير مطلوب في حالة اللجوء إلى الوسيط، وهنا يكمن الفارق بين الطريق القضائي وغير القضائي لتسوية المنازعات.

٣٧- يُذكر أن الضغط الوحيد الذي يكون مثمراً هو الذي يأتي من جانب البرلمان الأوروبي باعتباره المؤسسة التي تنتخب الوسيط. وقد يصعب على الوسيط

الحصول على نتيجة ما وذلك عندما يكون البرلمان نفسه هو المؤسسة المتهمة بسوء الإدارة. ولا يمكن للبرلمان أن يباشر الضغط بشكل صريح وأكد إلا على اللجنة فقط، لذا سوف يكون تقرير الوسيط إلى الاتحاد الأوروبي- في أغلب الأحيان- مجرد حبر على ورق.

٣٨- إن عجز الوسيط الأوروبي في عدم التوصل إلى نتائج متوازنة ومرضية لا يرجع فقط إلى عدم نجاح مساعيه، ولكن يرجع أيضاً إلى الأحوال والظروف التي يجري فيها تحقيقاته.

٣٩- لقد تأكد لدينا أنه في الوقت الذي يعجز فيه الوسيط الأوروبي في أن يحصل على ما يريد، يسهل على قاضي الجماعة الأوروبية أن يصل إلى كل ما يريد، وبالتالي فإن الجهاز الأفضل لحماية الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي هو الجهاز القضائي وليس جهاز الوساطة.

٤٠- يعمل الوسيط الأوروبي بشكل استباقي، ويباشر من تلقاء نفسه التحقيقات التي يراها ضرورية، وعليه إذا ما أردنا أن نضع الوسيط في مقارنة مع غيره من الأجهزة، لقلنا أنه يعادل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كما أنه يمكن أن يعادل لجنة منع التعذيب.

٤١- أنه في حالة إدانة المؤسسة العاجزة أو المقصرة بقرار قضائي، فإنها تلتزم فقط بإصدار قرار مجرد ربما لا يتفق ورغبات الملتمس، بينما تدخل الوسيط المكلل بالنجاح يلزم المؤسسة العاجزة ليس فقط بإصدار قرار ولكن يتعين في هذا الأخير أن يرضى الشاكي، ويتوافق وطموحاته. وتلك خاصية للوساطة تتميز بها عن الطريق القضائي.

٤٢- يمكن للوسيط الأوروبي أن يذهب أبعد من قاضي الجماعة، وذلك لكونه يستطيع أن يعيد الكرة (بالدفاع عن ضحايا سوء الإدارة أو بإجراء التحقيقات الضرورية) مرة أخرى حتى يحصل على الكسب المعني أو المراد أو حتى تكون له الغلبة، وهذا الطريق يجهله قاضي الجماعة تماماً ولاسيما في نطاق الطعن بالتقصير.

٤٣- يمكن للشاكي أن يطعن أمام الوسيط الأوروبي على قرارات وامتناعات أجهزة ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، في حين أن الطالب في نطاق الطعن بالإلغاء لا يستطيع أن يختصم إلا القرارات الصادرة عن تلك الأجهزة والمؤسسات المشار إليها سلفاً.

٤٤- إن الصياغة التي جاءت بها المعاهدة المنشئة لدستور أوروبا تكون- في الواقع- أوسع من تلك التي نجدها في المادة (١٩٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية، وذلك لأنها أضافت تعبير هيئات إلى تعبير مؤسسات وأجهزة الجماعة، مما يضيف مجالات أخرى لتدخل الوسيط الأوروبي. وعليه، فإن مجال الوساطة سوف يصبح أكثر اتساعاً من مجال الطعون القضائية في نطاق الجماعات الأوروبية.

٤٥- أن مجال تدخل الوسيط الأوروبي لا يكون غير محدود، حيث لا يجوز له نظر الشكاوى التي تدخل في نطاق الاختصاص القضائي لمحكمة عدل الجماعة أو محكمة أول درجة للجماعة أو محكمة الوظيفة العامة للجماعة، أو للغرف القضائية الأخرى التي سوف تنشأ في المستقبل بموجب المادة (٢٢٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

- ١- د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٢- د. الشافعي بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٤.
- ٣- د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- ٤- د. عبدالعزيز مخيمر عبدالهادي، مذكرات في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
- ٥- د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- ٦- د. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم "قانون السلام"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٠.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- 1- AMSON (D.), "L'institution du médiateur: un coup d'épée dans l'eau », JCD, 1973.
- 2- BAVERIA (S.), « Les pétitions au parlement européen et le médiateur européen », RMCUD, 2013.

- 3- BELAICH (F.), "Les obligations de la commission en matière de transparence : à propos de l'arrêt wwfuk", RMCUE, 2009.
- 4- BERROD (F.), "La systématique des voies de droit communautaire", thèse Université Robert Schuman, Dalloz, 2013.
- 5- BLANCHET (T.), "Transparence et qualité de la législation", RTDE, 2014.
- 6- BLUMANN (C.), "Commentaire de l'article II- 103", in BURGORGUE (L.), LEVADE (A.) et PICOD (F.), "Traité établissant une constitution pour l'Europe", Bruylant, Tome II, 2013.
- 7- BLUMANN (C.), "Les mécanismes non juridictionnelles de protection des droits du citoyen européen", Rev. Juridique du centre-Ouest, 1992.
- 8- BLUMANN (C.), "Droit institutionnel de l'Union européenne", Lexis, 2011.
- 9- BLUMANN (C.), "Vers L'Europe des citoyens", Rev. Jur. du centre- Ouest, avril 2000.

- 10- BLUMANN (C.), « Citoyenneté européenne et droits fondamentaux en droit de l'Union : entre concurrence et complémentarité", In libertés, Justice et Tolerance, Mélanges en hommage à COHEN (G.), Bruylant, 2011.
- 11- BLUMANN (C.), "La citoyenneté européenne, bientôt dix ans", Mélanges à IPSEN (R.), Beck Munich, 2009.
- 12- BRADLEY (K.), "La transparence de l'Union européenne, une évidence ou un trompe-l'œil", CDE, 2013.
- 13- CALMEJANE (C.), "Le médiateur européen", Mémoire DEA droit des communautés européenne", Université Robert Schuman, 2008.
- 14- CASSIA (P.), "L'accès des personnes physiques ou morales au Juge de la légalité des actes communautaires", thèse Université Paris I- Panthéon- Sorbonne, Dalloz, 2012.
- 15- CLOOS (J.), "Le traité de Maastricht Genève, analyse, commentaires", Bruylant, 2010.
- 16- COSTA (O.), "La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : Vers un nouvelle forme de démocratie ?", Rev. Franc. De science politique, 2011.

- 17- DAVID (R.), "Les grands systèmes de droit contemporain", Paris, Dalloz, 2012.
- 18- DIAMANTO POULOU (A.), "Les droits sociaux dans l'Union Européenne", in les médiateurs et la protection des droits au sein de l'Union Européenne, Athènes, 2009.
- 19- DOLLAT (P.), "Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne enjeux et perspectives", Bruylant, 2013.
- 20- DVBOIS (V.), "Les juridictions nationales, Juge Communautaire", Thèse, Montesquieu-Bordeaux IV, 2003.
- 21- DUBOUT (E.), "L'article 13 : La clause de lutte contre les discriminations", thèse, Université de Roven, 2009.
- 22- EKLUNDH (c.), "The Scandinavian Model", in E. MARIAS (Éd.), "The European ombudsman", Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2013.
- 23- GADBIN (D.), "Les principes de bonne gouvernance européenne », in Mélanges en hommage à Guy Isaac, presses de l'Université des sciences sociales, Toulouse, 2013.
- 24- GAMMELHOFT (H.), "Trends leading to the

-
- establishment of a European Ombudsman", The European Ombudsman. Origines, establishment. Evolution, Luxembourg. Office des publications officielles des communautés européennes, 2014.
- 25- GAROT (M.), "La citoyenneté de l'Union Européenne », L'harmattan, 2013.
- 26- GAUTIER (y.), « Citoyennete", in BARAV (A.) et PHILIP (C.), "Dictionnaire Juridique des communautés européennes", PUF, 2012.
- 27- GOSALBO BONO (R.), "Maastricht et les citoyens : le médiateur européen", Rev. Française d'adm. Pub. 2009.
- 28- GOSALBO BONO (R.), "Médiateur", Répertoire Dalloz de droit communautaire, n° 99, 2012.
- 29- GOSALBO BONO (R.), "Rubrique Médiateur", Répertoire, Dalloz de droit communautaire, n° 16, 2009.
- 30- GRARD (L.), "Le développement des réseaux européens d'autorités en droit public des affaires : Vers de nouveaux Circuits de régulation sur le marché Unique", in Etudes en l'honneur de Jean- Claude Gautron, les dynamiques du droit européen en début de siècle, Pedone, Paris, 2009.
-

- 31- HARDEN (I.), "A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : La mission du médiateur européen", RDUE, 2012.
- 32- HEEDE (K.), "Enhancing the accountability of community institutions and Bodies : The role of the European Ombudsman", European Public Law, 1997.
- 33- HEEDE (K.), "European Ombudsman: Redress and control at Union level", la Haye, Kluwer, 2000.
- 34- ILIOPOULOU (A.), "Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut du citoyen européen, les nouvelles perspectives", Thèse, Université panthéon- Assas (Paris 2), 2013.
- 35- KOVAR (R.), "La citoyenneté européenne", CDE, 1993.
- 36- LATOUR (X.), "Les autorités indépendantes au sein de l'Union européenne", Mélanges SABOURIN (P.), Bruxelles, Bruylant, 2001.
- 37- LAWSON (R.), "L'expérience des médiateurs dans l'application du droit communautaire", la Haye, 2013.

- 38- LEGRAND (A.), "L'ombudsman scandinave : étude comparée sur le contrôle de l'administration", LGDJ, 2011.
- 39- LENAERTS (K.), "Le Système Juridictionnel de l'Union", in DONY (M.), "Commentaire de la constitution de l'Union européenne", Bruxelles, 2012.
- 40- LEVRAT (N.), "La vie démocratique de l'Union", in DONY (M.), "Commentaire de la constitution de l'Union européenne", Editions de l'Université de Bruxelles, 2013.
- 41- MAGLIVERAS (K.), "Best intentions but empty Words : The European Ombudsman", European law review, 1994.
- 42- MAGNETTE (P.), "Entre contrôle parlementaire et Etat de droit: le rôle politique de médiateur dans l'Union européenne", Rev. Franc. De science politique, 2010.
- 43- MAGNETTE (P.), "La citoyenneté européenne", Université de Bruxelles, 2012.
- 44- MANCIAVX (H.), "L'introuvable Citoyenneté de L'Union européenne dans le projet de constitution pour l'Europe", 2010.

-
- 45- MARIAS (E.), "The European Ombudsman : Competences and relations with the other community institutions and Bodies", in MARIAS (E.), "The European Ombudsman", Maastricht, Institute Européen d'administration publique, 2013.
- 46- MEISSE (E.), "La démocratie administrative dans le traité établissant une constitution pour l'Europe", in CONSTANTINESCO (V.), "Le traité établissant une constitution pour l'Europe, analyses et commentaires", Strasbourg, presses Universitaire de Strasbourg, 2013.
- 47- MONTAUT (I.), "La protection non Juridictionnelle des personnes dans l'ordre Juridique communautaire", Thèse Université Tours, 2010.
- 48- NOGUELLOU (R.), "Le médiateur", in Annuaire de droit européen, Bruylant, 2014.
- 49- PIERUCCI (A.), "Le médiateur européen", RMCUE, 1993.
- 50- PIERUCCI (A.), "Le recours au médiateur européen", in MARIAS (E.), European Citizenship, Maastricht, institut européen d'administration publique, 2014.

-
- 51- PLIAKOS (A.), "Le médiateur de l'Union Européenne", CDE, 2007.
- 52- PLIAKOS (A.), "Les conditions d'exercice du droit de pétition", CDE, 2009.
- 53- PLIAKOS (A.), "La protection des droits du citoyen de l'Union européenne", Paris, Dalloz, 2014.
- 54- PLIAKOS (A.), "La citoyenneté européenne", CDE, 2013.
- 55- POIRAT (F.), "Commentaire de l'article II-106", in BURGORGUE (L.), LARSEN (A.), LEVADE (A.) et PICOD (F.), "constitution pour l'Europe», Tome II, Bruylant, 2013.
- 56- PORTELLI (H.), "commentaire de l'article II-104", in BURGORGUE (L.) et LARSEN (A.), "Commentaire par article du traité établissant une constitution pour l'Europe", Tome II, Bruylant, 2013.
- 57- RUZIE (D.), "Nationalité effectivité ET DROIT communautaire", RGDIP, 1993.
- 58- SENAT (V.), "Service des affaires européenne", Constitutions européenne, comparaison avec les traités en vigueur, octobre, 2007.

-
-
- 59- SILVESTRO (A.), "Le médiateur européen face au parlement européen", RMCUE, 1999.
- 60- SIMON (D.), "Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : Je t'aime, moi non plus ?", Pouvoirs, n° 96, 2012.
- 61- SIMON (D.), "Les droits du citoyen de l'Union", RUDH, 2011.
- 62- SODER MAN (J.), "A thousand and one complaints : The European ombudsman en route", European public law, 2011.
- 63- SODER MAN (J.), "Le citoyen, l'administration et le droit communautaire", RMCUE, n° 2, 2003.
- 64- SODER MAN (J.), "The early years of the European Ombudsman", The European Ombudsman. Origines, Establishment, Evolution, Luxembourg, office des publications officielles des Communautés européenne, 2013.
- 65- SPIELMANN (D.), "Jurisprudence des Juridictions de Strasbourg et de Luxembourg dans le domaine des droits de l'homme : conflits in cohérences et complémentarités, in Alston (Ph.), "L'Union européenne et les droits de l'homme", Bruxelles, Bruylant, 2008.

-
- 66- VERDIER (M.F.), "Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union Européenne aux élections municipales", RTDE, 2006.
- 67- WEILER (J.), "Les droits des citoyens européens", RMUE, 2013.
- 68- YENG-SENG (W.), "Le médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration Communautaire", Rev. Trim. Dr. H., n° 58, 2007.
- 69- YEHG-SENG (W.), "Premier bilan de l'activité du médiateur européen : d'une politique des petits pas à une pratique consolidée", RMCUE, 2013.
- 70- ZILIER (J.), "Article II-102", in LEVADE (A.) et PICOD (F.), "Commentaire par article du traité établissant une constitution pour l'Europe", Tome II, Brulant, 2013.

ثالثاً: أحكام القضاء الأوروبي:

- CJCE, 17 Décembre 1970, international Handelsgesellschaft, aff. 11/70, Rec. 1125: 114.
- CJCE, 14 Mai 1974, Nold, aff. 4/73, Rec. P. 49 : 123.

-
-
- CJCE, 15 Octobre 1980, Providence agricole de la Champagne, aff. 4/79, Rec. 2823 : 79.
 - CJCE, 26 Mars 1987, Commission C. Conseil, aff. 45/86, Rec. 159 : 82.
 - CJCE, 18 Juin 1991, Piageme, aff. C- 369/89, Rec. I-2980 : 83.
 - CJCE, 31 Mars 1992, Burban, aff. C- 255, 90 P, Rec. P. I- 2253 : 118.
 - CJCE, 7 Juillet 1992, Micheletti, aff. C-369192, Rec. I- 4239 : 67.
 - CJCE, 2 Décembre 1992, SGEEM et Etroy/BEI, aff. C- 370/89, Rec., P. I-6211 : 26.
 - CJCE, 9 aout 1994, Meyhui, aff. 51193, Rec. I-3789 :79.
 - TPICE, 11 Juillet 1996, G. Bernardi C/ Parlement européen, aff. T-146/95, Rec. II-769 : 12.
 - CJCE, 9 Décembre 1997, Commission C/ République Française, aff. C-265/95, Rec. I-6959 :49.
 - CJCE, 28 Avril 1998, Kohll et Union des caisses de maladie, aff. C-158/96, Rec. I- 1931 : 77.

-
- CJCE, 12 Mai 1998, Martinez Sala, aff. C-85, 96, Rec, I-2691 : 61, 81.
 - TPICE, Ord., 22 février 2002, Frank Lamberts C/Mé debateur européen et Parlement européen, aff. T-209/00, Rec. II-765 : 12.
 - TPICE, 10 Avril 2003, Lamberts C/Mé debateur européen, aff. T-209/00, Rec., no 59, P. II- 2203 : 26, 31, 33, 43, 72, 100.
 - TPICE, Ord., 22 Mai 2003, Associazione delle contine C/Mé debateur et parlement européen, aff. T- 103/99 : 32.
 - CJCE, 11 avril 2004, Kaba, aff. C-365/98, REc. I-2623 :61
 - CJCE, 20 septembre 2005, Grzelczyk, aff. C-184/99, Rec. I- 6193 :61, 77.
 - TPICE, 3Mai 2006, Jeco Quéré, aff. T-177/01, Rec. II-2365 :64, 106.
 - CJCE, 25 Juillet 2007, UPA, C- 50/00 P, Rec. I- 6677 :64, 107.
 - CJCE, 17 septembre 2008, Baumbast, aff., C-413/99, Rec. 7091 : 61, 77.

-
-
- CJCE, 10 Décembre 2008, Camar et Tico, aff. C-312/00P, Rec. I-11355 : 72.
 - CJCE, 23 Mars 2009, Médiateur européen C. Frank lamberts, aff. C-234/01 P, Rec., p. I- 2803 :33, 34, 65, 72, 75, 100.
 - CJCE, 3 Avril 2009, Jégo- Quéré, aff. C-263/02 P, Rec., I- 3225 :107.
 - CJCE, 19 Octobre 2010, Catherine Zhu et Madame Chen, aff., C-200/02, Rec. I-9925 :84.
 - TPICE, 24 novembre 2010, Turco C. Conseil, aff. T84/03, Rec. II- 4061 :83.
 - CJCE, 15 Mars 2011, Bidar, aff. C-209/03, Rec. I-2119 :61, 77, 84.
 - CJCE, 7 Juillet 2012, Commission C. Autriche, aff. C-197/03, Rec. I-5969/61, 77.
 - TPICE, Ord., du 11 Juillet 2013, Internationale C/Commission, aff. T-294/04, Rec., P. II-27192 : 31, 97.

رابعاً: تقارير الوسيط الأوروبي:

- 1- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 1995, Point I.2.2.
- 2- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 1996, Point 4.1, p. 88.
- 3- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 1998, Point 2.2, p. 17.
- 4- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 2000, Décision sur la plainte 7/5/98/IJH, p. 40.
- 5- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 2002, Point 3.4.2, P. 176.
- 6- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 2003, Introduction, P. 22.
- 7- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 2004, P. 115, Point 4.
- 8- "Le Médiateur européen", Rapport annuel 2005, Point 3.4.4, p. 157.
- 9- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 2007, p. 38-39.

- 10- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 2009, Point 5.4.4, P. 17-19.
- 11- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 1011, p. 23.
- 12- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 2012, Point 4.3.2, P. 203.
- 13- "Le Médiateur Européen", Rapport annuel 2013, P. 25