Route Educational & Social Science Journal

Volume 5(10) August 2018

Artical History

Received/ Geliş	Accepted/ Kabul	Available Online/yayınlanma
14/7/2018	25/7/2018	1/8/2018

الشفافية واثرها في تراجع مبدا سرية الادارة

ا.م.د.سرمد رياض عبد الهادي ا.م.د. سلمى طلال عبد الحميد

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي كلية الحقوق /جامعة النهرين

الملخص

يعد مبدأ الشفافية من المبادئ الحديثة والتي جاءت لغرض بيان اعمال الإدارة وأنشطتها بشكل واضح لدى الافراد, وتتحقق الشفافية والمفاهيم المقترنة بها كالنزاهة والعدالة, ينص على الحق في الحصول على المعلومات لغرض المشاركة في ادارة الشؤون العامة، والعمل بهذا الحق يحتاج الى العديد من الوسائل التي أسهمت في تراجع مبدأ السرية الإدارية تفعيل الحكومة الإليكترونية وتسهيل حصول الافراد على البيانات وهجر مبدأ السرية الإدارية لانه يضلل الافراد بما يوفره من مناخ صالح لتنامي الفساد الإداري

Transparency and its impact on the retreat the principles on the confidentiality management

Assist.prof. Salma Talal Abdal Hamid

Assist.prof .Sarmad Riyadh Abdul Hadi

Transparency considered one of the modern principles that have come to state business management and their activities clearly to individuals may concern. Transparency, as any concept related to it like integrity or justice, is achieved by providing the right to share information on purpose of public affairs management. This right to be served there would be a serious need for means that contributed to the decline of administrative secrecy like (Activate e-Government, facilitate access of the individuals to data) and abandonment of administrative secrecy for misleading individuals by providing such environment that Fits for growing corruption.

المقدمة

يعد مبدأ سرية الادارة من المبادئ التقليدية التي انتهجتها الادارة لغرض الحفاظ على استقلاليتها من التدخلات والضغوط التي من الممكن ان تمارس بحقها فيما لو كانت تلك الاعمال متاحة للافراد وبامكانهم الاطلاع عليها وعلى الرغم من هذا الوجه الحسن للسرية الان هذا المبدا بدا بالتراجع ازاء ازدياد وعي الافراد بحقوقهم وسيادة مفاهيم اساسية كالشفافية والنزاهة والعدالة والصدق واصبحت الدساتير والتشريعات العادية تنص على بعض الحقوق الضرورية لاعمال الشفافية وتحقيق النزاهة ومن هذه الحقوق الحق في الاطلاع على المعلومات وحق الافراد في المشاركة في الشؤون العامة. اصبح للافراد امكانية مشاركة الادارة باصدار القرارات عن طريق اتاحة المعلومات بشتى الطرق وتيسير الوصول اليها ومن هذه النقطة انطلقت بداية التراجع لمبدا السرية الافي حدود معينة فالسرية مطلوبة في الجوانب التي تتعلق بالامن او المصالح العليا او بالحياة الشخصية

اهمية الموضوع

تكمن اهميته في تفعيل احد اهم حقوق الانسان التي تساهم في محاربة الفساد الاداري وبيروقراطية العمل الاداري خصوصا وان العديد من الاتفاقيات الدولية تبنت هذا المبدا وتنص علية في بنودها وعلى الدول الاعضاء ان تهيئ البيئة القانونية لتفعيل هذه الاتفاقيات بالاضافة الى ضرورة النص على تلك الحقوق في صلب الدستور والتشريعات العادية كي يتم الالتزام بها ومساءلة من يخالفها.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في السبل القانونية التي يجب على السلطات ان تسلكها لتفعيل مبدا الشفافية ابتداء من النصوص الدستورية ثم التشريعات وايلاء القضاء دورا في مراقبة التوجه نحو الشفافية.لذا فنحن بحاجة لنصوص قانونية وسبل تنفيذية لحل هذه المشكلة بالاضافة الى جهة رقابية وقضائية.

منهجية البحث

سنقسم بحثا الى مبحثين الاول سنتناول فيه التعريف بالشفافية وسنتناوله في مطلبين الاول يتناول تعريف الشفافية والثاني اساس مبدا الشفافية .اما المبحث الثاني فسنبحث في التعريف بالسرية ومبرارات تراجعها وسنتناوله في مطلبين الاول يتضمن التعريف بالسرية والثاني مبرارات تراجع مبدا السرية الادارية واتاحة الشفافية.

والله ولي التوفيق

المبحث الاول

التعريف بالشفافية

يعتبر مبدأ الشفافية من المبادئ المتبعة في ادارة الشؤون العامة وتبرز أهميته لدى الافراد والسلطات وخاصة الادارة , وذلك لما له من أثر كبير في ادارة الشؤون العامة للدولة وتنظيم الاعمال الادارية بصفة خاصة, وقبل الولوج في تفاصيل مبدأ الشفافية كان لزاما علينا أن نعرف الشفافية لغة وإصطلاحا ونبين اساس هذا المبدأ وفق المطالب التالية :

المطلب الاول : تعريف الشفافية وفي المطلب الثاني : اساس مبدأ الشفافية

المطلب الاول

تعريف الشفافية

لغرض الالمام بتعريف الشفافية , ونرى ضرورة التطرف الى تعريف الشفافية لغة واصطلاحا والتطرق الى كيفية تناوله من قبل النصوص التشريعية .

الفرع الاول

تعريف الشفافية لغة

ترتبط الشفافية بمصطلح ((البيان)) وهو مايتبين به الشيء من الدلالة وغيرها ,((بان)) الشيء اي يبين ((بيانا)) اي إتضح , "واستبان" الشيء ظهر , وفي المثل قد"بين" الصبح لذي عينين اي (تبين) [1]

والشفافية هي قابلية الجسم لاظهار ماوراءه, ويستفاد للشخص الذي يظهر مايبطن فيقال له : رجل ذو شفافية , تحدث بشفافية : اي بوضوح تام [2]. كذلك يقال شف عليه ثوبه يشف بالكسر شفيفا اي

رق حتى يرى ماتحته وشفوفا ايضا, وثوب شف بفتح الشين وكسرها اي رقيق [3] . كذلك الشفافية تاتي من الشف وهو الثوب أو الستر الرقيق يرى ماوراءه , وإستشف اي ظهر ماوراءه[4]

---

[1] – مختار الصحاح , للامام محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي , 1410 هـ/1990 , دار الكتب العلمية , بيروت , لبنان , ص37

[2] –معجم المعاني الجامع المجاني , متاح على شبكة الانترنيتعلى الموقع الاليكتروني www.almaany.com

ص37

[3] –مختار الصحاح , المرجع السابق , ص147

[4] –ابن منظور, لسان العرب :عبدالله الكبير ومحمد أحمدحسب الله وهشام محمد الشاذلي, ج5,دار المعارف,1984 ,ص3419

الفرع الثاني

تعريف الشفافية إصطلاحا

يرى البعض بان الشفافية بوجه عام تعني امكانية وصول الافراد الى المعلومات والتعرف على وسائل اتخاذ القرارات الادارية , حيث تعد الشفافية أمرا ضروري التحقق لغرض زيادة الثقة المؤسسي والمساهمة في رصد الفساد ومنعه [5] كماتعني الشفافية المكاشفة بين الحكومة والشعب عبر ممثليه في البرلمان [6]كذلك يمكن تعريف الشفافية على انها عمل الادارة في بيت من الزجاج , وكل ما تقوم به بائن ومكشوف للافراد, وعليه فهي التزام الادارات العامة والخاصة بمبدأ العلانية في ممارسة أعمالها وإمكانية خضوعها للمحاسبة والمساءلة في حال إخلالها بهذا المبدأ.[7]

هذا وإن الشفافية تعني أيضا وضوح التشريعات وإستقرارها وإمكانية فهمها بسهولة من قبل الافراد , كما يعني إمتياز لغتها بالوضوح وانسجامها مع كافة التغيرات الحاصلة في الجوانب الادارية والاقتصادية والاجتماعية وتعني ايضا الوصول اليها متاحا وسهلا للجميع[8]وهي تعني ايضا المصداقية , اي مصداقية الادارة امام الرأي العام والحكومة والقطاع الخاص وذلك من خلال الصدق والاعلان عن نشاط الادارة واهدافها وطرق تمويلها [9]

مما تقدم يتضح ان الشفافية تعني امكانية وصول الافراد الى المعلومات لغرض المشاركة في ادارة الشؤون العامة على ان يسبق ذلك اتاحة هذه المعلومات للافراد وجدير بالذكر ان عدم نشر معلومات معينة لايعني ان الادارة لاتحترم مبدأ الشفافية وانما لوجود بعض المقتضيات تتطلب من الادارة احترام التوقيت المناسب لاتاحتها وتصنيفها كالمعلومات المتعلقة بالامن العام مثلا.

كما ان احترام مبدأ الشفافية وتطبيقه يستلزم الى جانب حق الافراد في الحصول على المعلومات , امكانية تداولها , وتبرز أهمية تداول المعلومات في اطلاع الافراد عليها بشكل عام والتعرف على توجهات الادارة بالتالي تحقق قناعة الافراد بالقرارات التي تتخذها القيادات والاجهزة الادارية , لان حجب تلك المعلومات تحد من الدور الايجابي في التعامل مع القرارات الصادرة عن الادارة .

---

[5] – عبد العزيز جميل , قياس الاداء المؤسسي للاجهزة الحكومية, المنظمة العربية للتنمية الادارية , مؤتمر 2000 , ص105

[6] –ا.م.د.مها بهجت يونس , التنظيم الدستوري والقانوني لاسس واليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق 2005 ,ط1 ,المكتبة الوطنية 2015, ,ص27 .

[7] –سامي الطوخي,الادارة بالشفافية,اكادمية السادات للعلوم الادارية, مركز البحوث والمعلومات , البحوث الادارية, مجلة علمية محكمة , العدد الاول يناير,2002, ص116 .

[8] –عبد الخرابشة, الشفافية في الخدمة المدنية , تجربة ديوان المحاسبة, الاسبوع العلمي الاردني الخامس, المجلد الثاني , عمان الجمعية العلمية الملكية , 1997 ,ص341

[9] –د.عطية حسين افندي , اتجاهات جديدة في الادارة العامة , كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ,جامعة القاهرة ,2001,ص171

الفرع الثالث

أهمية الشفافية الادارية

من المعلوم ان كل مظاهر التنمية في شتى المجالات تحتاج الى وجود بيئة قانونية قائمة على مبدأالمشروعية والتي من خلالها يخضع الافراد حكاما ومحكومين الى القانون , مع إمكانية مساءلة الحكام عن كافة أعمالهم التي تخص الشؤون العامة .

ولكي يستطيع الافراد محاسبة الحكام كان لابد ان تخضع جميع أنشطة الادارة الى مبدأ الشفافية كي يتم التاكد من مدى مشروعيتها . وعليه تعد (السرية) نقيض الشفافية المرتع الخصب للانحراف بأنشطة الادارة وأعمالها, وهي السبيل الذي تتذرع به الادارة لتغطية أعمالها غير المشروعة والتي تكون بمنأى عن القضاء . وعليه فان جميع الاجراءات التشريعية والتنفيذية والقضائية يجب ان تكون متاحة للافراد أثناء ممارستها وذلك كأجراء عادي وروتيني[10] وان هذا الامر بالتاكيد يرتبط بمفهوم جديد تعمل الادارات العامة على أخذه على محمل الجد وتاكيدها على بذل العناية لكي تكون المجتمعات حرة وديمقراطية خاصة وان الوعي قد تنامى لدى المواطنين ليس في مجال اختيارهم لحكامهم وانما في توجيههم ومحاسبتهم [11] .

ولا تقتصر أهمية الشفافية الادارية على جانب الافراد وامكانية اطلاعهم على المعلومات وانما تكمن ايضا في جوانب تنموية وخططية تؤدي الى تطوير مرافق الدولة, وتساهم في تعزيز ثقة الموظفين ايضا بالمؤسسة الادارية وتتجه اهتماماتهم الى تحسين نوعية الاداء والانتاج بدلا من الاهتمام بتحقيق حاجاتهم [12]كما ان الموظفين العاملين في المؤسسات التي تتبع مبدأ الشفافية الادارية يتمتعون باستقلالية أكبر اثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية فكل شيء واضح لدى العاملين وهذا مايعزز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الادارية [13]

يتضح مما تقدم ان اهمية الشفافية تظهر في عدة مجالات تصب في النهاية في تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين وذلك من خلال نشر المعلوماتها والافصاح عنها وجعلها متاحة لجميع الافراد بالاضافة الى وضوح التشريعات وانسجامها واستقرارها كي يسود مناخ الثقة بين الافراد والمؤسسات الادارية

المطلب الثاني

[10] .رودني أ.سمولا,حرية التعبير في مجتمع مفتوح , ترجمة : كمال عبد الرؤوف, الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية,1995 ص14 .

[11] فارس بن علوش السبيعي , دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية , جامعة نايف العربية للعلوم الامنية الرياض 2010 ,ص342

[12] –فاتن ابو بكر , نظم الادارة المفتوحة:منهج جديث لتحقيق شفافية المنظمات , القاهرة ,ابتراك للنشر والتوزيع ط1 ,2001 ,ص128

[13] –البرت هوفماستر , بناء ثقافة تنظيمية تقوم على النزاهة والشفافية والمساءلة , مؤتمر آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الادارية , منظور استراتيجي , القاهرة , المنظمة العربية للتنمية الادارية , ط1, 2001 ص319

لغرض البحث في اساس مبدأ الشفافية وجدنا من الضروري اللجوء الى تشريعات الدول التي تاخذ بهذا المبدأ على نحو صريح وذلك من خلال النص عليه في صلب القوانين , الا ان النص وحده ليس كافي بدون الاخذ بنظر الاعتبار مقدار التطورات التكنولوجية الحاصلة في مجال الحصول على المعلومات بحيث أصبح لزاما على الادارة اليوم ان تتهيأ لنشر المعلومات باي وسيله كانت والعمل على اشراك الافراد في ادارة الشؤون العامة بدلا من الطريقة التقليدية التي كانت تتطلب من الافراد الذهاب الى جهة الادارة والوقوف عندها لغرض الحصول على معلومة محددة ولغرض تناول هذا المطلب ارتاينا أن نقسم هذا المطلب الى فرعين الاول يبحث اساس الشفافية في الاعلانات والمواثيق الدولية والثاني يبحث في اساس الشفافية في التشريعات الوطنية .

الفرع الاول

الشفافية في الاتفاقيات الدولية

عند الرجوع الى اغلب النصوص الواردة في الاعلانات والمواثيق الدولية نجد انها لم تنص صراحة على مبدأ الشفافية وانما اعتمدت الى الاشارة الضمنية له,ولكن بمضمونها تشير الى فكرة الشفافية الملزمة , اي ان الدول المنظمة الى تلك الاتفاقيات ستكون ملزمة ايضا بتفعيلها ضمن قوانينها الداخلية .

فعند مراجعة المادة 19 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 نجد انه نص (لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير , ويشمل هذا الحق حرية إعتناق الاراء دون تدخل واستقاء الانباء والافكار وتلقيها واذاعتها باي وسيلة دون التقيد بالحدود الجغرافية)[14]

ولقد جاءت العديد من المواثيق وهي تحافظ ضمنيا على مبدأ الشفافية منها القرار رقم(19) الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 حيث جاء فيه (لكل انسان الحق في حرية التعبير مما يوليه الحرية في طلب جميع انواع المعلومات والافكار وتلقيها واذاعتها باي وسيلة يختارها). كما نصت الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان على حماية التعبير عن الراي على مستوى الدول الاعضاء , بالاضافة الى ان المحكمة الامريكية لحقوق الانسان جاءت مؤيدة لما ذهبت اليه هذه المواثيق وقضت بان المجتمع غيرالمطلع جيدا ليس مجتمعا حرا[15]. بمعنى ان المجتمع الذي ترسو فيه دعامة

[14]-تجدر الاشارة هنا ان الجمعية العامة للامم المتحدة وبعد إعتمادها لاعلان حقوق الانسان دعت الى نشره وتوزيعه وخصت المدارس والجامعات لغرض الاطلاع عليه . الاعلان العالمي لحقوق الانسان , ديسمبر ,1948

[15] د.طالب عوض , حرية الرأي والتعبير وفقا للمعايير الدولية لحقوق الانسان, مقالة منشورة على شبكة الانترنيت على الموقع الاليكتروني -2002 www.amm.org

الشفافية هو مجتمع مطلع يعرف حقوقه وحرياته بشكل جيد وبالتالي لايسمح لاي مؤسسة من الانتقاص او تقييد ذلك الحق . هذا وان مشروع اتفاقية الامم الامتحدة لمكافحة الفساد أكد على الارتباط بين فكرة الشفافية ومكافحة الفساد , حيث ان اغلبية النظم الادارية تميل الى ارساء اليات الشفافية بشكل يؤثر على السياسات العامة للدول , وقد ورد في مشروع الاتفاقية العديد من الاحكام التي تدعو الى الشفافية والنزاهة والحكم الرشيد وسيادة القانون , حيث جاء في المادة (1)فقرة (2)(تعزيز النزاهة والمساءلة والادارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية). كذلك المادة (1/5) وفي اطار تناولها سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية حيث جاء فيها (... تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مباديء سيادة القانون وحسن ادارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة)[16]كذلك جاءت اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته وهي تؤكد على ان الفساد يقوض المساءلة والشفافية في ادارة الشؤون العامة وكذلك التنمية الاجتماعية والاقتصادية , حيث نصت المادة (1/3) على بعض المباديء تلزم بها اطراف الاتفاقية (احترام المباديء والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية وسيادة القانون والحكم الرشيد)[17]

بالاضافة الى بعض الاتفاقيات على الصعيد العربي التي اكدت على استخدام الشفافية لمنع الفساد كالاتفاقية العربية لمكافحة الفساد , حيث جاء في اهداف هذه الاتفاقية وتحديدا المادة (2) (تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون وتشجيع الافراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد) [18]

الفرع الثاني

الشفافية في التشريعات الوطنية

قبل الحديث عن التشريعات الوطنية التي تناولت مبدأ الشفافية بصورة صريحة او ضمنية , يجب ان نوضح وبالاستناد الى التعاريف العديدة التي عرضت للشفافية تشير الى الوضوح في كل مجالات العمل

التي تتم بين الادارة العليا والمستويات الادارية الاخرى , بحيث تكون المعلومات متاحة للجميع كل حسب اختصاصه[19]كما تتضمن الشفافية حق الفرد في الوصول الى المعلومات ومعرفة اليات اتخاذ القرارات بالتالي فان

[16]–قرار الجمعية العامة للامم المتحدة , الدورة الثامنة والخمسون ,اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2005 , متاحة على الموقع الاليكتروني unpan1.un.org

[17] –كذلك نصت المادة(9) على الزام الدول الاطراف باقرار تدابير تشريعية لاضفاء الفعالية على الحق في الحصول على اي معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة , كذلك التاكيد على مبدأ الشفافية في تمويل الاحزاب السياسية, اتفاقية الاتحاد الاوربي لمنع الفساد ومكافحته لسنة 2003 ,.متاحة على الموقع الاليكتروني www.auanticcorruption.org

[18] –الامانة العامة لجامعة الدول العربية , ادارة الشؤون القانونية الشبكة القانونية العربية , الاتفاقية اعلاه متاحة على الموقع الاليكتروني www.arablegalnet.org

مصطلح الشفافية الادارية يعني الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم السياسات وعرضها على الافراد وخضوع تلك الجهات الى المساءلة والمحاسبة[20] ومن هذا المنطلق فان للشفافية عدة منابع تصب في بودقة الحد من الفساد الاداري فقد يرد حق التعبير عن الراي في اطار الشفافية ,كذلك الحق في الحصول على المعلومات بالاضافة الى الحق في ادارة الشؤون العامة , ولكي يمارس الفرد تلك الحقوق لابد ان تتسم التشريعات التي تقرره بالوضوح كذلك خلق بيئة ادارية سليمة سواء كان تقليدية ام اليكترونية تسهل تدفق المعلومات للافراد , بالاضافة الى سهولة تدفقها ابتداءا بين الاجهزة الادارية نفسها على اختلاف مستوياتها مما يعزز الثقة بينها وصولا الى مستوى متقدم من الاصلاح الاداري, لهذا نجد ان بعض التشريعات الوطنية عندما تتبنى الشفافية فانها تنص عليها بصور مختلفة كما ذكرنا .

فمن الدساتير ماتنص صراحة على حق الافراد في الاطلاع على الوثائق مثل الدستور الفرنسي كذلك نصت المادة 68 من دستور مصر لسنة 2014 بان المعلومات والبيانات والاحصاءات والوثائق الرسمية ملك الشعب والافصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفلة الدولة لكل مواطن وتلزم الدولة بتوفيرها واتاحتها للمواطنين بشفافية, وينظم القانون ضوابط الحصول عليها واتاحتها وسريتها وقواعد ايداعها وحفظها والتظلم من رفض اعطائها كما يحدد عقوبة حجب المعلومات واعطاء معلومات مغلوطة عمدا اما بالنسبة الى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم ينص بشكل صريح على حق الحصول على المعلومات وانما يمكن اعتبار المادة 38 من الدستور تنص على روح هذا الحق فقد جاء فيها (تكفل الدولة وبما لايخل النظام العام والادب : اولا : حرية التعبير عن الراي بكل الوسائل . ثانيا : حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر .ثالثا: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون

كما ان الدستور انتهج منهج الشفافية في المادة (53) من الدستور عندما نص على علانية جلسات مجلس النواب الا اذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك ويلاحظ ان مجلس النواب حتى الان لم يسن حق الوصول الى المعلومات رغم مصادقته على اتفاقية الامم المتحد لعام 2007 التي تضمنت اقرار قوانين الحق في الوصول الى المعلومات [21]فالمشرع الفرنسي عمد الى هجر المبدا العام كان الذي متبع وهو سرية الحياة الادارية حيث لايملك الفرد الاطلاع على اي من المستندات والوثائق الادارية, كما لايوجد مايلزم الادارة بالافصاح عن اي من تلك الوثائق مالم يرد نص تشريعي او حكم قضائي , لذا يمكن وصف الحياة الادارية في كل من مصر وفرنسا انذاك بالكتمان والسرية مما اصاب المجتمع بخطر البيروقراطية فانتهى مبدا السرية في فرنسا بصدور قانون رقم 753/78 في 17 يوليو/1978 بشان الاطلاع على الوثائق الادارية

[19] –احمد عبد الحليم ورائد الصبابئة, اهمية التعويض الاداري والشفافية في ممارسة الابداع والتحول الاداري في القطاع العام الاردني من وجهة الادارة الاشرافية , ورقة عمل مقدمة الى مؤتمر الابداع والتحول الاداري والاقتصادي , جامعة اليرموك 25-27 نيسان 2006 ص53-78

[20] –علي الشيخ, الشفافية في الخدمة المدنية : تجربة وزارة التنمية الادارية الاسبوع العلمي الاردني الخامس, تطوير القدرة التنافسية في الاردن , المجلد 2 , الجمعية الملكية , عمان ,الاردن , 1997 ,ص357 -365

[21] –ا.م.د.مها بهجت يونس , مرجع سابق ,ص37 -38

, كما انتهى مبدا السرية بالانحسار في مصر بالتوجه نحو اعداد مشروع قانون من قبل وزارة الاتصالات المصرية بشان حرية النفاذ للمعلومات والبيانات , كذلك اعداد مشروع قانون عن الحق في المعلومات بواسطة لجنة التشريع في وزارة العدل ,وعلى الرغم من تاخر صدور هذه القوانين الا انها مبادرة وضعت حدا لمبدا السرية الذي كان يسيطر على الجهاز التنفيذي ليحل محله مبدا جديد وهو الشفافية الادارية [22]اما المشرع العراقي وكما ذكرنا لم يسن قانون للحصول على المعلومات ولكن يمكننا القول بان هنالك العديد من القوانين التي من الممكن اعتبارها تؤكد على هذا الحق ومنها على سبيل المثال ماجاء في قانون هيئة النزاهة, الذي الزم رئيس الهيئة بتقديم تقرير سنوي الى مجلس النواب خلال 120 يوما من تاريخ انتهاء السنة [23]

المبحث الثاني

التعريف بالسرية الادارية ومبررات تراجعها

إن الحياة الادارية تتسم بالسرية التي قد لايضبطها ضابط معين سوى بعض النصوص الجزائية التي تحرم افشاء الاسرار الوظيفية وبعض النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة التي تلزم الموظف بكتمان الاسرار الوظيفية , الا ان هذا المبدأ بدأ بالانحسار تدريجيا بسبب وعي الافراد بضرورة ممارستهم للشؤون العامة عن طريق الاطلاع على الوثائق والبيانات التي تمكنهم من الدفاع عن حقوقهم ومجابهة الفساد وعلى الرغم من ان للسرية مايبررها في الحفاظ على المعلومات التي تمس حياة الافراد والتي يطلع عليها البعض بحكم وظيفته مثل الموظف العام او المحامي او الطبيب بالاضافة الى حماية المعلومات المتعلقة بمصالح الدولة العليا , الا ان مبدا السرية بدأ بالتراجع بسبب النصوص التشريعية والاحكام القضائية التي اصبحت تبيح للافراد الاطلاع على المعلومات , ولغرض تناول مفهوم السرية واسباب تراجعها إزاء ظهور مبدأ الشفافية الادارية ارتأينا ان نقسم المبحث الى مطلبين

الاول يتناول التعريف بالسرية الادارية والثاني مبررات تراجع مبدأ السرية الادارية واتاحة الشفافية .

المطلب الاول

التعريف بالسرية الادارية

[22] –د.محمد عبد الواحد الجميلي, من السرية الى الشفافية الادارية , دار النهضة العربية , القاهرة ,1999, 2000, ص13 ,

[23] –يجب ان يتضمن هذا التقرير ملخصا حول نشاطات الهيئة وانجازاتها في ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية , راجع المادة (26) من قانون هيئة النزاهة رقم30 لسنة 2011

– سنعمل على ذكر باقي القوانين في مجال حديثنا عن مبررات تراجع مبدأ سرية الادارة في المطلب الثاني مع المبحث الثاني .

لغرض بيان التعريف الخاص بالسرية الادارية وبيان مبررات اعتماد هذا المبدأ ارتأينا ان نقسم هذا المطلب الى الفروع الاتية:-الاول يتناول التعريف اللغوي والاصطلاحي للسرية الادارية .والثاني يتناول مبررات إعتماد مبدأ السرية الادارية

الفرع الاول

التعريف اللغوي والاصطلاحي للسرية الادارية

سنتناول التعريف اللغوي والاصطلاحي للسرية الادارية وفقا لما ياتي :-

اولا:- التعريف اللغوي للسر

يعرف السر بانه كل مايكتمه الانسان في نفسه[24] وعكس السر الجهر والعلانية والشفافية فيقال افشى السر , اذاعه وعلنه وافشى سر فلان , كشفه [25] كذلك ورد لفظ السر في العديد من الايات القرانية الكريمة , قال تعالى (قل أنزله الذي يعلم السر في السموات والارض)[26] وقال تعالى (وان تجهر بالقول فانه يعلم السر وأخفى)[27]

ثانيا :- المعنى الاصطلاحي للسرية الادارية

ان مصطلح السرية الادارية هو مصطلح مركب من مفردتين , فان معناه ينصرف وكما نرى الى إقتصار العلم بأي معلومة بالاشخاص الذين يتعاملون معها بحكم وظيفتهم او مركزهم القانوني , بالتالي يتحتم عليهم الحفاظ على سرية المعلومات التي يطلعون عليها فكما نعلم ان اولى واجبات الموظف العام في الدولة هي كتمان الاسرار الوظيفية , حيث ان المشرع الفرنسي وفي قوانين التوظيف وتحديدا في الامر المرقم 4 فبراير لسنة 1959 اكد على انه بالاضافة للالتزام الناجم عن قانون العقوبات بشان المحافظة على السرية المهنية كل موظف عليه الالتزام بالكتمان لكل الوقائع والمعلومات التي اطلع عليها بحكم وظيفته او بمناسبة ممارسته لوظيفته والا كان عرضة للجزاء التاديبي [28]اما في مصر فقد نصت المادة 77 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 التي جاء فيها (يحظر على الموظف.....7-ان يفضي باي تصريح او بيان عن اعمال وظيفته عن طريق الصحف او غير ذلك من طرق النشر الا اذا كان مصرح له بذلك كتابة من الرئيس المختص 8 – ان يفشي الامور التي اطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها او بموجب

[24] -المنجد في اللغة والاعلام , دار المشرق , بيروت , ط21 , 1973 ,ص328

[25] -معجم لسان العرب ,ج6 ,مطبعة بولاق,القاهرة ,ص21

[26] سورة الفرقان , الاية 6

[27] -سورة طه , الاية 7

[28] -وهذا ما اكدت عليها المادة 26 من القانون رقم 83 /634 في 13/يوليو/1983 الا انه تم تعديلها بما ينسجم مع موقف المشرع الفرنسي في احكام القانون الصادر في 17 يوليو عام 1978 بشان الاطلاع على الوثائق الادارية

تعليمات تقضي بذلك ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائما حتى بعد ترك الخدمة)[29] اما في العراق فقد ورد واجب الكتمان والمحافظة على سرية المعلومات في العديد من قوانين التوظيف وغيرها , مثل المادة 4/سابعا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل حيث جاء فيها (يلتزم الموظف بالواجبات الاتية:..... سابعا : كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته او اثناءها اذا كانت سرية بطبيعتها او يخشى من افشائها الحاق الضرر بالدولة اوبالاشخاص او صدرت اليه اوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائما حتى بعد انتهاء خدمته ولايجوز ان يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد او انتهاء خدمته بأي وجه كان),كذلك ورد في المادة 188 من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 طوائف متعددة من الاسرار تبعا لاهميتها للامن الوطني مثل اسرار الدفاع وتشمل المعلومات الحربية والمكاتبات والمحررات وغيرها مما يؤثر كشفها في امن البلاد بالاضافة الى الاسرار الوظيفية والتي ورد ذكرها في المادة82 من نفس القانون وتشمل الاخبار والمعلومات والمكاتبات والخرائط والاسرار المضرة بمصلحة الدولة وتتجسد في كل امر سري وصل الى علم الموظف بمقتضى عمله[30]

الفرع الثاني

مبررات اعتماد مبدأ السرية الادارية

عمدت العديد من الانظمة الادارية والى وقتنا الحالي مبدأ السرية الادارية في ممارسة انشطتها بحجة المحافظة على المصلحة العامة, حيث أعطى هذا المبدأ الحق للادارة في عدم الكشف عن المعلومات التي تعكس مجريات نشاطها ,واصبح بامكان الادارة الامتناع عن مشاركة اي معلومات مع الافراد بحجة الامن والمصلحة العامة وتجاوز الامر الى امكانية كتم المعلومات لغرض تجنب النقد العام او لتغطية اعمالها غير المشروعة وهذا مايحدث عندما ترفض الادارة ان تمنح الموظف اوليات الشكاوى المقدمة ضده بحجة ان الامر سري ولايجوز الاطلاع عليه مما يفوق ضمانه الدفاع عنه وعليه فان هنالك العديد من المبررات التي تستند اليها الادارة لاستمرار اعتمادها مبدا السرية الادارية وهي كالاتي :-

اولا : تضمن السرية الادارية الاستقلال لجانب الادارة.

ونعني بالاستقلال هنا إن الادارة تمارس اعمالها بكل حرية والتي تضمن سير المرافق العامة عن طريق اصدار القرارات وممارسة الاعمال , وكما هو معلوم ان اتخاذ اي قرار يتطلب العديد من الاجراءات , قد تكون على شكل تقارير دراسات وان مجرد معرفة الموظفين بأن اي قرار او اجراء هو عرضة للعلانية فسوف يجعلهم اقل حرية واقل إستقلالا [31] وعليه فالادارة غير ملزمة بالاعلان عن الوثائق والمستندات التي في حوزتها لانها كما تحمي نفسها عن طريق الحفاظ على الوثائق والمعلومات فانها تهدف ايضا الى حماية الحرية الشخصية [32]

---

[29] -قوانين اخرى اكدت على واجب الكتمان/القانون رقم 35 لسنة 1960بشان الاحصاء والتعداد في بمصر المادة 3 , كذلك القانون رقم12 لسنة1999 بشان التعبئة العامة المادة35

[30] -للمزيد د.وليد مرزة المخزومي ,كتمان الاسرار الوظيفية وحرمة افشائها في القانون العراقي – مجلة العلوم القانونية,م26, 2011, ص30 – 99

[31] – د. محمد عبداللطيف , تسبيب القرارات الادارية, دار النهضة العربية, 1996, ص37

[32] -كما هو الحال في الملف الضريبي فلايجوز لغير صاحبه الاطلاع عليه وينطبق الامر ايضا على ملف المريض وبذلك تكون السرية اساس لحماية الحرية الشخصية للافراد

د.محمد صلاح عبد البديع السيد, الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء , دار النهضة العربية,القاهرة, 2009,اشار اليه أ.د.شريف يوسف خاطر , حرية تداول المعلومات بين المنع والاباحة , دراسة مقارنة ,دار الفكر والقانون ,ط1, 2015 ,ص30, 31

ومن الجدير بالذكر في هذا المجال ان بعض النصوص القانونية تجبر الادارة على عدم افشاء الاسرار والمعلومات وجعلها متاحة للافراد وهنا يكون على الادارة الالتزام بنصوص القانون [33] وربما تبالغ احيانا تلك النصوص القانونية في اضفاء السرية على اعمال الادارة بشكل يؤدي الى الاضطراب لدى الافراد والادارة معا وهذا الامر يؤدي حتما الى فقدان الثقة بالادارة .

ثانيا : السرية الادارية تحقق الخصوصية لجانب الادارة

تتمتع الادارة بالشخصية المعنوية العامة ويرى البعض إن من حق الشخص المعنوي ان يكون له حياة خاصة[34] فالحياة الخاصة للشخص المعنوي, هي قدرة الشخص العام ان يمارس نشاطه بكل استقلال وعزلة وسرية,إلا ان هناك من يؤيد ويعارض تمتع الادارة بالحياة الشخصية ,فالفقه المؤيد يذهب الى ان الشخص المعنوي يتمتع بهذا الحق شأنه شأن الشخص الطبيعي,حيث تتمثل الحياة الشخصية للشخص المعنوي بسرية الاعمال, فالحماية المدنية كحق الخصوصية تمتد لتشمل سرية أعمال الشخص المعنوي ويبرر هذا الجانب رأيه بالاستناد الى ما استقر عليه فقه القانون الدولي الخاص وقضاءه من تمتع الشخص المعنوي بالجنسية وفقا لشروط معينة وان كل مايتمتع بالجنسية يمكن اعتباره مواطن سواء كان شخصا طبيعيا ام معنويا[35]

اما الاتجاه المعارض فيذهب الى انكار الحياة الخاصة للشخص المعنوي, ويرى بانه حق لصيق بالإنسان ,ولكن هذا لايعني ان الشخص المعنوي, لايتمتع بما يمكن ان نسميه بالحياة الداخلية والتي تنظمها قوانين خاصة كقانون الشركات مثلا والتي لاتجعل من الحياة الداخلية للشخص المعنوي محلا للتدخلات [36]

وان كانت الحياة الخاصة للشخص المعنوي ضرورية الى حد ما,إلا ان منح هذا الحق غير مبرر والامر يعود الى عدة اسباب أولها ان الشخص المعنوي العام لايمكن التسليم بان له حياة خاصة منفصلة ومستقلة عن الشعب بالتالي لايمكن التسليم بحقه بالعمل وفق السرية كمبدأ لممارسة انشطته واعماله ذلك ان محل الحماية في الحياة الخاصة هو المصلحة

[33] –كما سبق وان بحثنا هذا الموضوع اثناء حديثنا عن كتمان الاسرار الوظيفية

[34] –مورتن ديفز,الموظفون المدنيون والادارة والديمقراطية المجلة الدولية للعلوم الادارية,مجلد رقم3,العدد1,الاصدار العربي ,1998 ,ص219

[35] –احمد قسمت الجداوي ,الوجيز في القانون الدولي الخاص,ج1,دار نشر القاهرة,1978 ,ص256

[36] –د.نولالدين الناصري ,النظام القانوني للحق في الحياة الخاصة(دراسة في ضوء التشريع المغربي والمقارن),بحث منشور على شبكة الانترنيتعلى موقع المنهل الاليكتروني www.platform.almanhal.com

المادية او المعنوية[37] ونرى وبما ان الادارة ملزمة بالعمل باسم الشعب فانها مقيدة بتحقيق الصالح العام وعليه يجب ان تتسم اعمالها بالمشروعية والشفافية كي يتمكن الشعب من مراقبتها .

المطلب الثاني

مبررات تراجع مبدأ سرية الادارة

لقد اخذ مبدا السرية بالتراجع تدريجيا لعدة اسباب سنعمل على ذكرها في الفروع الاتية:

الاول : الاسباب الواقعية لتراجع مبدا سرية الادارة والثاني:اسباب تتعلق باعتماد مبدا سرية الادارة

الفرع الاول

الاسباب الواقعية لتراجع مبدا سرية الادارة

هناك العديد من الاسباب المرتبطة بواقع الادارة وبواقع الانشطة التي تمارسها وكيف ان استمرار الادارة في اعتماد مبدأ السرية ادى الى تنامي حالات الفساد الاداري بالاضافة الى فشل الادارة في ادارة انشطتها واعمالها .

اولا : تنامي مشكلة الفساد الاداري

اضحى الفساد الاداري هو احد مشاكل العصر,ولاتكاد تخلو منه اي من الانظمة الادارية مهما كانت متقدمة من الناحية التنظيمية وله العديد من الانعكاسات السلبية على جميع مجالات الحياة, فسوف نعرف الفساد الاداري بشكل مختصر ثم ننتقل للبحث في إعتبار السرية احد اهم اسباب الفساد الاداري

أ- تعريف الفساد الاداري

الفساد لغة نقيضِ الصلاح,فَسد يَفسدُ وفَسَد فساداً فَسود فهو فاسد وفسيد,وتَفاسدَ القوم:تدابروا وقطعوا الارحام , والمِفسَدةَ خلاف المصلحة[38]ويعرف الفقه العربي الفساد بانه"تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد الاصلاح هدفه الانحراف والخروج على النظام لمصلحة شخصية"[39]

[37] -د.محمد عمر حسين,حرية الصحافة في مصر ودور القضاء في حمايتها, دراسة مقارنة,اطروحة دكتوراه,كلية الحقوق جامعة القاهرة,1999,ص451

[38] -احمد بن محمد بن علي الفيومي المقري,المصباح المنير ,معجم عربي عربي ,القاهرة , دار الحديث ,2004 ,ص280 -281

كذلك قيل انه "يسود في بيئة تساند فيها السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا وتتم معظم المعاملات في سرية نسبية ولاتفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة وتوظيف الاقارب من غير ذوي المؤهلات والخبرات وما الى ذلك"[40]

ب–السرية الادارية مرتعا للفساد الاداري

بعد ان بينا مفهوم الفساد الاداري نجد من الضروري ان نربط بين مبدأ السرية الادارية وحالات الفساد الاداري,ويعود السبب في الربط،في ان اغلب اعمال الفساد تتم بسرية،اذ ليس من المعقول ان يمارس المفسدون أعمالهم بشكل علني, واصبحت السرية هنا هي وسيلة لتغطية اعمالهم غير المشروعة لانهم مطمئنون بان أعمالهم لن يتم إكتشافها لكونهم مسيطرين ويقومون بالتمويه عن تلك الانشطة , ومن العسير الوصول الى الحقيقة مادام هنالك سرية وتواطىءوثقة بعدم الكشف,ولعل من اكثر الامور التي ساعدت على تغلغل الفساد واستمراره هو ضعف الاجهزة الرقابية المختصة بكشف الفساد المتعلق بالموظفين[41]

ونحن هنا لسنا بصدد دراسة اسباب الفساد فله اسباب عديدة , لكن مايهمنا كيف ان انتهاج مبدأ السرية يصبح غطاء للكثير من عمليات الفساد والعلة تكمن في سيطرة المسؤولين وتمتعهم بسلطة تقديرية واسعة والتذرع بالسرية لتمرير العديد من حالات الفساد وعدم خضوعهم للمساءلة.

ثانيا:– فشل الادارة في اداء اعمالها

تمارس الادارة العديد من الانشطة التي تهدف الى تحقيق الصالح العام , هذه الانشطة تمر بالعديد من المراحل حتى تصل الى المرحلة التي تستطيع بها الوفاء باحتياجات المجتمع, ولكن سيطرة مبدأ السرية على جميع هذه المراحل يمكن ان يؤدي

[39]–احمد رشيد,الفساد الاداري:الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية,القاهرة دار الشعب,1984 ,ص85

[40] –صلاح الدين فهمي,الفساد الاداري كمعوق للعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية , الرياض:المركز الوطني للدراسات الامنيةوالتدريب,1994 ,ص79

[41] –د.محمد حافظ الرهوان,مكافحة الفساد شرط لازم لتحقيق الامن والتنمية , مجلة الدراسات العليا,العدد 5 ,يوليو,2001 ,ص113

الى تاخر الادارة وإخفاقها باداء وظائفها الموكلة اليها وهي التخطيط والتنظيم والتوجيه ثم المتابعة والرقابة وتقويم الاداء[42]

فلكل مرحلة من هذه المراحل سابقة الذكر تحتاج الى معلومات واحصائيات بالضافة الى اشراك الجهود البشرية من افكار وخطط لغرض اتمام مهمة الادارة,لذا نرى ان الادارة اذا اتكات على متكأ السرية في اداء أعمالها فانه يؤدي وبصفة عامة الى عجز العاملين عن ممارسة اي وظيفة بنجاح وفعالية.

الفرع الثاني

اسباب تتعلق باعتماد مبدأ الشفافية في التشريعات

ان اعتماد مبدأ الشفافية يحتاج الى قوة تشريعية تجعله ملزما للسلطات فلا تتذرع بسكوت المشرع وتعتبر امكانية افصاحها عن اي معلومة يدخل في صلب اختصاص سلطتها التقديرية , وهذا يحمل الافراد عبيء الروتين والمراجعات وكثرة المخاطبات الرسمية دون ان يعلم فحوى تلك المخاطبات لذا سنقسم هذا الفرع الى الاتي:

أ – اعتماد فكرة المعلوماتية

ونقصد بها لجوء الادارة الى اعتماد التكنولوجيا في تحقيق الشفافية مثل استخدام نظام الحكومة الاليكترونية بالاضافة الى إعتماد حرية الحصول على المعلومة وسهولة تداولها,فتتحول من النظم الورقية الى النظم الاليكترونية المعلوماتية التي تستخدم الحواسيب والانترنيت في اداء اعمالها فالهدف من استخدامها هو تقديم الافضل للمواطنين وتمكينهم من الوصول الى المعلومات مما يوفر مزيدا من الشفافية وتحجيم الفساد[43]وعلانية المعلومات تتحقق عند انشاء حكومة الاليكترونية تتضمن معلومات كافية يسهل الوصول اليها بدون كلفة للفرد وتمكنه من ممارسة دوره الديمقراطي وهو المشاركة في ادارة الشؤون العامة وهو أحد الحقوق التي تنص عليها غالبية الدساتير لتكون منطلقا لتراجع مبدا السرية الادارية نحو الانفتاح والشفافية. والحال ينطبق ايضا على حق الحصول على المعلومة لان اهم مايهدد الانسانية هو نسبية الحقائق ويشكل خطرا اكبر على مقومات الحياة الاجتماعية والنظام فيها[44]

---

[42] –للمزيد راجع د.ثابت عبد الرحمن ادريس,المدير والتحديات المعاصرة,مكتبة عين شمس,ط2,1992,ص52 ومابعدها

[43] –ابو بكر محمود الهوش,الحكومة الاليكترونية الواقع والافاق,ط1,مجموعة للنيل العربية للنشر,القاهرة,2006,ص26

[44] –علي احمد الهنداوي, فلسفة الحق في المنظورين الاسلامي والوضعي ودور الحقوق المدنية فيها , الدليل الاليكتروني للقانون العربي www.arablawinfo.com

بالاضافة الى ماسبق ذكره حول تبني التشريعات سواء كانت الدستورية او العادية لمبدأ الشفافية وذلك في اطار حديثنا عن الشفافية في التشريعات, نود ان نذكر ان المشرع العراقي اعتمد مبدأ الشفافية في نشر الاجراءات او التقارير فيما يتعلق بالامور المالية وهذا ماجاء في قانون الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 المعدل [45]

كما اوجبت بعض القوانين الاجرائية ان تكون المحاكمات والجلسات علنية وهذا –وكما اشرنا سابقا– ماشار اليه النظام الداخلي لمجلس النواب حول علنية الجلسات واعتبارها الاصل والسرية هي الاستثناء[46]

يتضح مما تقدم ان المنظومة القانونية لم تخل من الاشارة الى هذا الحق وان كان بشكل غير مباشر و هذا يعني ان البيئة القانونية مهيئة لاصدار تشريعات تحمي هذا الحق بصفته يضمن الشفافية ويضمن ايضا تراجع مبدأ سرية الادارة.

ب – تفعيل الدور الرقابي على مفاهيم الشفافية

لغرض تفعيل مبدأ الشفافية الذي يقضي بضرورة مشاركة الافراد في العملية الديمقراطية ووضعها موضع التنفيذ عن طريق البرلمانات القوية التي تعد الاساس لتحقيق الحكم الرشيد فهي ترسخ المشاركة الجماهيرية . فقد يضمن الدستور وجود هذه الهيئات التي تتصف بالاستقلال , وذلك لغرض إعتبارها هيئة تحمي حقوق الانسان او لحماية مبدأ الشفافية.

ففي فرنسا انشأ المشرع لجنة تسمى (لجنة الاطلاع على الوثائق الادارية) يكون هدفها ضمان احترام حرية الاطلاع على الوثائق الادارية وتدرج هذه اللجنة ضمن السلطات الادارية المستقلة , لانها ذات طبيعة ادارية وتدخل ضمن التنظيم الاداري للدولة[47]

اما في مصر فقد تم تشكيل العديد من الهيئات[48] ومنها هيئة الرقابة الادارية, وهي هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء تمارس مهامها طبقا للقانون رقم 54 لسنة 1964 وترفع تقاريرها ومقترحاتها الى مجلس الوزراء والوزراءلاتخاذ مايرونه بشانها, ومن ابرز مهامها بحث وتحري القصور في العمل الذي يعرقل سير الاجهزة ومتابعة تنفيذ القوانين والبحث عن اي مخالفات ادارية او مالية تقع بيد العاملين اثناء ممارستهم لوظيفتهم[49]

[45] –للمزيد راجع المادة(3/ثالثا) والمادة (4/رابعا)من قانون الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 المعدل المنشور في الوقائع العراقية العدد 3293 في 1990/5/2

[46] –المادة (29) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر في 2006/6/15

[47] –د.محمد عبد الواحد الجميلي,المرجع السابق ص155 . علما انه تم النص على هذه اللجنة بالمادة(5) من القانون رقم 753/78 المعدل بالقانون رقم 2000/321 في 12/ابريل/2000

[48] –من هذه الهيئات (هيئة الرقابة على المصنفات الفنية–الهيئة العامة للرقابة المالية–المجلس الاعلى للصحافة)

[49] –ا.د.شريف يوسف خاطر, مرجع سابق,ص73 – 78

اما في العراق فقد نص الدستور العراقي لسنة 2005 على ميسمى بالهيئات المستقلة وهذا ماجاء في م(120)منه حيث (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون) وكل من هذه الهيئات العديد من المهام اهمها الحفاظ على النزاهة والشفافية كل حسب المهام الموكلة اليه.

مما تقدم يتضح ان هنالك بعض الجهات الادارية التي أنشأتها القوانين الصادرة من السلطة التشريعية يكون هدفها الحصول على المعلومات اللازمة لتحقيق الشفافية عند عجز الافراد عن الحصول عليها, وهدفها هو التحول من السرية الى الشفافية بما يحقق مشاركة الافراد في الشؤون العامة

3- تفعيل دور القضاء في مراقبة تطبيق قواعد الشفافية

في الفترة التي سبقت وجود التدخل التشريعي كان القضاء يؤيد ماتذهب اليه الادارة في ضرورة الحفاظ على سرية الوثائق والمعلومات طالما ان المشرع لم يحدد الوثائق التي يحظر تداولها والاطلاع عليها.

حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي في احدى احكامه الصادرة في 14/مارس/1951 بانه في حالة غياب النص لم يكن هناك التزام على الجهة الادارية بالاعلان عن الوثائق والمستندات الادارية للغير[50]

كما قضى في حكمه الصادر في 12 مارس 1964 بان (ليس للادارة اي التزام باعلان الموظف بملف خدمته ولابالتقارير التي توضع عنه والتي تتضمن توقيع عقوبة اللوم او التنبيه)[51]

وبعد ان نضمت التشريعات الفرنسية الحق في الاطلاع على المعلومات الادارية مثل القانون الصادر في 18 يوليو 837 والقانون رقم 5 لسنة 884 والقانون رقم 17 يوليو 1978 المعدل بالقانون رقم 321 لسنة 2000 نجد ان مجلس الدولة ذهب في العديد من احكامه بان الحق في الاطلاع على اساس النصوص التشريعية يسري بحق الاجانب والاشخاص المعنوية والمستشارين المحليين انفسهم[52]

ولصاحب الشان الطعن بحكام القضاء في القرار الرافض للاطلاع وعلى القاضي ان يفصل في النزاع خلال مدة ستة اشهر من تاريخ رفع الدعوى [53]

[50] -حكم اشار اليه ا.د.شريف يوسف خاطر,مرجع سابق,ص35
[51] -حكم اشار اليه المصدر نفسه,ص36
[52] -حكم اشار اليه أ.د. شريف يوسف, مصدر سابق,ص44
[53] -حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 7/سبتمبر/1985 , اشار اليه د.سامي الطوخي, مصدر سابق ,ص857

وعلى ماتقدم نرى ان المحاكم يجب ان تمتلك سلطة اصدار اوامر تنفيذية مباشرة للادارة تلزمها باتاحة الوثائق الادارية مع ضرورة فرض عقوبات رادعة على عدم تنفيذ اوامر المحكمة في هذا الشان.

اما في مصر فانه بصدور القانون المنظم لشفافية ادارة الشؤون العامة وحرية تداول المعلومات فيجب انشاء دوائر ومحاكم متخصصة بالشفافية كما يجب تقدير جزاءات مالية للموظفين الذين يمتنعون عن الامتثال لاحكام قانون الشفافية[54]

فقد جاء في احدى احكام محكمة القضاء الاداري المصرية(....ان معنى الاتصال يعني حق الانتفاع وحق المشاركة لجميع الافراد والجماعات والتنظيمات مهما كان مستواها الاجتماعي او الاقتصادي او الثقافي وبغض النظر عن الجنس او اللغة او الدين او موقعها الجغرافي في الانتفاع بوسائل الاتصال وموارد المعلومات على نحو متوازن وتحقيق اكبر قدر من المشاركة العامة في العملية الاتصالية بحيث لايقتصر دور الافراد والفئات الاجتماعية على مجرد تلقي للوسائل الاعلامية بل يمتد لتتحول الى المشاركة الايجابية في التخطيط والتنفيذ ايضا[55]

اما بالنسبة للقضاء العراقي فان القرارات القضائية جاءت ضعيفة ويرجع السبب في ذلك لكون لايوجد نص دستوري ولاتشريعي ينظم هذا الحق بشكل صريح على الرغم من اهميته في محاربة الفساد كي تعمل مؤسسات الدولة في الشمس وعلى الرغم مما ذكرنا من تشريعات عراقية تاخذ بمبدأ الشفافية والنزاهة والعلانية ولكن نحن بحاجة الى تشريع ينظم هذا الحق بصفة مستقلة وان لايشار اليه ضمنا في التشريعات التي تعالج امور محددة علما ان برلمان اقليم كردستان اصدر القانون رقم 11 لسنة 2013 وهو قانون حق الحصول على المعلومات في اقليم كردستان العراق وجاء هذا القانون ينظم آلية الحصول على المعلومات ومتضمنا العديد من الاهداف الوارد ذكرها في المادة (2) حيث جاء فيها (يهدف هذا القانون الى اولا : تمكين مواطني الاقليم من ممارسة حقهم في الحصول على المعلومات لدى المؤسسات العامة والخاصة وفقا لاحكام هذا القانون .ثانيا: دعم مبادىء الشفافية والمشاركة الفعالة لترسيخ العملية الديمقراطية .ثالثا: تامين مناخ افضل لحرية التعبير والنشر)

يتضح مما تقدم ان للقضاء دور مهم وكبير في حماية مبادىء الشفافية والنزاهة وبالتاكيد انه يعمل وفق التشريعات التي تضعها السلطة المختصة , لذا لابد ان يُشرع قانون يحمي حق الافراد في الحصول على المعلومات والركون الى مبدأ الشفافية وإن كانت نسبية وذلك لغرض ان يشارك الافراد في ادارة الشؤون العامة .

الخاتمة

[54] –د. سامي الطوخي المصدر نفسه ,ص86

[55] – حكم محكمة القضاء الاداري في 27/نوفمبر2010 في الدعوى رقم 1430 لسنة 65 قضائية, اشار اليه ا.د.شريف يوسف,المصدر السابق,ص56 ومابعدها للمزيد من القرارات القضائية التي تؤكد على دور القضاء في تفعيل مبدأ الشفافية

من خلال البحث في موضوع الشفافية واثرها في تراجع مبدأ سرية الادارة توصلنا للعديد من النتائج والتوصيات سنعمل على ذكرها وفق الآتي

اولا: النتائج

1 – ان الشفافية بالمعنى الذي بحثنا فيه هي شفافية نسبية تضمن حق الافراد في الحصول على المعلومات لغرض المشاركة في ادارة الشؤون العامة وفق لما تتضمنه القوانين .

2 – الشفافية الادارية مبدأ حديث نسبيا على جانب الادارة بعد ان اعتادت اعتماد مبدأ السرية لمبررات عديدة منها :عمل الادارة باستقلال بالاضافة ان الادارة احيانا بحاجة الى حماية حياتها الخاصة , كي تضمن عمل الموظفين بدون خوف او ضغوط

3 – نادرا ماتنص التشريعات الدستورية بشكل مباشر على الشفافية وانما بشكل ضمني عن طريق تقرير حق الافراد في الاطلاع على المعلومات وحق المشاركة في ادارة الشؤون العامة , علما ان العديد من القوانين قررت الحقوق الداعمة للشفافية والنزاهة.

4 – الدستور العراقي لم ينص على حق الفرد في الحصول على المعلومات اسوة بدستوري فرنسا ومصر , الا ان المنظومة العراقية القانونية بشكل عام لم تخل من القوانين التي تنظم هذا الحق في مضمونها .

5 – ان العمل وفق مبدأ الشفافية يحتاج الى تدخل تشريعي, كي لايبقى الامر رهن السلطة التقديرية للادارة ان شاءت طبقته وان لم تشأ لم تطبقه مما يفسح المجال لاستشراء الفساد الاداري

6 – الشفافية بمفاهيمها المترادفة(النزاهة–الامانة–الصدق–العدالة) تحارب الفساد الاداري لان الادارة سوف تعمل تحت الشمس وتبدو جميع اعمالها واضحة للافراد مما يمكنهم من المحاسبة والمساءلة.

ثانيا:التوصيات

1 – ضرورة النص في صلب الدستور على الحق في الحصول على المعلومات في دستورجمهورية العراق لسنة 2005 , حيث لاتكفي النصوص المتفرقة في القوانين لاقرار هذا الحق .كما ويجب ان يصدر قانون لينضمه بشكل لايؤدي الى المغالاة في تقييد هذا الحق بشكل يفرغه من محتواه فبالامكان ان تقتصر القيود على المعلومات التي تخص الامن العام في الدولة والمصالح العليا وحرمة الحياة الخاصة.

2 – العمل على تكثيف الدورات والندوات وحلقات النقاشات التوعوية بهذا الحق لخلق شرائح ملمة بحقوقها وتعلم اهمية هذه الحقوق في مجابهة الفساد الاداري .

3 – يجب على جميع مؤسسات الدولة العمل على تهيئة قواعد معلومات وترفدها بكل ماهو جديد ونشرها في جميع المواقع الاليكترونية التابعة لها واعتماد نظام الحكومة الاليكترونية لتكون وسيلة للتواصل بين الافراد والمؤسسات في الدولة .

4 – العمل على تحقيق مبدأ المساواة بين الافراد بغض النظر عن الجنس او اللون او العرق او اختلاف مستوياتهم الثقافية والاجتماعية وذلك من خلال توفير المعلومات وسهولة تدفقها لهم

المصادر

القرآن الكريم

اولا : المعاجم

1 – ابن منظور ,لسان العرب :عبدالله الكبير ومحمد احمد حسب الله وهشام محمد الشاذلي,ج5, 1984

2 – احمد بن محمد بن علي الفيومي المقري , المصباح المميز , معجم عربي عربي , القاهرة , دار الجديث, 2004

3 – المنجد في اللغة والاعلام , دار المشرق, بيروت, ط21 , 1973

4 – مختار الصحاح , الامام محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي , 141هـ/199 دار الكتب العلمية , بيروت, لبنان.

ثانيا :الكتب العامة

1– ابو بكر الهوش, الحكومة الاليكترونية الواقع والاتفاق ,ط1,مجموعة النيل العربية للنشر , القاهرة , 2006

2 – احمد رشيد, الفساد الاداري , الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية, القاهرة , دار الشعب,1984

3 – أحمد قسمت الجداوي, الوجيز في القانون الدولي الخاص, ج1،دار النشر ،القاهرة،1978

4 – ثابت عبد الرحمن ادريس, المدير والتحديات المعاصرة، مكتبة عين شمس،ط2 ،1992

5– رودني أ. سمولا,حرية التعبير في مجتمع مفتوح , ترجمة: كمال عبد الرؤوف, الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية,1995

6 – شريف يوسف خاطر , حرية تداول المعلومات بين المنع والاباحة (دراسة مقارنة), دار الفكر والقانون ،المنصورة،ط1, 2015

7– عبد العزيز جميل , قياس الاداء المؤسسي للاجهزة الحكومية,المنظمة العربية للتنمية الادارية, مؤتمر 2000

8 – عطية حسين افندي , اتجاهات جديدة , في الادارة العامة , كلية الاقتصاد والعلوم السياسية , جامعة القاهرة ,2010

9 – علي الشيخ , الشفافية في الخدمة المدنية : تجربة وزارة التنمية الادارية الاسبوع العلمي الاردني الخامس, تطوير القدرة التنافسية في الاردن, مجلد2، الجمعية الملكية, الاردن , 1997

10 – فاتن ابو بكر , نظم الادارة المفتوحة:منهج حديث لتحقيق شفافية المنظمات, القاهرة , ابتراك للنشر والتوزيع ،ط1 ,2001

11– محمد عبد اللطيف, تسبيب القرارات الادارية, دار النهضة العربية,1996

2 1–محمد عبد الواحد الجميلي , من السرية الى الادارية , دار النهضة العربية , القاهرة, 1999 –2000

3 1– مها بهجت يونس , التنظيم الدستوري والقانوني لاسس وآليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق,2005 ,ط1 ,المكتبة الوطنية,2015

ثالثا :بحوث ومجلات علمية

1 – احمد عبد الحليم ورائد الصبابئة , أهمية التعويض الاداري والشفافية في ممارسة الابداع والتحول الاداري في القطاع العام الاردني من وجهة الادارة الاشرافية , ورقة عمل مقدمة الى مؤتمر الابداع والتحول الاداري والاقتصادي –جامعة اليرموك,20 -27 نيسان ,2006

2 – البرت هوفماستر , بناء ثقافة تنظيمية تقوم على النزاهة والشفافية والمساءلة , مؤتمر آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الادارية ,ط1 ,2001

3 – سامي الطوخي , الادارة بالشفافية , اكاديمية السادات للعلوم الادارية , مركز البحوث والمعلومات , البحوث الادارية, مجلة علمية محكمة,العدد الاول ,2006

4– صلاح الدين فهمي , الفساد الاداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية , الرياض المركزالوطني للدراسات الامنية والتدريب ,1994

5 – محمد حافظ الراهون , مكافحة الفساد شرط لتحقيق الامن والتنمية, , مجلة الدراسات العليا,العدد5, 2001

6– مورتن ديفز, الموظفون العموميون والادارة والديمقراطية , المجلة الدولية للعلوم الادارية ،مجلد رقم 3 ،العدد 1،الاصدارالعربي ،1998

7- وليد مرزة المخزومي,كتمان الاسرار الوظيفية وحرمة افشائها في القانون العراقي , مجلة العلوم القانونية ,مجلد 26, 2011

رابعا : رسائل واطاريح

1 – فارس بن علوش السبيعي , دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية , اطروحة دكتوراه, جامعة نايف العربية للعلوم الامنية , الرياض,2010

2- محمد عمر حسين ،حرية الصحافة في مصر ودور القضاء في حمايتها (دراسة مقارنة) ،اطروحة دكتوراه،القاهرة،1999

خامسا:قوانين

1 – قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 المعدل

2-النظام الداخلي لمجلس النواب 2006

3- قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011

سادسا :الدساتير

1 – الدستور الفرنسي 1958

2- دستور جمهورية العراق 2005

3- دستور جمهورية مصر 2014

سابعا : المواقع الاليكترونية

1 – الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد www.arablegalnet.org

2- تقرير منظمة الشفافية الدولية www.transparenug.org

3- علي احمد الهنداوي , فلسفة الحق في المنظورين الاسلامي والوصفي ودور الحقوق المدنية فيها www.arablawinfo.com

4- نور الدين الناصري, النظام القانوني للحق في الحياة الخاصة(دراسة في ضوء التشريع المغربي والمقارن , بحث منشور على شبكة الانترنيت على موقع المنهل www.platfrom.almanhal.com

5- المعاني الجامع , متاح على الموقع www.almaany.com