

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء إصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

الباحث. حيدر عبد الله عبود جابر أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف

كلية القانون / جامعة كربلاء

Email : Samir_muayd@yahoo.com

Haideralgaber86@gmail.com

المخلص

تعد الشفافية من أنجع القواعد القانونية التي ترسم أطر للحكم الرشيد ، عبر توفيرها المعلومة اللازمة لأتخاذ أفضل القرارات الرشيدة ، وبناء سياسة تتسم بحل مشكلات المجتمع في أي دولة من الدول ، إذ ما حسن توظيف المعلومات المتوافر ، علاوة على ذلك تسهم في سير السلطة التنفيذية في جادة الصواب ومنعها من إساءة استعمال السلطة وانتهاك الحقوق والحريات الفردية.

فأهميتها تنبع من دورها الكبير في توفير المعلومات للأفراد عن أعمال السلطة التنفيذية بمفاصلها كافة ولاسيما بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة في البلاد، فتسهم في تفعيل الرقابة بكافة أنواعها على أعمال السلطة التنفيذية .

فتكمن مشكلة البحث في عدة تساؤلات منها هل تبنى المشرع الدستوري قاعدة الشفافية باعتبارها أساس للحكم الرشيد ، ولاسيما بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة في البلاد ، واهو موقف المشرع الدستوري العراقي من ذلك مقارنة بالدول محل المقارنة في البحث محل الدراسة .

الكلمات مفتاحية: الشفافية،مكافحة الفساد،السياسة العامة،التعليمات،الانظمة.

Transparency in the Work of the Council of Ministers to Regulations, Instructions and Policymakers (Comparative Study)

Researcher.Haider A. Abbood

Prof. Dr.Samir M. Abdullatif

College of Law / University of Karbala

Email : Haideralgaber86@gmail.com Samir_muayd@yahoo.com

Abstract

Transparency is one of the most effective legal rules that draw frameworks for good governance, by providing the information necessary to align the best rational decisions, and building a policy characterized by solving community problems in any of the countries, as it is not good to use the available information. Also, it contributes to the functioning of the executive in earnest righteousness and preventing it from abuse of power and violation of individual rights and freedoms.

Its importance stems from its great role in providing information to individuals about the work of the executive authority in all its details, especially by issuing regulations and instructions and drawing general policy in the country, and it contributes to activating all kinds of oversight of the work of the executive authority

The research problem lies in several questions, including whether the constitutional legislator adopted the rule of transparency as a basis for good governance, especially by issuing regulations and instructions and drawing general policy in the country, and what is the position of the Iraqi constitutional legislator from that compared to the countries under comparison in the research under study.

Key words: Transparency, Anti-corruption, the public policy , regulations, instructions.

المقدمة

تعد الشفافية من أنجع القواعد القانونية التي ترسم أطر للحكم الرشيد ، عبر توفيرها المعلومة اللازمة لأتخاذ أفضل القرارات الرشيدة ، وبناء سياسة تتسم بحل مشكلات المجتمع في أي دولة من الدول ، إذ ما حسن توظيف المعلومات المتوافر ، علاوة على ذلك تسهم في سير السلطة التنفيذية في جادة الصواب ومنعها من إساءة استعمال السلطة وانتهاك الحقوق والحريات الفردية.

فأهميتها تتبع من دورها الكبير في توفير المعلومات للأفراد عن أعمال السلطة التنفيذية بمفاصلها كافة ولاسيما بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة في البلاد ، فتسهم في تفعيل الرقابة بكافة أنواعها على أعمال السلطة التنفيذية .

فتكمن مشكلة البحث في عدة تساؤلات منها هل تبنى المشرع الدستوري قاعدة الشفافية باعتبارها أساس للحكم الرشيد ، ولاسيما بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة في البلاد ، واهو موقف المشرع الدستوري العراقي من ذلك مقارنة بالدول محل المقارنة في البحث محل الدراسة .

وعلى ذلك يقتضي موضوع الدراسة سلوك أكثر من منهج منها التحليلي لبيان مدى تبنى السلطة التنفيذية عند إصدارها القرارات الشفافية في الأعمال وكذا الأمر في أطار رسم السياسة العامة في البلاد، علاوة على المنهج المقارن للوقوف على تجارب الدول المقارنة ومدى إمكانية الاستفادة من قبل المشرع العراقي للنهوض بالسلطة التنفيذية ، وضمان سلامة تصرفاتها واطلاع الشعب على كل ما تضطلع به من أعمال ولاسيما الأعمال محل البحث والدراسة .

وعلى ذلك سنتولى دراسة الشفافية في أعمال مجلس الوزراء المتصلة بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة عبر مطلبين ، سنسلط الضوء في المطلب الأول على التعريف بالشفافية ، عبر فرعين ندرس في الفرع الأول تعريف الشفافية ، ونبين في الفرع الثاني الأساس القانوني للشفافية ، وسنوضح في المطلب الثاني الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ، ورسم السياسة العامة في البلاد ، عن طريق فرعين سنخصص الفرع الأول للشفافية في إصدار الأنظمة والتعليمات ، وسنتناول في الفرع الثاني الشفافية في رسم السياسة العامة في البلاد ، على أن نلحقهما بخاتمة سنبين فيها أهم النتائج والتوصيات التي قد تسهم في معالج مشكلات الجمهورية العراقية ومن الله التوفيق .

المطلب الأول/التعريف بالشفافية

إن كل مفهوم يحتاج لبيان عبر دراسة دلالاته اللغوية والاصطلاحية ، ولا يشذ عن تلك القاعدة مفهوم الشفافية الذي يتطلب ذلك البيان ، علاوة على ذلك لابد من الوقوف على الأساس

الدستوري الذي يلزم السلطات بإتباعه الشفافية في أعمالها ، وإلا اتصفت بعدم المشروعية لمخالفته النص الدستوري أو القواعد القانونية الأخرى ، وعلى ذلك سنوضح هذا المطلب عبر فرعين سنخصص الفرع الأول لتعريف الشفافية ، ونسلط الضوء في الفرع الثاني على الأساس القانوني للشفافية ، وكما يأتي :

الفرع الأول/ تعريف الشفافية

من أجل الوقوف على المعنى الدقيق للشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة في البلاد ، يقتضي منا الوقوف أولاً على المعنى اللغوي للشفافية ، ومن ثم على المعنى الاصطلاحي لها ، وهذا ما سنوضحه بفقرتين ، وفق ما يلي :

أولاً: تعريف الشفافية لغةً

لقد أعتاد اللغويون عند البحث في المصطلحات المشتقة ، العودة إلى مصدر اشتقاقها ، فالشفافية في اللغة تعني قابلية الجسم لإظهار ما وراءه^(١) ، والشفاف الرقيق الذي لا يحجب ما وراءه^(٢)، ويقال شفّ عليه ثوب ، ويشفّ بالكسر شفيفاً : أي رق حتى يرى ما تحته ، وشفف - الخفة - رقة الحال - الشئ القليل^(٣)، والجمع شفاف والشف الستر القليل^(٤)، ويقال شفّه لهم والهواء والماء وغير : أي ذهب بعضه ، واستشف الشرع أبصره بغيره واختبره وفحصه ، ويقال : استشف الثوب : فنّش ما فيه من عيب ، واستشف الكتاب والأمر : بحثه وتبين ما فيه ، والشفافة : بقية الشراب^(٥) ، واشفف الباحث الأمر كله : أي استقصاه بحثاً واستوفاه^(٦)، وشفّ تشيفّ وشفّاً : زاد أو نقص^(٧) ، واستشفّه : نظر ما وراءه^(٨).

في حين يعني لفظ الشفافية في اللغة الانكليزية "transparent" وهي أسم بمعنى شفاف^(٩)، والشفافية في الفرنسية هي "transparens" ، المأخوذة من حرف الجر "trans" ، ومن الاسم "parens" المأخوذ من الفعل "parere" بمعنى ظهر أو شف ، ويتعبير آخر كل ما يمكن استيعابه وفهمه بسهولة ، أو ما يتيسر استيضاحه واكتشافه بيسر ، أو وضح ما وراءه ، أي القدرة على أبصار حقيقة الأشياء الموضوعية خلف السواتر^(١٠).

وفي ضوء ذلك يتضح أن هنالك تقارب كبير بين المعنى اللغوي في إطار اللغة العربية واللغتين الانكليزية والفرنسية ، يكاد ينعدم فيها وجود الاختلاف في المعنى ، وأن كانت اللغة العربية لغة أكثر تفصيلاً في معنى الشفافية عبر ما طرح أعلاه من معاني للشفافية .

ثانياً : تعريف اصطلاحاً

أوردت العديد من الدراسات تعريفاً للشفافية ، فعرفها أحد الباحثين من الناحية الاصطلاحية بأنها

" عدم حجب المعلومات وإيصالها بدقة وفي الوقت المناسب وبالقدر الكافي"^(١١).

يلاحظ على هذا التعريف ، إنه لم يبين الهدف من عدم حجب المعلومات ، والأجدر به تحديد الهدف المبتغى من ذلك والمتمثل بضمان مكافحة الفساد وحماية حقوق وحرية الأفراد، إضافة إلى ذلك أن عبارة (وإيصالها بدقة - وبالقدر الكافي) هما عناصر المعلومة الكاملة ، فلا حاجة لذكر عناصر المعلومة في ضوء أيراد مفردة المعلومة ، وفوق ذلك فإن التعريف أطلق حق الاطلاع دون أيراد قيود على نشر المعلومات ، وبذلك فهو تعريف موجز يشوبه الغموض.

كما عرفت الشفافية أيضاً بأنها "توافر المعلومات العامة للناس حول السياسات والأنظمة والتعليمات والقوانين والقرارات الحكومية ، أي وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها ووضوح لغتها وتطورها على وفق التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ، وبما يتناسب مع روح العصر ، فضلاً عن تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها بسهولة والوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع"^(١٢)، يظهر من التعريف أعلاه أنه أورد مفرداتٍ عدة ذات معانٍ متشابهة ، تحقق غرضاً واحداً ؛ إذ أن نشر المعلومات، والإفصاح عن المعلومات ، كلها تحقق الوصول إلى المعلومة ، ثم أن (الأنظمة والتعليمات، والقرارات الحكومية)، هي الشئ ذاته أي أنها قرارات إدارية ، ثم أن التعريف لم يحدد هدف الشفافية كالتعريف الذي سبقه ، وقدم الأنظمة على القوانين في المرتبة عند التعريف وهو خلاف لمبدأ المشروعات المتعارف عليه ، وأقم التعريف مفردات لا تنتمي لموضوع الشفافية مثل الانسجام بين التشريعات والتطور الذي يلائم جودة التشريع .

وورد تعريف آخر للشفافية بأنها " الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل وظائف القطاع الحكومي والسياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام الذي تعزز المساءلة وتثبيت المصداقية"^(١٣).

هناك ملحوظات على التعريف أعلاه أولها يجعل كل الأمور واضحة أمام الجمهور بخصوص الوظائف الحكومية ، في حين أن هنالك من الوظائف التي لا بد من عدم معرفة العامة بها وخاصة الوظائف المتصلة بجهاز المخابرات لتعلقها بأمن البلاد ، وثانيها يعد الشفافية وسيلة للاتصال ما بين الجمهور والحكومة وهو أمر غير ثابت في محل طبيعة الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية إذ طرح الفقه العديد من الآراء بهذا الشأن منها قيمة وآخر يصفها حق ، وجانب

يصفها مبدأ من المبادئ الدستورية ، وثالثها يركز التعريف على الجانب المالي دون الجوانب الأخرى من تصرفات القانونية للسلطة التنفيذية ، بدلالة العبارات الواردة فيه ، ويرجح جانب المساءلة كغرض من أغراض هذا الانفتاح ، وهو أمر أن كان يتسم بجانب من الصواب ، فهو لا يتسع ليشمل كل أهداف الشفافية التي سنوضحها لاحقاً في البحث .

كما تم تقديم تعريف آخر للشفافية بكونها "ظاهرة تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة ، وهي تضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجميع"^(١٤)، أن وصف الشفافية بكونها ظاهرة يعني أن توافرها يكون خارج حدود المؤلف ؛ ثم أن الملاحظ على التعريف كذلك غياب الجهة التي تقوم بتوفير المعلومة ، مما يوقعه في دائرة الغموض ، علاوة على أن عبارة " وهي تضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجميع " الواردة في التعريف هي تكرار لفكرة " تقاسم المعلومات" في الشطر الأول منه ، وفي ذلك تزيد لا يخدم غرض هذا التعريف ، وبالنتيجة لا يقدم صورة واضحة عن معنى الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية .

وعرفها باحث آخر بأنها "ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور ، فيما يخص تقديم الخدمات والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة ، وبالخصوص السياسات المالية وحسابات القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين في مختلف الاختصاصات"^(١٥).

أن التعريف أعلاه صابه الغموض في بيان مصدر المعلومة الواجب تقديمها للجمهور ، وما هي غايتها ، وركز على القطاع العام دون القطاعات الأخرى التي يقتضي الحكم الرشيد توافر المعلومات بخصوصها ، وأن لفظ (الوضوح - الإفصاح) الوارد في التعريف أعلاه تزيداً لا مبرراً له ، مما يوصف التعريف بعدم الدقة والركاكة في الصياغة.

وثمة من يشير إلى أن الشفافية تعني "مجموعة السلوكيات والآليات التي تقوم بها الحكومة والتي تضمن الوضوح التام في التشريعات والقوانين والأنظمة والكشف عن المعلومات للمشاركة في صنع القرارات ، مما يسهم في القضاء على الفساد الإداري والمالي وبناء نظام نزيه وعادل"^(١٦).

ركز التعريف أعلاه على الجوانب الإجرائية بقوله الشفافية سلوكيات واليات أوكلها إلى الحكومة فلها أن تستخدمها ولها تركها ، وقد افترض التعريف أن هذه السلوكيات والآليات تحقق الوضوح التام وهو أمر لا يمكن تأكيده طالما أن كل عمل يعتره النقص مادام صادراً عن الإنسان، وإن أيراد التعريف مفردة "التشريعات" التي تدخل في نطاق القوانين ، تكرار لا مبرر له .

في سياق مقارب وجد البعض في الشفافية" قدرة الأفراد والجماعات على الرقابة الفعالة والدقيقة وحق الحصول على المعلومات ، أي إتاحة المعلومات والقدرة على التحليل الدقيق والقدرة على المراقبة والحصول على المعلومات تأتي بعد أداء الالتزام بالإفصاح ، فهي نتيجة مترتبة عليه"^(١٧).

ما يؤخذ على هذا التعريف ، التكرار غير المبرر للألفاظ ومن ذلك قوله " الرقابة الفعالة والدقيقة " فالرقابة لم تصبح فاعلة إلا لأنها دقيقة ، الأمر الذي أضفى حالة من الإرباك على التعريف بعمومه وأثر على دقة الصياغة وتحديد الهدف ؛ من جانب آخر يصف الباحث الشفافية بأنها قدرة تتحقق عند الحصول على المعلومة والإفصاح عنها ، في حين أن ربط الحق بنتيجة، يعد أمراً غير صائب ، إذ أن الحق شيء ، والنتيجة شيء آخر .

ومن جانب آخر ثمة من يعرف الشفافية على أنها" التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات ، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة ، على أن يتم ذلك بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور ، بما يحقق توزيع المسؤوليات على كافة المستويات في الحكومة ، وبين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية" (١٨).

إن التعريف جعل الشفافية معياراً للتمييز بين القطاع الحكومي والقطاعات الأخرى ، ولم يبين هذه القطاعات ، ونحن نعلم أن هناك قطاع خاص وآخر مختلط ، فهل يوجد قطاعات أخرى ، فلفظ القطاعات يدل على صيغة الجمع ولو أوضحها في التعريف لكان أفضل دقة ، فضلاً عن أن مفردة (الحكومة ، والسلطة التنفيذية) هي ذات المعنى ، وان ذهب البعض إلى شموليتها في اللفظ الأول ، لذلك نجد تكراراً لا غاية له ، كما ركز على مبدأ الفصل بين السلطات بكونه هدفاً وحيداً للشفافية وهو أمر غير سليم ، كما أسلفنا الحديث عنه في انتقاد بعض التعريفات السابقة ، كل هذا يمكن وصف هذا التعريف بالغموض وعدم الوضوح .

وقدم تعريف آخر للشفافية بأنها " تدفق المعلومات المتعلقة بالحكم من مصادرها الحقيقية وعلانية تداولها عبر وسائل الإعلام المختلفة ، مما يتيح مراقبة أداء الحكومة ومحاسبتها فهي تسهم في الحد من الفساد" (١٩).

أن التعريف أعلاه يركز على جانب من الوسائل التي تتحقق بها الشفافية ، إلا وهي وسائل الإعلام دون الأخرى ، كما يقصر هذه المعلومات على ما يتعلق بالحكم ، إضافة إلى ما ورد من انتقادات بخصوص عدم ذكر الأهداف الأخرى للشفافية التي تم التطرق إليها في التعريفات السابقة. في تعريف آخر للشفافية يصفها بأنها " الوضوح التام في اتخاذ القرارات ، ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة" (٢٠).

إن التعريف يجعل الشفافية قاصرة على القرارات من دون سواها من القوانين التي تشرع من قبل الجهات المختصة ، ووقع في تكرار لا مبرر له عند القول " وعرضها على الجهات المعنية بالمراقبة - وخضوع الممارسة الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة " ، ويصادر حق الرقابة الشعبية التي يمتلكها الشعب باعتباره الأصل ومصدر السلطات ، كما أنه لم يبين الهدف من ذلك الوضوح .

ومن حصيلة ما تقدم يمكننا صياغة تعريف للشفافية بكونها "حق للأشخاص ، يضمن اطلاعهم على كافة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية من أجل ضمان شرعيتها ومشروعية أعمالها ، عبر توفير المعلومات عن أعمالها من قبل هيئات مستقلة تضطلع بذلك ، على أن لا يترتب الاطلاع عليها أضرار بالمصلحة العامة والخاصة ، على أن يتم تحديد تلك المصالح بموجب قواعد قانونية محددة ، بغية تحقيق الحكم الرشيد في البلاد " .

الفرع الثاني/الأساس القانوني للشفافية

تباينت الدساتير في معالجتها للشفافية ، فمنها من لم ينص عليها بصورة صريحة^(٢١)، ودساتير أخرى نصت عليها بصورة صريحة^(٢٢)، وسنركز في مسألة الأساس الدستوري للشفافية على الدساتير محل المقارنة ، فقد بينت ديباجة الدستور الأمريكي أن شعب الولايات المتحدة الأمريكية يرغب في تكوين اتحاد أكثر كمالاً ، وإقامة العدالة ، وضمان الاستقرار الداخلي ، وتوفير سبل الدفاع المشترك ، وتعزيز الصالح العام وتأمين نعم الحرية لنا ولأجيالنا القادمة ، وجاء التعديل الأول مؤكداً على ذلك ، من خلال عدم تمكين الكونغرس الأمريكي إصدار قانون يحد من حرية التعبير أو الصحافة ، أو من حق الناس في الاجتماع سلمياً ، وفي مطالبة الحكومة بإنصافهم من الإجحاف^(٢٣) .

إن التعديل الدستوري أعلاه يشير إلى الحق في الحصول على المعلومة والذي أكدته المحكمة العليا في قراراتها ، ويضمن استقلالية وسائل الإعلام لضمان تحقق الشفافية في أعمال السلطة ، وعدم تجاوزها على حقوق وحرية الأفراد .

كما أورد الدستور العديد من النصوص التي تشير سواء صراحة أو ضمناً إلى الشفافية في الأعمال ومنها ، إن السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ولا يحجبها عن الولايات المنفردة تحفظ لكل من هذه الولايات أو للشعب^(٢٤) ، وأن كل مجلس من المجلسين يحتفظ بمحاضر لجلساته ينشرها من حين لآخر ، باستثناء تلك الأجزاء التي يرى أنها تستلزم السرية ، كما يجوز أن يسجل في المحاضر تصويت أعضاء أي من المجلسين سواء بالموافقة أو بالرفض على أي موضوع إذا رغب بذلك خمس عدد الأعضاء الحاضرين^(٢٥) ، ولا يجوز أن تسحب أموال من الخزينة إلا تبعا لاعتمادات يحددها القانون ، وتنتشر من حين لآخر ، بيانات دورية بإيرادات ونفقات جميع الأموال العامة وبحسابها^(٢٦) ، ولا يجوز لأي ولاية فرض أي رسوم أو ضرائب على الصادرات والواردات إلا بموجب قوانين ، وأي إيرادات تفرضها الولايات تكون عائداتها إلى الخزينة العامة للولايات المتحدة الأمريكية ، وتكون جميع القوانين خاضعة لرقابة الكونغرس^(٢٧) ، كما يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر ، بمعلومات عن حال الاتحاد ، ويقدم له للدراسة توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية وملائمة ، وله في ظروف استثنائية أن يدعو كلا المجلسين أو أيًا منهما إلى الانعقاد^(٢٨) .

وفي منتصف القرن العشرين بدأ موضوع الشفافية يأخذ الجدية على طاولة الكونجرس الأمريكي إذ أشار احد الباحثين الأمريكيين بالقول إلى أنه "لا يمكن الحفاظ على حرية من غير علم ينشر بين الناس فلهم الحق في العلم والمعرفة"^(٢٩) ، وبعد عدة محاولات وقع الرئيس جونسون على مشروع حرية تداول المعلومات في (٤) يوليو سنة ١٩٦٦م ليصدر القانون رقم ٥٢٢ لسنة ١٩٦٦م، الخاص بحرية تداول المعلومات في الولايات المتحدة الأمريكية ، وبينت المذكرة التي بعثها المدعي العام للوكالات من اجل البدء بتنفيذ القانون أنه "إذا أرادت الحكومة أن تكون حقا من الشعب ولأجله ، يجب أن يعرف الشعب جميع التفاصيل المتعلقة بأنشطة الحكومة ولاشئ ينتقص من الديمقراطية أكثر من السرية ، وأن الحكم الذاتي والمشاركة في تسيير الشؤون العامة يتطلب شعبا مطلعاً ، لذا فإن حجب المعلومات يكون غير مشروع ؛ إلا إذا كانت تندرج تحت طائفة الاستثناءات المحدودة بهذا القانون " ، وبموجب قانون حرية تداول المعلومات المذكور يحق لأي شخص طلب المعلومات من الأقسام والهيئات ماعدا الكونجرس والمحاكم والجهاز المعاون لرئيس في البيت البيض ومجلس الأمن القومي ، وان الجهات المسئولة ملزمة بتقديم المعلومات خلال (٢٠) يوما ، وأعطى القانون في حالة حجب المعلومات عن الأفراد لهم الحق في اللجوء للقضاء ، وأوكل لمكتب السياسات الإعلامية في وزارة العدل أمر متابعة تقديم الوكالات للمعلومات^(٣٠) ، كما أن منظمة الدول الأمريكية قد اعترفت رسميا بأهمية حرية المعلومات ففي عام ٢٠٠٤م اتخذت الجمعية قرار تدعو الدول الأعضاء لسن قوانين حرية المعلومات ، كما نصت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان على أن لكل مواطن أمريكي حق الاعتقاد والتعبير ، وان هذا الحق يتضمن حرية البحث عن المعلومات واستقصائها وبنها بغض النظر عن الحدود الجغرافية سواء بطرق الشفوية أو المكتوبة ومن خلال أي وسيلة يختارها المواطن ، وخالصة الفكرة أن هذا النص يؤكد على ضرورة أتباع الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية من أجل ضمان حق الشعب في مسألتها ، إذ لا يمكن أن تسأل عن أعمالها طالما كانت قراراتها بعيدة عن العين الفاحصة لعيون الشعب ، لذلك فان السرية تقيد المعلومات عن الجمهور وتؤدي إلى تبيد الأموال والموارد^(٣١).

وجاءت الاتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد بتوسيع الحق في الحصول على المعلومة ، عبر تمكين المجتمع المدني مراقبة الجهات العامة وإشارة المادة (٣) منها على ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء فيها جملة إجراءات احترازية في الحرب ضد الفساد ، ومنها اعتماد آليات تسمح للمجتمع المدني مراقبة عمل الهيئات العامة ونشاطاتها ، كما توجد في الولايات المتحدة الأمريكية العديد من مؤسسات الحكومية وغير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام التي تعنى بتضييق الخناق على الفساد بجميع أشكاله الممكنة والتي تهدف إلى تحقيق الشفافية^(٣٢) .

بالإصلاح ، فهذه النصوص تؤكد على ضرورة أتباع الشفافية من خلال توافر المعلومات وضمن الحصول عليها من مصادرها ، وأن الشعب هو مالك تلك المعلومات فلا يجوز للموظف أن يمتنع عن تقديمها إلا في ضوء مصلحة عامة أو خاصة تقتضي حجبها عن صاحبها ومحددة قانوناً، وهي تكفل حرية الرأي والتعبير للأفراد ودونها لا وجود لها .

علاوة على ذلك فإن ديباجة الدستور الجمهورية الرابعة الصادر في ٢٧ من أكتوبر عام ١٩٤٦م ، التي تعتبر جزء من دستور الفرنسي النافذ ، نصت على التمسك بحقوق الإنسان ومنها الحق في التعليم ، ويمكن استخلاص أساس للشفافية من ذلك وأن كان بصورة ضمنية من خلال توفير المعلومات اللازمة لضمان الحق في التعليم .

أما ميثاق البيئة الذي يعد جزء لا يتجزأ من الدستور الفرنسي النافذ فقد نص بصورة صريحة على حق الحصول على المعلومة ، والذي يعد المستلزم الموضوعي لتحقيق الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية ، ويشير إلى أنه على كل شخص واجب المشاركة في حفظ وتحسين البيئة، وأن يمنع الأضرار التي قد تلحق بالبيئة أو الحد من عواقبها إن تعذر ذلك وفقاً للقانون^(٤٢)، وهذا أن دل على شيء ، فيدل على ضرورة أتباع الشفافية من قبل السلطة التنفيذية من أجل المحافظة على البيئة الفرنسية من خلال أبراز المعلومات ونشرها عن طريق وسائل الإعلام للكافة دون استثناء.

أما بخصوص مواد الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م فإن عدداً من المواد التي من يتمعن في مضمونها يجد الشفافية فيها لتمثل الأساس في تبنيها من قبل السلطة التنفيذية ، ومنها أن فرنسا جمهورية علمانية ديمقراطية اجتماعية ، ومبدؤها حكومة الشعب بالشعب ولصالح الشعب ، وأن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه بواسطة الاستفتاء، ولا يجوز لأي فئة من الشعب أو لأي فرد أن يستأثر بحق ممارسة السيادة الوطنية ، ونص الدستور على أن يحدد بقانون القواعد المتعلقة بالحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة ، وأشار إلى التعددية واستقلالية وسائل الإعلام^(٤٣)، وأجاز الدستور لرئيس الجمهورية استفتاء الشعب وإطلاعه على مشاريع القوانين مباشرة وبالخصوص تلك التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة وبالمرافق العامة ، وعلى رئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً للأمة عن كل تهديد تتعرض له الجمهورية الفرنسية^(٤٤)، وبين الدستور دور اللجان البرلمانية في كشف الحقائق للجمهور عن كل حالات الفساد أو غيرها التي يتم التحقيق فيها ، فلها الحصول على المعلومات من مصادرها وفق للقانون ، ونص على مسؤولية الحكومة أمام السلطة التشريعية ، وأن محاضر جلسات البرلمان تنشر في الجريد الرسمية مع مراعاة الحالات الاستثنائية لجعل الجلسات سرية^(٤٥).

وألزم الدستور الحكومة بنشر المراسيم التي تتخذها لتنفيذ برامجها الحكومية على أن تحضى بموافقة البرلمان^(٤٦)، ولديوان المحاسبة دور كبير في إرساء الشفافية ، إذ يساعد ديوان المحاسبة البرلمانية في مراقبة عمل الحكومة ، كما يساعد كل من البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ قوانين الموازنة وتطبيق قوانين تمويل الضمان الاجتماعي وفي تقييم السياسات العامة ، ويساهم من خلال التقارير التي يتم نشرها في إعلام المواطنين ، فضلا عن ذلك تكون حسابات الإدارات العامة منتظمة وصحيحة وتعكس صورة صادقة عن حصيلتها المالية ودمتها المالية ووضعها المالي^(٤٧) ، وبين الدستور أن للمعاهدات أو الاتفاقات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها قانونيا منذ نشرها قوة تفوق القوانين شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذا الاتفاق أو هذه المعاهدة ، والجمهورية الفرنسية ملتزمة بالعديد من الاتفاقيات سواء على المستوى الدولي أو الاتحاد الأوربي الذي ينص على ضرورة ضمان حق المواطنين في الحصول على المعلومة ، وإتباع الشفافية في أعمال السلطات ، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على الشفافي^(٤٨) ، وأنشئ الدستور جهاز مستقل إلا وهو الوسيط (حامي الحقوق) ، الذي يسهر على احترام الحقوق والحريات عبر إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة ، وعن طريق كل هيئة تضطلع بمهمة إدارة مرفق العام ، إذ يجوز لكل شخص إبلاغ الوسيط عن أي ضرر لحق به بسبب مرفق عام أو إحدى الهيئات في الدولة ، وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي ، كما يجوز له أن يتدخل من تلقاء نفسه ، وبالرجوع إلى دوره المنظم قانونا ، فإنه يبلغ السلطات بالانتهاكات التي تتعلق بعدم تلبية حق الحصول على الوثائق الإدارية أو رفض الطلبات كل ذلك بهدف تحقيق الشفافية في عمل الإدارات^(٤٩) ، كما ألزم الدستور وجوب أخذ موافقة الجماعات المحلية المذكورة في الفقرة (الثانية) من المادة (٧٢ - ٣) فيما يتعلق بإجراء أي تغييرات عليها من خلال الحصول مسبقاً على موافقة الناخبين في الجماعة المحلية أو في جزئها المعني وفق الشروط المنصوص عليها قانونا ، كما اوجب على رئيس الجمهورية ضرورة استشارة ناخبين الجماعات المحلية الواقعة فيما وراء البحار في مسألة تتعلق بتنظيمها أو اختصاصاتها أو نظامها التشريعي ووفق للدستور^(٥٠) .

كل تلك النصوص الدستورية تشير إلى الحق في الشفافية ووجوب التزام السلطات به ضماناً لحقوق للأفراد ، وتأكيداً على ذلك الحق أصدر البرلمان الفرنسي العديد من القوانين التي تؤكد على الشفافية ، إذ نص المادة (١١) من قانون (١٢ أبريل عام ٢٠٠٠) في شأن حقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة بأنه (يتوجب على السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية وأجهزتها المساعدة والفرعية أن تضع حساباتها تحت تصرف الجمهور للاطلاع عليها) ، وأخضعت المادة ذاتها من القانون حسابات هذه الإدارات لرقابة محكمة المحاسبات ، وقد ألزم القانون (١٢ ابريل) المذكور الإدارة بضرورة تلقي الشكاوى والملاحظات سواء كانت شفوية أو مكتوبة من المواطنين

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

الذين صدر بحقهم قرارات إدارية مسببة ، أستنادا لقانون (١١ يوليو لعام ١٩٧٩ م) في شأن تسبب القرارات الإدارية كقرارات التأديب والإبعاد ورفض التراخيص ، فضلاً عن ذلك ولكي تكون الإدارة أكثر قرب من الجمهور عرفت فرنسا نظام سمي بمجمعات المرافق العامة ، وقد حدد القانون (١٢ ابريل لعام ٢٠٠٠ م) مواد من (٢٧-٢٩) شروط أنشاء هذه المجمعات حيث يتم تجميع الإدارات التابعة للدولة في مكان واحد بغية التسهيل على الجمهور وتقليل الوقت والنفقات^(٥١).

كما شهدت الإدارة الفرنسية إصلاحات كبيرة بغرض نيل أكبر درجة من الشفافية ، بحيث يرى ما بخارجها ما بداخلها ، وقد أصدرت العديد من التشريعات ومنها على سبيل المثال قانون رقم (٧٨-١٧ الصادر في ٦ يناير عام ١٩٧٨ م) الخاص بشأن المعلوماتية والوثائق والحريات ، وقد صدر المرسوم المرقم ٧٨-٧٧٤ لتطبيق هذا القانون ، ثم صدر المرسوم رقم ٩٠-١٠٥١ بتاريخ ١٤-١٠ أكتوبر ١٩٩١ لتكملة هذا القانون ، وكذلك القانون رقم (٧٨-٧٥٣ الصادر في ١٧ يوليو لعام ١٩٧٨ م) بشأن إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة ، وأجريت عليه عدة تعديلات بمقتضى القانون رقم (٩٤-٥٤٨) الصادر في يوليو ١٩٩٤ م ، والقانون (٣ يناير لعام ١٩٧٩ م) في شأن الوثائق ، والقانون رقم (٧٩-٥٨٧ الصادر في ١١ يوليو عام ١٩٧٩ م) في شأن تسبب القرارات الإدارية المذكور أعلاه ، إذ فرض على الإدارة واجب تسبب قراراتها التي تفرضها على الأفراد ، وكذلك القانون رقم (٢٠٠٠-٣٢١) الصادر في (١٢ ابريل لعام ٢٠٠٠ م) في شأن حقوق المواطن في علاقتهم مع الإدارة الذي مر ذكره ، وقانون (٣ فبراير ١٩٧٣ م) في شأن وسيط الجمهورية ، ومرسوم (٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ م) في شأن الإعلان عن التزامات إدارات الدولة ، وكذلك قانون (٣) يوليو لعام ١٩٩١ م في شأن الشفافية وشرعية العقود الإدارية ، وقانون (٢٩) يوليو لعام ١٩٩٣ م في شأن الوقاية من الفساد والشفافية في مجال الحياة الاقتصادية ، وقد نظم حق الحصول على المعلومة بموجب قانون (رقم ١٧ لسنة ١٩٧٨ م) في شأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور ، كما بين التقنين العام للتجمعات الإقليمية الصادر بمقتضى قانون (رقم ٦ فبراير عام ١٩٩٢ م) على أن من حق سكان التجمعات الإقليمية معرفة الشؤون المتعلقة بأقاليمهم واخذ رأيهم في القرارات التي تخصهم وهو أمر لاغنى عنه لإدارة هذه التجمعات بصورة حرة ويعد ذلك من المبادئ الأساسية للديمقراطية المحلية) ، وأكد على أن ممارسة هذا الحق لا يكون إلا في نطاق القانون والتعليمات وخاصة فيما يتعلق بموضوع النشر والإعلان وموضوع حرية الحصول على الوثائق الإدارية^(٥٢) ، كما اصدر المشرع الفرنسي بهدف تعزيز الشفافية قانون (١٢٠٣ لسنة ١٩٧٠ م) بشأن استغلال المعلومات السرية المميزة وتجريم بث المعلومات المزورة أو الخادعة ، والقانون رقم (٧٠٥) لسنة

١٩٨٥م والقانون (٥٣٠) لسنة ١٩٨٨م والخاصين بأمن الشفافية ، وقانون (٥٩٧) لسنة ١٩٩٦م بشأن تحديث الأنشطة المالية الذي أوجب أن يكون الإفصاح حقيقي وصحيح عن المعلومات (٥٣). وبالرجوع إلى نصت المادة (٢) من قانون (١٢ ابريل لعام ٢٠٠٠) في شأن حقوق المواطنين وعلاقتهم بالإدارة على وجوب قيام الدولة وإدارتها بالبحث عن أفضل وأيسر الطرق لمساعدة الأفراد على الوصول أو الحصول على المعلومات ، ويتم ذلك من خلال النشر في الجريدة الرسمية وتجميع التشريعات في تقنيات وحسب الموضوع ، وقد أنشئت فرنسا موقع خاص بالتشريعات الفرنسية بموجب الأمر الوزاري الصادر في ٦ يوليو عام ١٩٩٩ (legifrance) ، فكل تلك القوانين والإجراءات التي صدرت عن جمهورية الفرنسية ، هو لتحقيق الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية .

أما في العراق يمثل الأساس الدستوري للشفافية ابتداءً من الديباجة الدستور التي تشير ضمناً إلى الشفافية في أعمال السلطات عبر العبارات الواردة فيها ، ومنها بيانها معاناة الشعب العراقي بكافة مكوناته ، وما تعرض له من الظلم نتيجة لعدم احترام حقوق الإنسان ، ونصها على بناء دولة القانون ، وتداول السلمي للسلطة ، وتوزيع العادل للثروات (٥٤) فكيف لتلك الحقوق أن تحترم مالم تكن المعلومات المتعلقة بإدارة البلاد واضحة ومعروفة لدى أبناء البلد ، وليس هنالك حديث عن دولة قانون دون شفافية الأعمال لتأكد من مدى الالتزام السلطات بالقواعد القانونية عبر الإفصاح بإعمالها أمام الجهات الرقابية .

كما نص دستور جمهورية العراق على أن نظام الحكم جمهوري اتحادي ديمقراطي (٥٥)، معنى ذلك أن دوام الاتحاد لا يتحقق إلا بإرادة الشعب ومعرفة عن كل تفاصيل الاتحاد من معلومات تهم مجريات الحياة فيه ، فوق ذلك أن تحقق الديمقراطية يقتضي توافر الحكم الصالح ، الذي لا وجود له إلا بتوافر عناصره ، ومنها شفافية الأعمال التي تمارسها السلطات في الدولة ، وهو ما يعني أن الشفافية عنصراً لتحقيق الحكم الديمقراطي ولاسيما في أعمال الحكومة.

ونص الدستور أيضاً على عدم جواز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية ، التي تعني حكم الشعب من الشعب ، فكيف يتم ذلك ، أن لم تكن لدى الشعب المعلومات عن مرافق الدولة كافة ، ليشترك في الحكم على أفضل وجه ، فالنص مضموناً يشير إلى الشفافية في أعمال السلطات ومنها السلطة التنفيذية (٥٦).

وأوضح الدستور أن السيادة للقانون والمعلوم أن القانون يصدر عن السلطة التشريعية وهي صاحبة الاختصاص الأصيل بذلك ويسمى تشريعاً في هذه الحالة ، ومرة أخرى عن السلطة التنفيذية ويمسى قرار إدارياً ، ومن المؤكد أن تشكيل السلطة التشريعية يتم عن طريق الانتخاب ، وعن طريق ذلك يمكن تبني الشفافية بشرط أن يكون النائب معبراً عن رأي من يمثلهم لا عن رأيه ،

فضلا عن ما يقال عن المحاباة في القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية ، والقول بذلك أن السلطات لا تمثل الشعب ما لم يكن للشعب باعتباره مصدر السلطات التأثير في التشريعات إلى جانب القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية ، لذلك يقتضي أن يصار إلى تعديل نص المادة(٥)، من الدستور بما يحقق ويؤكد الشفافية عبر سيادة الشعب باعتباره مصدر السلطات^(٥٧).

وأن استخدام الوسائل السلمية اللازمة لتداول السلطة لا يمكن نجاحها إلا بتبني الشفافية في أعمال السلطات ، ليتسنى لا فراد الشعب اتخاذ قرار عبر انتخابات حرة ونزيهة يكون فيها قرار المواطن مبنيا على أساس صحيح يمكن من خلاله عزل الفاسدين عن الحكم ، ومكافأة من غلب الصالح العام على مصالحه الشخصية ، وهذا ما يتم عبر الإفصاح عن المعلومات ونشرها بوساطة وسائل الإعلام على الجماهير^(٥٨).

ومن المعلوم أن الدولة تلتزم بتوفير الأمن لأفرادها ، ومكافحة الإرهاب بشى أشكاله ، وهو ما نص عليه دستور جمهورية العراق في البند الثاني من المادة (٧) ، ومن المعلوم أن أحد مصادر تمويل الإرهاب هو الفساد في مؤسسات الدولة ، ولغرض محاربته لا بد من تشييف أعمال المؤسسات الحكومية^(٥٩)، كما أن النص على حق الخصوصية يشير من باب المخالفة بان الأصل إطلاق المعرفة والمعلومات للمواطنين ، وما الخصوصية إلا قيد على حق الشفافية التي تلتزم بها سلطات الدولة كافة^(٦٠) وألزم الدستور السلطات في الدولة تنمية الاقتصاد وفق أسس حديثة ، ومن تلك الأسس الحديثة في عملية التنمية الاقتصادية في البلاد المتقدمة هي أتباع الشفافية التي تضمن استثمار كاملا للموارد الدولة وتسهم في عملية التنمية ، كما سنوضح ذلك لاحقا في البحث^(٦١)، وإذا كان "للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن" كما نص الدستور في المادة (٢٧/ أولا) منه ، فان هذه الحماية تستلزم أن تكون تصرفات الحكومة واضحة لدى الشعب عن طريق الإعلان عنها بكافة الوسائل المتاحة^(٦٢)، ومع ذلك فان نص هذه المادة يحتاج إلى صياغة جديدة تؤمن وصول المعلومة للمواطنين من قبل الدولة ، اذ كيف يحمي المواطن الأموال العامة دون امتلاكه الوسائل اللازمة لذلك ، فلا بد من إلقاء الحماية على الدولة أولاً ومن ثم المواطن^(٦٣).

وان غالبية دساتير دول العالم تكفل حق التعليم وتشجع على البحث العلمي بما يخدم الإنسانية ، وأن ذلك لا يقوم إلا بإتاحة ونشر المعلومات أي بمعنى أن المضي بالعملية التعليمية تحتاج إلى الشفافية في أدارتها وضمان جودتها لتحقيق أهدافها السلمية لخدمة الإنسانية جمعاء ، عبر إلترام مؤسسات الدولة بنشر المعلومات أو بتبليية طلبات الحصول عليها^(٦٤) وفي إطار

الحريات وتكفل الدولة - بموجب الدستور - حرية الرأي والتعبير بكافة الوسائل سواء التقليدية منها والحديثة كالصحافة والطباعة والإعلان والأعلام والنشر ، وكلها وسائل إجرائية وموضوعية لتحقيق الشفافية .

وبالرجوع إلى مشروع قانون حرية الرأي والتعبير نجد أن هدف القانون هو ذلك بصريح نص المادة الأولى منه ، ومع ذلك لا بد من إعطاء الوسائل الإعلامية والصحفية حرية في الوصول والحصول على المعلومات لتحقيق الشفافية^(٦٥) وكذلك الحال فإن مشروع قانون حق الحصول على المعلومة لعام ٢٠١٣م ، يمثل أساساً صريحاً لضمان تحقق الشفافية في أعمال السلطات ومنها السلطة التنفيذية ، إذ نصت المادة (٣) منه على أنه (يهدف هذا القانون إلى تحقيق ما يأتي أولاً- السماح للأشخاص بالحصول على المعلومات باعتباره حقاً كفله الدستور ثانياً - تعزيز الشفافية في العمل الحكومي ثالثاً - مكافحة الفساد المالي والإداري) .

ويهدف النص الدستور الذي بين إنشاء منظمات المجتمع المدني إلى ضمان سلامة الحكم ، من خلال المراقبة على أعمال الحكومة عبر إيصالها للمعلومات للمواطنين، ولاسيما تلك المنظمات التي تحارب الفساد ، فهذه المنظمات تهدف إلى ضمان حق الشفافية^(٦٦) ، ولما كان دستور العراق قد نص على جواز تقييد الحقوق بقانون أو بناء على قانون وفي ذلك تخويل للسلطة التنفيذية في إمكانية حجب المعلومة ؛ لذلك اقتضى تعديل نص المادة (٤٦) بما يضمن سلامة حق الحصول على المعلومة وترك الأمر للتشريع دون غيره ؛ حتى لا نكون أما تقييد هذا الحق من قبل السلطة التنفيذية التي دائماً ما تسعى إلى ذلك من أجل البقاء في سدة الحكم^(٦٧) .

وأن دستور العراقي النافذ أشار إلى رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة من خلال السؤال والاستجواب وسحب الثقة^(٦٨) ، وبين بأن محاضر جلسات المجلس تنشر على الكافة عبر موقع المجلس ووسائل الأعلام إلا أنه أرفدها بنص يجيز عدم نشر جلسة مجلس النواب على الجمهور لضرورة يرتئها المجلس^(٦٩) ، وهو ما نعتقد تحجيم لحق الشعب باعتباره مصدر السلطات، والأجدر بيان الأسباب التي دعت إلى عدم نشرها على الجمهور .

كما بين الدستور أن رئيس مجلس الوزراء يعرض كابينته الوزارية ومنهجه الوزاري على مجلس النواب لينال الثقة من قبل المجلس^(٧٠) ، وعند مراجعة المنهاج الوزاري نجده نص على الشفافية في عمل الحكومة من أجل مكافحة الفساد من خلال بناء منظومة الشفافية وعبر القوانين والإجراءات المتعلقة بكافة أعمال الدولة^(٧١) ، علاوة على ذلك أن النظام الداخلي للمجلس الوزراء يلزم المجلس بتقديم تقرير نصف سنوي إلى مجلس النواب متضمناً مراحل تنفيذ البرنامج الحكومي^(٧٢) ويمكن عبر نص المادة (٥٣) من الدستور ووسائل الرقابة التي يتمتع بها مجلس

النواب والتي تطرقنا لها سابقا بإيجاز ، ضمان تشفيف العمل الحكومي وإتاحة الفرصة للمواطنين بمعرفة تفاصيل المتعلقة بتطبيق المنهاج الوزاري ومنها الالتزام بشفافية من قبل السلطة التنفيذية. وبين الدستور بان مجلس الوزراء يضع نظامه الداخلي لغرض تنظيم سير العمل فيه^(٧٣)، وبالرجوع إلى ذلك النظام الداخلي نجد أنه يشير إلى أن جلسات المجلس تكون سرية ، ويبين في موضع آخر بأنه تتولى الأمانة العامة إبلاغ قرارات المجلس ونشرها عدا المحدود منها^(٧٤)، فنجد التناقض واضح في الفقرتين الواردة في المادة المذكورة أنفاً ، إذ يجعل السرية هي القاعدة تارة ، ومرة أخرى يجعل الشفافية هي القاعدة ، ولعمري أن ذلك أمر غير محمود ، مما يقتضي إعادة النظر بها ، بما يحقق سيادة الشعب بترجيح الشفافية الأصل وتحديد الاستثناء.

وكذلك نص الدستور العراقي على انشاء هيئات مستقلة كهيئة النزاهة ، ومفوضية حقوق الإنسان ، وديوان الرقابة وغيرها^(٧٥) ، ويرجع إلى قوانينها نجد أنها من بين أهدافها هو تشفيف أعمال السلطات ومنها السلطة التنفيذية^(٧٦)، علاوة على تلك الهيئات فالدستور نص على تأسيس هيئة عامة أحدها لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وهيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تضطلع بضمان تحقيق الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقا للنسب المقررة^(٧٧)، وبجانب ذلك فإن الدستور نص على نظام اللامركزية الإدارية وأحاله تنظيمها إلى القانون ، وبالرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل نجد مجلس المحافظة يقوم بإعلان مشروع الموازنة على وسائل الإعلام حتى يتسنى للجميع المشاركة من منظمات المجتمع المدني والمواطنين في أبداء الآراء من اجل اتخاذ قرارات صائبة بخصوص موازنة المحافظة^(٧٨)، وهو بهذا النص يبغى تشفيف عمل السلطات المحلية أو النظام اللامركزي كما يسمى لدى الفقه .

وفي ضوء ما تم عرضه من نصوص دستورية وتشريعية وقرارات إدارية جاز القول بأن الشفافية قاعدة دستورية سواء صريحة أم ضمنية واردة سواء في مقدمات الدساتير أو في إطار الحقوق والحريات أم في طيات التنظيم الدستوري للسلطات أم في الأحكام الختامية ، وتحظى بتنظيم قانوني من قبل المشرع ، وما على السلطات إلا الالتزام بها لضمان عدم الطعن بتصرفاتها القانونية ، فنجد أن كل من المشرع الدستوري الأمريكي والفرنسي لم ينصا بصورة صريحة على الشفافية ، وإنما بصور ضمنية تستنبط من نصوص الدستورين محل المقارنة ، إضافة لذلك صدرت العديد من التشريعات استنادا للنصوص الدستورية الضمنية تؤكد على اعتماد الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية كما أسلفا سابق ، في حين أن المشرع الدستوري العراقي أورد نصوص دستورية صريحة تنص على الشفافية في أعمال السلطات ولاسيما التنفيذية ، إضافة إلى النصوص الضمنية

التي يستتج منها ضرورة تبني الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية وهو أمر يحمد عليه ، إلا أن المشرع العراقي لم يشرع بسن قانون الحق في الحصول على المعلومة لحد الآن وهو أمراً غير سليم في إطار التوجه نحو الحكم الرشيد ، كما أن النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي يجيز حجب المعلومات عن الشعب كما أوضحنا ذلك ، وهو أمر يتطلب إعادة النظر به كونه مخالفاً للنص الدستوري للشفافية في أعمال مجلس الوزراء مما يقتضي المضي بتعديل النظام الداخلي لمجلس الوزراء وفق للنصوص الدستورية لضمان مشروعيتها .

المطلب الثاني / الحدود الدستورية للشفافية في أعمال مجلس الوزراء المنفردة

لمجلس الوزراء دور كبير في تنفيذ القوانين عن طريق إصداره الأنظمة والتعليمات ، علاوة على دوره في رسم السياسة العامة للبلاد ، وهذه الأعمال يجب أن تكون على درجة كبيرة من الشفافية عبر نقل المعلومة بوساطة وسائل الأعلام المختلفة والسماح بمشاركة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في تلك الأعمال حتى تحقق الأهداف المرسومة لها عند اتخاذها ، وهو ما نسلط الضوء عليه الفقرات الآتية :

الفرع الأول / الشفافية في أعمال مجلس الوزراء المتعلقة بإصدار الأنظمة والتعليمات

إن الإدارة عند إشرافها على ما بين أيديها من مرافق ، تلجأ بكثرة إلى إصدار الأنظمة والتعليمات^(٩٧)، وهي "عبارة عن قرار صادر من السلطة التنفيذية تنشئ قاعدة قانونية مجردة ، وتطبق على عدد غير محدود من الأفراد ، وتختص السلطة التنفيذية بإصدارها وفقاً للدستور"^(٩٨) ، فاللائحة الإدارية قرار إداري يصدر من السلطة التنفيذية وتتضمن قواعد عامة مجردة^(٩٩) ، وإن إعطاء السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح ، ناتج من عدم قدرة السلطة التشريعية الإحاطة بالظروف والتفصيلات العملية اللازمة لوضع المبادئ العامة موضع التنفيذ^(١٠٠)، ولضمان الاستقرار والثبات في القواعد القانونية ، فالمشرع مهما بلغ من الكمال لا يستطيع التنبؤ الدقيق بمجمل الظروف التي تمر بها الدولة ، ومع ذلك لا يعني إطلاق يد السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة والتعليمات دون أي حدود تنظمها ؛ إذ يجب عدم مخالفة الأنظمة والتعليمات للنصوص الدستورية والقانونية ، وإلا وصفت بعدم مشروعيتها^(١٠١).

وتتعدد الأنظمة والتعليمات التي تصدر عن مجلس الوزراء التي منها اللوائح التنفيذية وتسمى كذلك باللوائح التكميلية تصدر غالباً عن الوزير لتنفيذ القوانين^(١٠٢) ، واللوائح التنظيمية أي الأنظمة المستقلة أو الأنظمة القائمة بذاتها^(١٠٣)، والتي تهدف إلى تنظيم سير المرافق العامة ، وأيضاً إنشاء تلك المرافق ، وهذه اللوائح مستقلة، أي أنها قائمة بذاتها ولا تستند إلى تشريع سابق^(١٠٤)، علاوة على حق إصدار لوائح الضبط ، بقصد المحافظة على النظام ، وهي الأخطر

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

لأنها تنطوي على تقييد لحريات الأفراد^(٧٨) ، وفي سبيل تحقيق الشفافية في إصدار اللوائح الإدارية والتي لها دور في ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد ، علاوة على المحافظة على النظام العام يقتضي اشتراك الموظفين في تلك اللوائح عبر أعطائهم حق الاقتراح الإداري الذي يسمح للموظفين بتقديم ما لديهم من أفكار تسهم في تقديم الخدمة العام والمحافظة على النظام العام ، على أن تنشر تلك الأنظمة بعد ذلك عبر وسائل الإعلام المختلفة لتحقيق العلم بها من قبل المواطنين.

وفي إطار ضمان الشفافية في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م ، يتبين أن الرئيس يمتلك إصدار ثلاث أنواع من اللوائح وهي اللوائح التنفيذية ، بما يمكنه من إدارة شؤون البلاد على أفضل وجه ممكن ، وكذلك يمتلك سلطة إعلان الطوارئ والتي بموجبها يمكن لرئيس تقييد الحريات والحقوق ، و تسخير بعض المرافق العامة لخدمة الحكومة ومقابل تعويض عادل عند الإعلان عن انتهاء حالة الطوارئ ، ويمتلك الرئيس أيضاً سلطة الامتيازات العامة التي تخوله الامتناع عن تقديم أي معلومات بخصوص أي موضوع ما ، ونعتقد هذه الصلاحية التنفيذية تخالف الحق في الحصول على المعلومة ، الذي أقر بموجب قانون حرية المعلومات الأمريكي لعام ١٩٦٦ م ، وكل تلك القرارات تعتبر نافذة بمجرد صدورها من المكتب التنفيذي لرئيس البيت الأبيض^(٨٨).

ويضطلع مكتب التنفيذ المذكور بنشرها على الموقع الإلكتروني للبيت الأبيض ، لأعلام الجمهور بها ، ويقع على الجهات المخاطبة بها العمل بموجبها وتنفيذها ، ونشر ما تم تطبيق من تلك القرارات عبر المواقع الرسمية ووسائل الإعلام ليطلع الجمهور عليها ، وتزويد كل شخص يطلب معلومات بخصوص تلك اللوائح الإدارية الصادرة عن الرئيس^(٨٩).

وفي نطاق الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م فإن رئيس الوزراء صاحب الاختصاص العام والشامل في مجال إصدار اللوائح والأعمال التي يتم تداولها عليها في مجلس الوزراء ، ويجوز تخويل بعض هذه الصلاحيات لبعض الوزراء^(٩٠) ، وبهدف تحقيق أكبر قدر من الشفافية في مجال إصدار اللوائح ، فوجب القانون الفرنسي نشر اللوائح في الجريد الرسمية والتي يهدف من ورائها أعلام الجمهور بصدورها ، علاوة على ذلك لابد من الإفصاح عن الأسباب التي دعت إلى إصدار تلك اللوائح ، وهو ما يؤكد كل من قانون إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور الفرنسي بموجب المادة (١ ، ٢) ، وكذلك المادتين (٢ ، ٧) من القانون رقم ٣٢١ لسنة ٢٠٠٠ مؤرخ في ١٢ أبريل ٢٠٠٠ المتعلق بحقوق المواطنين في علاقاتهم بالإدارات. ، التي تلزم السلطات بنشر اللوائح والأنظمة للعامة للجمهور ، بهدف تحقيق الشفافية والالتزام بتطبيقها .

أما في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م فإن مجلس الوزراء يتولى إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين^(٩١)، وثار خلاف فقهي بخصوص صلاحية مجلس الوزراء بهذا الصدد ، فهل تشمل كل الأنظمة التنفيذية والمستقلة أم تقتصر على الأنظمة التنفيذية استنادا للمادة(٨٦) من الدستور المذكور ، وبهذا فإن عملية إصدار التشريعات الفرعية تمر بمراحل عديد منها الاقتراح الذي تختص به الوزارة المعنية ومن ثم تدقق مسودة ذلك النظام لترسله إلى مجلس الدولة العراقي ليبيدي رأيه في صياغته وعدم تعارضه ومن ثم يصار بها إلى مجلس الوزراء الذي يتولى التصويت عليه بأغلبية الحاضرين(٩٢)، ومن ثم تنشر في الجريدة الرسمية^(٩٣).

ومن الملاحظ أن الشفافية تتحقق عبر نشر تلك الأنظمة فقط في الجريدة الرسمية ، علاوة على أن جلسات مجلس الوزراء تكون سرية كما أوضحنا سابقا في البحث ، لذلك يقتضي التأكيد على جعل جلسات مجلس الوزراء علنية ، علاوة على ذلك لابد من فسح المجال لحق التعبير عن الرأي داخل نطاق الوظيفية عبر النص على حق الاقتراح الإداري لكل موظف ، من أجل وضع أنظمة وتعليمات ناجعة تسهم في معالجة البيروقراطية المستشرية في دوائر الدولة كافة ، وتفعيل حق الاقتراح الشعبي عبر وضع مواقع الالكترونية للمواطنين ، أو صناديق الاقتراحات للمواطنين ، والعمل بألية المقابلات الشخصية ، والمضي بتشريع قانون حق الحصول على المعلومة الذي يضمن تحقيق الشفافية في الأنظمة والتعليمات بدلالة المادة (١٦) التي توجب نشر القوانين والأنظمة والتعليمات على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء ، والوزارة المعنية بذلك .

وتأسيسا على ما تقدم نجد أن القرارات التي يصدرها الرئيس تبنى على كم هائل من المعلومات قبل اتخاذها ، علاوة على نشر تلك القرارات على الموقع الرسمي للبيت الأبيض بعد إصدارها من قبل الرئيس الأمريكي ، إلا أن الامتياز التنفيذي يحد من تلك الشفافية إذا ما استخدمه الرئيس الأمريكي إذ يعطي له صلاحية حجب المعلومات عن الجمهور ، اما المشرع الفرنسي فان الشفافية تتحقق عبر نشر اللوائح في الجريدة الرسمية استنادا لقانون العلاقة بين الإدارة والجمهور و القانون الخاص بتسبب القرارات الإدارية التي تضر بالأفراد ، والأمر لم يختلف لدى المشرع العراقي الذي أوجب نشر الأنظمة والتعليمات في الجريدة الرسمية بموجب قانون النشر وبه تتحقق الشفافية فقط ، لذلك يقتضي إعادة النظر به وفقا لما تم ذكره من مقترحات.

الفرع الثاني/ الشفافية في أعمال مجلس الوزراء المتعلقة برسم السياسة العامة

تتعدد التعريفات التي طرحت بخصوص السياسة العامة أو السياسة الحكومية وفقاً لاختلاف رؤى الباحثين واتجاهاتهم ، فمنهم من عرفها بأنها "خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذا معاً ، يظهر منها اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية بحيث يكون لها مبرراتها ، وهي عبارة عن تعبير من التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة والمسؤول عن التوجه هي الحكومة" ^(٩٤) وورد تعريف آخر لها بأنها "مجموعة قرارات التي تسعى السلطات السياسية والإدارية لصياغتها ، ولكي تشمل رهانات جماعية وتواجه مصالح متعددة" ^(٩٥).

وأن عملية رسم السياسة العامة أمر ليس باليسير ، وإنما تحفه التعقيدات والصعوبات بفعل العديد من العوامل سواء الداخلية أو الخارجية منها ، ومع ذلك لا بد على السلطات المختصة التوجه نحو وضع الحلول اللازمة للمشكلات التي يعاني منها البلد والمواطن بدرجة الأساس ، وتختلف الدول في مسألة رسم السياسة العامة للبلاد ، فالبعض تسمح للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في المشاركة في رسمها ، لإيمانها بفاعلية كل تلك المؤسسات في حل المشكلات التي تواجه البلاد ، إذ تسمح لكافة فئات الشعب في المشاركة لرسم السياسة العامة سواء كانوا أفراد أو جماعات ضغط أو أحزاب أو هيئات إعلامية ، فتجد في إفساح الفرصة أمامها في إبداء رأيها في رسم السياسة العامة أمر مهم في اتخاذ سياسة مدعومة من الداخل ، علاوة على دقتها لما تحتويه من كم هائل من المعلومات التي تزود بها الجهات المختصة في رسم واتخاذ القرار المتعلق بالسياسة العامة للبلاد ، أما البعض الآخر فأنها تقتصر على فئات محددة كالنخبة أو الصفوة ، وهو أمر قد يجانب الصواب من جانب ، نظراً لقلّة الخلافات ما بين هذه الفئة ، علاوة على السرعة في حسمها في حالة وجودها ، وذات آثار سلبية من جانب آخر بكونها تخلق سياسة عامة تمثل الأقلية على حساب الأغلبية ، مما يزيد من خلق الأوضاع غير المستقرة ^(٩٦).

على أي حال ، أن صنع السياسة العامة يمر بالعديد من المراحل ومنها مرحلة معرفة المشكلات التي تعاني منها الدولة ، ومن ثم وضع الحلول المقترحة بخصوصها من قبل الجميع في الدولة ، ومن ثم وضع المقترحات السابقة في صيغة رسمية عبر سن القانون الخاص بالسياسة العامة أو القرار الذي يجعل من تلك المقترحات والحلول قواعد ملزمة التنفيذ ، لتتولى الجهات المختصة الأضطلاع بتنفيذها عبر الإدارات التابعة لها ، فكل تلك المراحل تعتمد على ضرورة نشر المعلومات حتى يتسنى للسلطة المختصة رسم السياسة العامة سواء في مرحلة الوقوف على المشكلة وتحديدها ، أو وضع الحلول والمقترحات ، أو اتخاذ القرار بخصوص تبني السياسة العامة ، أو وضعها موضع التنفيذ ^(٩٧) ، ومن الضروري في سبيل تحقيق أكبر قدر ممكن من الشفافية في رسم السياسة العامة لا بد من نشرها من قبل السلطة المختصة بقصد إعلام الأفراد بصورتها عبر

قانون أو قرار من مجلس الوزراء ، إذ لا يتصور أن يطالب الأفراد باتباع قواعد قانونية دون أن يتاح لهم فرصة معرفة أحكامه والإحاطة بها ، عبر نشرها في الجريدة الرسمية أو المواقع الرسمية الالكترونية الأخرى^(٩٨).

وعند البحث حول مدى توافر الشفافية في رسم السياسة العامة في دساتير الدول محل الدراسة والتحقيق ، يستبان لنا أن رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية يتسم بنوع من التشعب والتعقيد ونبعاً من مشاركة العديد من الجهات ، منها السلطة التشريعية عبر ما تسنه من قوانين وما تناقشه من رسائل التي يرسلها الرئيس الأمريكي إلى الكونجرس لاطلاعه على حالة الاتحاد والتي تتضمن موجز بهم العوائق والمشكلات التي يعاني منها الاتحاد والتي تحتاج إلى تدخل تشريع من قبل الكونجرس ، علاوة على الدور الرقابي الذي يضطلع به الكونجرس كل ذلك يتم عبر علانية الجلسات التي يعقدها المجلس المذكور فيطلع الأفراد على مجريات تلك الجلسات التي تحفظ على الموقع الرسمي للسلطة التشريعية وتبث على أبناء الشعب عامة ، علاوة على متابعة تنفيذ تلك السياسة العامة بعد أقرارها عن طريق إلزام السلطة التنفيذية بنشر كافة القرارات التي تتخذها على الموقع الرسمي لها ، ليتسنى للكونجرس التأكد من الالتزام الإدارة بتنفيذ السياسة التي أقرها وهو التزام يفرضه قانون حرية المعلومات الأمريكي لعام ١٩٦٦م ، على الإدارات الأمريكية سواء كانت التابعة لمكتب الرئيس أو الوزارات في الدولة ، وفقاً لما شار إليه القسم (٥٥٢) من القانون المذكور ، كما تسهم السلطة القضائية عن طريق قراراتها في المنازعات أو تفسيرها للنصوص في رسم السياسة العامة للبلاد ، إذا تستطيع إيقاف سياسات اقتصادية واجتماعية أقرها الكونجرس عبر سلطتها في الرقابة على دستورية القوانين وكل تلك القرارات تنشر أيضاً على الموقع الرسمي للمحكمة ليطلع عليها الجمهور الأمريكي ، كما تمارس جماعات الضغط والأحزاب السياسية دوراً في رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بما تقترحه من حلول قبل صياغتها عبر الكونجرس الأمريكي في قانوننا ملزماً للسلطة التنفيذية^(٩٩) ، وزيادة على ذلك القول أن الإعلام الأمريكي يمارس دوراً في رسم السياسة العامة عبر نقل المعلومات من الأدنى إلى الأعلى أو بالعكس^(١٠٠) ، ويضاف إلى ذلك الدور ما تساهم فيه مراكز البحث والتحليل من نتائج بحثية تجريها تساهم في وضع الحلول للمشكلات التي يعاني من الاتحاد فهي تساهم بتلك الأعمال في رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية^(١٠١) .

أما رسم السياسة العامة في فرنسا ، فمناطق بالحكومة ، إذ يتولى رئيس الوزراء عند تشكيل الحكومة تقديم سياسته العامة للسلطة التشريعية^(١٠٢) ، والتي تتولى مناقشتها والتصويت عليها بالأغلبية المطلقة عبر جلساتها العلنية التي يطلع الجمهور عليها^(١٠٣) ، وبما أن رئيس الجمهورية هو من يترأس مجلس الوزراء فأن رسم السياسة العامة يتم من قبله بالتشاور مع مجلس الوزراء^(١٠٤) ،

ولعل السبب في ذلك بكون الأخير يمثل الأداة المساعدة والمحركة لرئيس الدولة ، وكذلك يعد مجلس الوزراء حلقة الوصل الدائمة مع هيئات الدولة كافة والمواطنين على حد سواء ، وهو بهذا يطلع وباستمرار على كافة التفاصيل ومجريات الأمور التي تخص الأفراد في المجتمع مما يمكن الرئيس في وضع سياسة ناجعة لتلك المشكلات^(١٠٥)، إذا فأن عملية رسم السياسة العامة ، عملية مشتركة على عاتق السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وبالرجوع إلى نص المادتين (٢٠ ، ٢١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م ، نجد بان الحكومة تحدد وتقود سياسة الأمة ، في حين أن المادة (٢١) بينت بأن رئيس الوزراء يقود عمل الحكومة ، وبهذا فأن رسم السياسة العامة من اختصاص الحكومة ، المقصود هنا بتحديد سياسة الأمة هو تعيين الأهداف التي يجب الوصول إليها ، والوسائل المستعملة لهذه الغاية ، وإدارة السياسة تعني وضع الوسائل الضرورية للوصول إلى الأغراض المحددة^(١٠٦)، ويطلع الشعب على تلك التفاصيل المتعلقة بالسياسة العامة والأهداف عبر البيان الصحفي الذي يقوم به الأمين التنفيذي للحكومة الذي يتلى أمام وسائل الإعلام ، علاوة على أن قانون إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور رقم ٧٨-٧٥٣ المؤرخ ١٧ يوليو ١٩٧٨م ، يلزم الحكومة بنشر كل الوثائق والتقارير والقرارات الصادرة عنها على الرأي العام بدلالة المادة (١) منه، والمادة (٧) من قانون رقم ٣٢١ لسنة ٢٠٠٠ المؤرخ في ١٢ أبريل ٢٠٠٠ م المتعلق بحقوق المواطنين في علاقاتهم بالإدارات التي تشترط نشر كافة المستندات والتعليمات والقرارات التي تتخذها الحكومة مع مراعاة القواعد الواردة في المادة (6) من القانون المذكور سواء كان النشر إلكتروني أو ورقي على الموقع الرسمي للوزارات الفرنسية ، وبهذا تتطوي الشفافية في القرارات المتعلقة بالسياسة العامة تحت خيمة علانية جلسات الجمعية الوطنية والبيان الصحفي الذي يصدر عن مجلس الوزراء والقانونيين المذكورين .

أما بخصوص الشفافية في رسم السياسة العامة وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م، نجد أن رئيس الوزراء هو زعيم الأغلبية البرلمانية ، التي منحته الثقة كرئيس للوزراء ، وبموجب المادة (٧٨) من الدستور نجد أن رئيس الوزراء هو المسؤول المباشر عن تنفيذ السياسة العامة . وبلاستناد للمادة (٨٠) من الدستور،فأن رسم السياسة العامة يبدأ من الوزارات ممثلة باداراتها ، فيتولى كل وزير رسم السياسة العامة الخاصة بوزارته ، ليعرضها على مجلس الوزراء ليتم التصويت عليها في المجلس ، ومن المعلوم أن جلسات مجلس الوزراء سرية كما وضحتها سابقا وبهذا لا يمكن الاطلاع على السياسية العامة من قبل الجمهور .

وبعد التصويت على السياسة العامة تلتزم الوزارات بتطبيق تلك السياسات ، إلا أنه لا يوجد إلزام على تلك الوزارات بالإفصاح عن كيفية تنفيذها لتلك السياسة العامة التي تم التصويت عليها من قبل مجلس الوزراء حتى يطلع الجمهور عليها وتتحقق المعرفة بكافة تفاصيلها .

بما أن رسم السياسة العامة بمجملها بيد مجلس الوزراء فالاعتبارات الحزبية هي المؤثرة في ضوء الواقع العراقي ، وأن اقتصار مسألة رسم السياسة العامة على بعض الفئات أمر لا يصب في صالح البلاد ، إذ لا تمثل تلك الأحزاب إلا مصالحها ، وبالتالي تبقى المشكلات التي يعاني منها الشعب دون حلول ناجعة ، مما يقتضي فسح المجال للمشاركة الشعبية من أفراد ومنظمات غير حكومية في رسم السياسة العامة ، علاوة على الاسترشاد بمراكز الأبحاث وما توصلت إليه ، من نتائج في حل المشكلات التي تعاني منها البلاد ، وإلزام المؤسسات الرسمية بنشر المعلومات ابتداءً من التخطيط وحتى الانتهاء من تحقيق الأهداف ليتسنى للجمهور لإطلاع عليها عبر كافة الوسائل التقليدية والحديثة ، فذلك سيسهم في رسم سياسة عامة قائمة على كم هائل من المعلومات وعلى حلول متعددة للمشكلات التي تعاني منها البلاد بما يمنع التعدي على حقوق المواطنين في الدولة ويتسنى لجهة المختصة تعديلها وفق المنهج السليم الذي يحقق الأهداف المبتغاة ، وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ، وبهذه الوسيلة نبتعد عن صياغة ورسم سياسة نخوية أو فئوية تفرض على الأغلبية ، وهذا ما يتحقق بإقرار نصوص المواد الوارد في مشروع قانون حق الحصول على المعلومة ومنها المادة (١ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨) وغيرها من النصوص الوارد في المشروع المذكور ، والتي تلزم الوزارة بحفظ وأرشفة المعلومات ووضعها على الموقع الرسمي للوزارة وخاصة القوانين والأنظمة والتعليمات التي تصدر عنها ، والتي تهدف من ورائها تنفيذ السياسة العامة ، علاوة على الرد على طلبات المعلومات المقدم إليها من الأشخاص ، كل ذلك يزيد من المشاركة في رسم السياسة العامة مما ينتج سياسة سليمة للبلاد .

ومما تقدم يتبين أن المشرع الدستوري الأمريكي كان أكثر شفافية من قرينه الفرنسي والعراقي ، إذ سمح للجميع في المشاركة في رسم السياسة العامة لتنتج عن ذلك قرارات ناجعة لخدمة المجتمع ، وهو ما ندعو المشرع العراقي إلى الأخذ به لتكون السياسة العامة في البلاد تلبى طموح الجميع من أبناء الشعب العراقي .

الخاتمة

أولاً : النتائج

١- تعددت التعريفات التي قيلت بصدد بيان تعريف الشفافية ، ونتاج ذلك التعدد إلى اختلاف رؤى الباحثين بخصوصها ، ومع ذلك يحسب للفقهاء بكافة اختصاصاته بأنه أسهب في بيان مفهوم جديد يعد عنصر في الحكم الرشيد ، وحققاً للأفراد اتجاه الدولة بتوفير المعلومات عن أعمالها عبر نشرها في كافة الوسائل المتاحة .

٢- اتضح أن كل من المشرع الأمريكي والفرنسي نظم الشفافية بموجب تشريعات قانونية مستنداً في ذلك على النصوص الضمنية التي تشير إلى ذلك الحق ، في حين أن المشرع العراقي أشار إلى مفردة الشفافية في نص المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ م ، علاوة على النصوص الضمنية التي تؤكد هذا الحق للأفراد باعتبار الشعب مصدر السلطات ، وهو أمر يحمى عليه المشرع بذلك ، إلا أن السلطة التشريعية تغافلت عن قوانين تعزز الشفافية ، والأمر في إطار مجلس الوزراء ذاته بل أن مجلس الوزراء أشار في نظامه الداخلي رقم (٢ لسنة ٢٠١٩) م في المادة (١٠) بالقول (أولاً: تكون اجتماعات المجلس ومداولاته سرية ، وللرئيس أن يحدد خلاف ذلك. ثانياً: تقوم الأمانة العامة بإبلاغ قرارات المجلس ونشرها عدا السرية منها أو ما يقرر الرئيس عدّها محدودة) ، وبها خالف الأصل إلا وهي الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية

٣- أن المشرع العراقي لم يمضي قدماً في سبيل التوجه نحو الشفافية عبر أقرار القوانين اللازمة لضمان تحققها في العمل الحكومي كقانون حق الحصول على المعلومة ، وقانون حرية التعبير والرأي ، وقانون الجرائم المعلوماتية الذي يعد الضمان اللازمة لحماية المعلومات والتي تعد عنصراً أساسياً في تحقق المعلومة .

٤- أن التدفق الحر للمعلومات يتطلب إتاحة الحرية لوسائل الإعلام وإلزام السلطة التنفيذية بالكشف عن المعلومات بصورة تقليدية وحديثة عبر المواقع الإلكترونية لها ، وهو مأخذه به المشرع الأمريكي عبر إلزامه الوكالات بنشر المعلومات على موقعها الرسمي لها ، في حين تجافى عن ذلك كل من المشرع الفرنسي والعراقي الذي لم يشير إلى جواز نشر قرارا مجلس الوزراء وفقاً لقانون النشر في الجريدة الرسمية ، وهو خلاف للقاعدة الدستورية المستقرة في ضمير الإنساني القاضية بأن الشعب مصدر السلطات ، علاوة على ذلك أن مشروع قانون الجرائم المعلوماتية جرم كل فعل يشكل انتقاد للحكومة ، وهو ما يشكل مخالفة لحرية الرأي والتعبير المنصوص عليها دستورياً بكونه يحد من دور وسائل الإعلام بشكل عام والأفراد بشكل خاص من تحليل المعلومات ونقلها للجمهور مما يعيق المعرفة بأعمال السلطات كافة ولاسيما السلطة التنفيذية ، زيادة على ذلك الافتقار إلى سلوك طريق الحكومة الإلكترونية التي تيسر وتسهل عملية الحصول للأفراد على المعلومات التي تدخل في تشفيف العمل الحكومي .

٥- أصبح من الضروري إصدار تشريعات فرعية تحظى بالقبول من الموظف والمواطن عند سنها وإصدارها ، وهو ما التفت إليه المشرعين في كل من أمريكا وفرنسا والعراق عبر نشر الأنظمة والقرارات على الموقع الرسمي للبيت الأبيض بالنسبة للمشرع الأمريكي وفي الجريدة الرسمية بالنسبة للمشرعين الفرنسي والعراقي ، ومع ذلك أعطى المشرع الأمريكي صلاحية للرئيس الأمريكي بما يسمى حق الامتياز بحجب المعلومة عن الجمهور ولعمري أنها نقطة سوداء في جبين الشفافية الأمريكية .

٦- إن التشريعات المقارنة فتحت الباب أمام الجميع للمشاركة في رسم السياسة العامة من سلطات الدولة والمنظمات غير الحكومية ومراكز الأبحاث ، زيادة على ذلك التزام الشفافية في تنفيذ تلك السياسة عبر نشر كافة القرارات المتخذة بصدها على الموقع الإلكتروني للإدارات المنفذة لها وكل حسب اختصاصها ، أما في العراق فأن رسم السياسة العامة في البلاد نابعة من الأحزاب السياسية في مجلس الوزراء ، مما يؤدي إلى فرض سياسية عامة فئوية على الأغلبية الشعبية ، ولم نجد إلزام بنشر ما تم تنفيذه من السياسة العامة من قبل الوزارات إلا بإشارات خجولة لا تلبى حق المواطن في الحصول على المعلومة بخصوصها .

ثانياً : التوصيات

١- في سبيل ضمان التزام الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية عبر اطلاع أفراد الشعب على المعلومات ، يقتضي إعادة صياغة عدد من النصوص التي تضمن الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية ومنها نص المادة (هـ) ليكون كالتالي (السيادة للشعب وهو مصدر السلطات وشرعيتها ، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية) والمادة (٥٣) ونصها المقترح ما يلي : (أولاً : تكون جلسات مجلس النواب علنية إلا في حالات محدد قانوناً . ب- تحفظ جلسات المجلس وتنتشر محاضرها بالوسائل التقليدية والحديثة) ، وتعديل نص المادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩م وذلك وفق المقترح الآتي (أولاً: تكون اجتماعات المجلس ومداولاته علنية ، إلا في لحالات المحددة قانون يعلن الرئيس سرية الجلسة . ثانياً: تقوم الأمانة العامة بإبلاغ قرارات المجلس ونشرها عدا السرية منها) .

٢- نؤمل من المشرع العراقي المضي في تشريع قانون حق الحصول على المعلومة وفق أفضل الصياغات ، علاوة على قانوني حرية التعبير عن الرأي والجرائم المعلوماتية التي تسهم في ضمان تحقق الشفافية وحماية المعلومات .

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

- ٣- ينبغي على الحكومة التوجه نحو استخدام الوسائل الحديثة في إطار الأعلام الجمهور بأعمالها أو ما يتعلق بتوفير خدماتها عبر تبني الحكومة الالكترونية والنشر الإلكتروني بكونه يسهم في تقليل الجهد والنفقات علاوة على سرعة الأعلام وتوثيق العلاقة بين الإدارة والجمهور .
- ٤- نوصي المشرع بفسح المجال لحق التعبير عن الرأي داخل نطاق الوظيفة عبر النص على حق الاقتراح الإداري لكل موظف ؛ فيسهم ذلك بوضع أنظمة وتعليمات ناجعة تعالج البيروقراطية المستشرية في دوائر الدولة كافة ، علاوة على ذلك تفعيل حق الاقتراح الشعبي عبر وضع مواقع الالكترونية للمواطنين ، أو صناديق الاقتراحات للمواطنين ، والعمل بآلية المقابلات الشخصية كل تلك الأعمال تسهم في صياغة تشريعات فرعية شفافة بعيدة عن فرض الإيرادات فيها .
- ٥- أن أعادة النظر بنص المادة (٧٨) والمادة (٨٠) أصبح امراً ضروريا في سبيل بناء سياسة عامة قائمة على الشفافية بإعدادها وتنفيذها لهذا نقترح دمج النصين بنص جديد ليكون نص المادة كالتالي : (أولاً : يتولى مجلس الوزراء أعداد وتخطيط السياسة العامة في البلاد ويسمح بمشاركة منظمات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث بشكل فاعلا فيها .
- ثانيا : يعد رئيس الوزراء مسئولاً عن تنفيذ السياسة العامة ويلتزم بنشر كل ما يتعلق بها على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء بكافة وسائل الأعلام .
- ثالثا : يلتزم رئيس الوزراء بتقديم تقرير سنوي عن تنفيذ السياسة العامة المرسومة أسوة بالحسابات الختامية .

الهوامش

- (١) ينظر : لويس معلوف ، المنجد في اللغة العربية المعاصرة ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٧١ م ، ص ٧٨١.
- (٢) أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي ، لسان العرب ، تحقيق عبد الله الكبير وآخرون ، ج ٥ ، دار المعارف ، لبنان ، ١٩٨٤ م ، ص ٢٢٩٠ . وجوزيف بادروس ، القاموس الموسوعي الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ م ، ص ٣١١-٣١٢ .
- (٣) ينظر : الشيخ عبد الله البستاني ، الوافي في معجم الوسيط للغة العربية ، مكتبة بيروت ، بيروت ، ١٩٨٠ م ، ص ٣٣٠ .
- (٤) ينظر : محمد بن أبي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣ م ، ص ٣٤٢ .
- (٥) ينظر : د. إبراهيم أنيس ، عبد الحلیم منتصر ، عطية الصوالحي ، محمد خلف الله أحمد ، المعجم الوسيط ، ج ٢ ، ط ٢ ، مؤسسة الصادق للطباعة والنشر والتوزيع ، طهران ، ١٤٢٠ هـ . ، ص ٤٧٨ .
- (٦) ينظر : د. أحمد أبو حاققة ، معجم النفائس الوسيط ، ط ١ ، دار النفائس ، بيروت ، ٢٠٠٧ م ، ص ٣٧٩ ، ٦٤٦ .
- (٧) ينظر : العلامة أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقرئ ، المصباح المنير - معجم عربي - عربي ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ٢٠٠١ م ، ص ١٢١ .
- (٨) ينظر : العلامة مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، تقديم محمد بن عبد الرحمن المرعشي ، ط ٢ ، دار أحياء التراث العربي ، بيروت ، ٢٠٠٢ م ، ص ٧١٦ .
- (٩) ينظر : جيرار كورنو ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، ط ٢ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩ م ، ص ٩٦٨ .
- (١٠) ينظر : يوسف شلاله ، المعجم العلمي للمصطلحات القانونية التجارية والمالية فرنسي - عربي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة ، ص ٧٥ . ومنير بعلبكي ، قاموس المورد ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨٦ م ، ص ٩٨٥ .
- (١١) يقصد بتوصيل المعلومة النقل المجرد لوقائع معينة التي يتم الحصول عليها من مصادر مختلفة. ينظر : أحمد بركات مصطفى ، مسؤولية البنك عن تقديم المعلومات والاستشارات المصرفية - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ م ، ص ١٤ .

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

(١٢) ينظر : مائدة الكيلاني ، نحو شفافية أردنيه ، ط١ ، مؤسسة الأرشيف العربي ، عمان ، ٢٠٠٢ م ، ص ٥٩ . وبنفس التعريف عرفها موسى اللوزي ، التنمية الإدارية - المفاهيم - الأسس - والتطبيقات ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠٠ م ، ص ١٤٨ .

(١٣) ينظر : حازم سامي جمعة ، مبادرة الشفافية للصناعات الاستراتيجية في العراق دراسة تحليلية للمدة (٢٠٠٢ - ٢٠١٤ م) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة البصرة ، ٢٠١٥ م ، ص ١١-١٢ . وبنفس المضمون عرفتها الباحثة د. أسيل هادي محمود ، أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري دراسة استطلاعية لآراء عينة من الأفراد العاملين في مكتب المفتش العام لوزارة التعليم العالي ، والعمل والشؤون الاجتماعية ، والصناعة والمعادن ، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العدد الحادي والسبعون ، ٢٠٠٨ م ، ص ٧٥ .

(١٤) ينظر: د. سامر مؤيد ، م. حيدر سامي غريب ، الفساد الإداري ودور المؤسسات الدستورية في مكافحته ، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت عليهم السلام ، السنة ١٤ ، العدد ٢٢ ، ٢٠١٨ م ، ص ٩٢ .

(١٥) ينظر : عبير مصلح ، النزاهة والمساءلة والشفافية في مواجهة الفساد ، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ط٣ ، بدون معلومات أخرى ، ٢٠١٣ م ، ص ٤٩ .

(١٦) ينظر : غنيم حمود الطشة ، درجة الالتزام بالشفافية الإدارية في وزارة التربية والتعليم في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها ، رسالة ماجستير كلية الدراسات التربوية العليا ، جامعة عمان العربية لدراسات العليا ، عمان ، ٢٠٠٧ م ، ص ١٢ . وقريب من ذلك التعريف أورده. د. صلاح زرنوقة ، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية ، بحث منشور في مجلة النهضة ، الكويت ، العدد ١ ، ١٩٩٩ م ، ص ١٥٦ .

(١٧) ينظر : د. باسم علوان طعمة ، الإفصاح عن المعلومات في سوق الأوراق المالية - دراسة مقارنة في الأبعاد الفلسفية للالتزام ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، ٢٠١٣ م ، ص ٦٣ - ٦٧ .

(١٨) ينظر : فيتوتانزي ، مشروع دليل الشفافية المالية العامة ، صندوق النقد الدولي ، بدون معلومات أخرى ، ١٩٩٨ م ، ص ٨ .

(١٩) ينظر : د. عواد عباس الحردان ، فقه السلطة عند الطوائف والفرق الإسلامية دراسة مقارنة ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ م ، ص ٢٥٨ .

(٢٠) ينظر : د. محمد أحمد عبد السلام ، د. أبراهيم السيد ، الفساد السياسي ، دار التعليم الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٦م ، ص ٢١٩ .

(٢١) ينظر : المادة (٤٢) من دستور الجمهورية اليمني لعام ١٩٩٦م .

(٢٢) ينظر : المادتين (١١٧ ، ١٣٠) من دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤م .

(٢٣) إذ نص التعديل الأول من الدستور الأمريكي على أنه "لا يصدر الكونغرس أي قانون خاص بإقامة دين من الأديان أو يمنع حرية ممارسته ، أو يحد من حرية التعبير أو الصحافة ، أو من حق الناس في الاجتماع سلمياً ، وفي مطالبة الحكومة بإنصافهم من الإجحاف".

(٢٤) ينظر : التعديل العاشر للدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م .

(٢٥) ينظر : (الفقرة الخامسة) من (المادة الأولى) من دستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م . وكذلك قانون الحكومة تحت ضوء الشمس لعام ١٩٧٦م .

(٢٦) ينظر : (الفقرة التاسعة) من (المادة الأولى) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م .

(٢٧) ينظر : (الفقرة العاشرة) من (المادة الأولى) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م .

(٢٨) ينظر : (الفقرة الثالثة) من (المادة الثانية) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م .

(٢٩) ينظر : زينه صاحب كوزان ، التنظيم القانوني لحق الحصول على المعلومات دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٧م ، ص ١٣ .

(٣٠) كان عضو الكونغرس جون موس أول من نادى بفكرة قانون حرية تداول المعلومات في العام ١٩٥٥ ، أثناء حقبة الحرب الباردة ، عندما كان مستوى السرية الحكومية على درجة عالية. بيد أن الفكرة لم تكتسب دعماً كافياً في الكونغرس للسماح بتمريرها سوى بعد مرور ١١ عامًا. مقال منشور بعنوان شفافية الحكومة تعتمد على حرية تداول المعلومات على الرابط الإلكتروني الذي تم مراجعته بتاريخ: ٢٢/١/٢٠١٩م - <https://share.america.gov/ar/government-transparency-depends-freedom-information>.

(٣١) ينظر : المادة (١٣) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٢م .

(٣٢) ينظر : الفقرة : (١١) من المادة (٣) من اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد ، التي اعتمدت في آذار / مارس ١٩٩٦م ، والتي نصها (آليات لتشجيع مشاركة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في الجهود الرامية إلى منع الفساد).

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

(٣٣) يحتوي الميثاق على (١٠) مواد ، وضعت لحماية البيئة ، و يعد من الوثائق الوطنية المكتملة للدستور والصادر عام ٢٠٠٤ م .

(٣٤) ينظر : ديباجة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩م .
أقر إعلان حقوق الإنسان والمواطن من قبل البرلمان الفرنسي ، والذي بني على أساس وثيقة إعلان قانون الحقوق الانجليزية الصادر عام ١٦٨٩ ، وإعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٧٦ م . ينظر: د.زيد محمود العقابلة ، المصطلحات القانونية باللغة الانكليزية ، ط٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ م ، ص ٥٢ .

(٣٥) نصت (المادة الثانية) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م ، على أنه "يكون الهدف من كل تجمع سياسي الحفاظ على حقوق الإنسان الطبيعية غير القابلة للتقادم. وهذه الحقوق هي الحرية والملكية والأمن ومقاومة الظلم" .

(٣٦) إذ نصت (المادة الثالثة) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م ، على أنه "يكن مبدأ كل سيادة أساسا في الأمة. ولا يجوز لأي كيان أو أي فرد أن يمارس سلطة لا تتبع من الأمة صراحة".

(٣٧) ينظر : د.ظلال ياسين العيسى ، السيادة بين مفهومها التقليدي والمعاصر "دراسة في مدى تدويل السيادة في العصر الحاضر " ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٦ ، العدد الأول ، ٢٠١٠ م ، ص ص ٤٠-٤٤ .

(٣٨) إشارة (المادة السادسة) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م ، إلى أن " القانون هو التعبير عن الإرادة العامة. يملك جميع المواطنين الحق في المشاركة شخصيا أو عبر ممثلهم في وضعه. يجب أن يكون القانون واحدا بالنسبة إلى الجميع سواء كان يحمي أم يعاقب. يحق لجميع المواطنين باعتبارهم سواسية في نظر القانون شغل كافة المناصب العليا والمواقع والوظائف العامة وفقا لقدرتهم ودون تمييز آخر سوى على فضائلهم ومواهبهم" .

(٣٩) إذ جاء نص (المادة الحادية عشرة) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م ، بالقول أن "حرية التعبير عن الأفكار والآراء هي واحدة من أعلى حقوق الإنسان بها يستطيع كل مواطن التحدث والكتابة والنشر بحرية ما لم يقع التعسف في استعمال هذه الحرية وفقا للحالات التي يحددها القانون " .

(٤٠) إذ نصت (المادة الخامسة عشر) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م ، على أن "للمجتمع الحق في أن يطلب من كل موظف عام نتيجة أعمال إدارته" .

(٤١) فنصت (المادة العاشرة) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩م ، على أنه "لا يجوز إزعاج أحد بسبب آرائه حتى و إن كانت دينية شريطة ألا يخل الإعلان عنها بالنظام العام المحدد في القانون" .

(٤٢) إذ جاءت نصوص المواد (الثانية ، الثالثة ، السابعة) من الميثاق مؤكدة على حق الشفافية ، إذ نصت "على كل شخص واجب المشاركة في حفظ وتحسين البيئة " و " يجب على كل شخص وفق الشروط التي يحددها القانون أن يمنع الأضرار التي قد تلحق بالبيئة أو الحد من عواقبها إن تعذر ذلك " و " لكل شخص الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة في حوزة السلطات العامة وفق الشروط والحدود التي يحددها القانون وكذا المشاركة في وضع القرارات العامة التي تؤثر على البيئة " .

(٤٣) ينظر : المواد (١ ، ٢ ، ٣ ، ٣٤) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل. يرى البعض أن أول من أدخل مصطلح الشفافية في إطار القانون هو المشرع الفرنسي عندما أنشأ لجنة للشفافية المالية في الحياة السياسية في فرنسا ينظر : د. حسن عبد الرحيم السيد ، الشفافية في قواعد إجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر - دراسة مقارنة مع قانون اليونسترال النموذجي للمشتريات الحكومية، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون ، جامعة قطر ، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٩م ، ص٥٥ .

(٤٤)المادتين (١١ ، ١٦) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل.

(٤٥) ينظر : نصوص المواد (٢٠ ، ٢٤ ، ٣٣ ، ٤٨ ، ٥٠ ، ٥١-٢ ، ٤٨) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل.

(٤٦) ينظر : نص المادة (٣٨) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل.

(٤٧) ينظر : نص المادة (٤٧-٢) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل.

(٤٨) ينظر : نص المادة (٥٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل .

(٤٩) ينظر : نص المادة (٧١-١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل

(٥٠) ينظر نص المادة (٧٢-٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل

(٥١) قد تم تقديم مقترح مشروع قانون من قبل وزير الوظيفة العامة والإصلاح الإداري واللامركزية الإدارية السيد (emilezuccarelli) ، وبين هدف القانون ، هو من أجل جعل السلطات الإدارية أكثر قبولاً وأكثر شفافية وفاعلية وبصيغة خاصة أكثر قرباً من المواطنين ، وهذا يؤدي إلى تقوية الدولة والقانون والديمقراطية . ينظر : د. موسى مصطفى شحاده ، الحق في الحصول على المعلومات في

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

مجال البيئة حق من حقوق الإنسان الأساسية ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الشارقة ، العدد الثلاثون ، ٢٠٠٧م ، ص ص ١٦٢-١٦٣ .

(٥٢) ينظر : د. موسى مصطفى شحادة ، مصدر سابق ، ص ص ١٦٢ ، ١٧٧-١٨٣

(٥٣) ينظر : د.أحمد علي خضر ، الإفصاح والشفافية كإحدى مبادئ الحوكمة في قانون الشركات ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٢م ، ص ٥٠ .

(٥٤) ينظر : ديباجة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م .

(٥٥) نصت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن " : جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق " .

(٥٦) بينت المادة (٢) الفقرة (أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أن " : الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع : أ . لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام . ب . لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية . ج . لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور

(٥٧) ينظر : المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م التي بينت بقولها " السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها ، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية " .

(٥٨) ينظر : نص المادة (٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يتم تداول السلطة سلمياً ، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور.)

(٥٩) نصت المادة (٧/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (لتزم الدولة بمحاربة الإرهاب بجميع أشكاله ، وتعمل على حماية أراضيها من أن تكون مقراً أو ممراً أو ساحةً لنشاطه).

(٦٠) وهذا ما نصت عليه المادة (١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالقول بان (أولاً:- لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية ، بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين ، والآداب العامة .)

(٦١) جاء نص المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م مانصها (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصاديةٍ حديثةٍ وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره ، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته).

(٦٢) وضحت المادة (٢٧/ أولاً) من دستور جمهورية العراق بأن (أولاً:-) للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن.)

(٦٣) ينظر : د.ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، بدون معلومات أخرى ، ص ٧٩.

(٦٤) نصت المادة (٣٤/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م على أن (التعليم عاملٌ أساس لتقدم المجتمع وحقّ تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية) .

(٦٥) بينت المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م ، على أن (تكفل الدولة ، بما لا يخل بالنظام العام والآداب :أولاً:- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل .ثانياً:- حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر.ثالثاً :- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون) ، وكذلك مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والتظاهر السلمي لعام ٢٠١٧م ، إذ نصت (الفقرة ثانياً) من المادة (الأولى) على (حق المعرفة : حق المواطن في الحصول على المعلومات التي يبتغيها من الجهات الرسمية وفق القانون وخاصة المعلومات المتعلقة بأعمالها ومضمون أي قرار أو سياسة تخص الجمهور والمادة (٣) من القانون المذكور على (الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إنشاء قاعدة بيانات مفتوحة ليتمكن الجمهور من الاطلاع عليها ولها نشر المعلومات عن سير أعمالها) وأيضاً إشارة الأسباب الموجبة للقانون إلى حق المعرفة .

(٦٦) ينظر : نص المادة (٤٥/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م ، التي نصت بان (تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ، ودعمها وتطويرها واستقلاليتها ، بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها ، وينظم ذلك بقانون.) أما الفقرة الثانية (تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر العراقية ، وتهتم بشؤونها بما ينسجم مع الدين والقانون ، وتعزز قيمها الإنسانية النبيلة ، بما يساهم في تطوير المجتمع ، وتمنع الأعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الإنسان).

(٦٧) إذ نصت المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م على أنه (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه ، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية) .

(٦٨) ينظر : نص المادة (٦١/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م .

(٦٩) فقد نصت الفقرة (أولاً) من (٥٣) من دستور جمهورية العراق بالقول (تكون جلسات مجلس النواب علنية إلا إذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك) وثانياً:- (تنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة).

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

(٧٠) إذ أكد الفقرة (رابعا) من المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف ، أسماء أعضاء وزارته ، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب ، ويعد حائراً ثقفاً ، عند الموافقة على الوزراء منفردين ، والمنهاج الوزاري ، بالأغلبية المطلقة).

(٧١) ينظر : الفقرة (ثالثاً/ ٢/ت) من المنهاج الوزاري لعام ٢٠١٨-٢٠٢٢ م .

(٧٢) بينت المادة (٣٧) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤م بأنه " يقدم مجلس الوزراء تقريراً نصف سنوي إلى مجلس النواب متضمناً مراحل تنفيذ البرنامج الحكومي "

(٧٣) إذ نصت (٨٥) من دستور جمهورية العراق بالقول (يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً، لتنظيم سير العمل فيه).

(٧٤) نصت المادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩م في الفقرة "أولاً- تكون اجتماعات المجلس ومداولاته سرية " أما "ثانياً - تقوم الأمانة بإبلاغ قرارات المجلس ونشرها عدا المحدود منها".

(٧٥) إذ أشارت المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق على أن (تُعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون). في حين بينت المادة (١٠٣) من ذات الدستور بالقول (أولاً:- يُعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة منها). أما (ثانياً:- يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب).

(٧٦) ينظر : المواد (٣ ، ١٠ ، ٢٦ ، ٢٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١م المعدل . وكذلك : المادة (٧/ ثالثاً ، ٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١م . وكذلك : الفقرة (ثامناً) من المادة (٤) والمادة (٦) من قانون مفوضية حقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨م المعدل إلا أن المادة (٦) المذكورة ألزم المشرع الوزارات كافة بالإفصاح عن جميع المعلومات المتعلقة بعمل المفوضية العليا لحقوق الانسان بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة(١٢) من ذات القانون المذكور.

(٧٧) إذ نصت (المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق بأنه (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ، والبعثات والزمالات الدراسية ، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية ، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية ، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وتنظم بقانون) . في حين أن المادة (١٠٦) من ذات الدستور صرحت بالقول (تؤسس بقانون ، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات

الاتحادية ، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها ، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية : أولاً:- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثانياً:- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. ثالثاً :- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفقاً للنسب المقررة) ، وبالرجوع إلى قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦م نجد أن المادة (٤/ سادساً، وسابعاً ، ثامناً) فضلاً عن الأسباب الموجبة لهذا القانون بينت الغرض من هذه الهيئة هو ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في إدارة مختلف مؤسسات الدولة من أجل تحقيق العدالة والمساواة .

(٧٨)إذ نصت المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمةٍ وأقاليمٍ ومحافظاتٍ لا مركزيةٍ وإداراتٍ محليةٍ دستور) ونصت الفقرة (٢/أ) من المادة (٣) من التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م المعدل على أن " إعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة والوقوف على آرائهم فيه وبيان ملحوظاتهم بصدده "

(٧٩)هنالك تسميات عدة تطلق عليها منها التشريع الفرعي أو الأنظمة الإدارية أو المراسيم العامة .ينظر : مصدق عادل طالب ، درنا محمد طاهر ، اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة في التشريع العراقي ، كلية القانون جامعة بغداد ، ص ص٣٥٤-٣٥٦ . وكذلك : زهدي يكن ، التنظيم الإداري ، دار الثقافة ، بيروت ، بلا سنة نشر ، ص ٢٥٠ .

(٨٠) ينظر : د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤م ، ص ٧٠٣ .

(٨١) ينظر : د. محمد علي سويلم ، مبادئ الإصلاح الدستوري دراسة مقارنة في دساتير العالم المعاصر في ضوء الفقه والقضاء الدستوري ، ط ١ ، مكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠١٥م ، ص ٥٥٦ .

(٨٢) ينظر : د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤م ، ص ٤٧٦-٤٧٧ .

(٨٣) ينظر : د. محمد علي سويلم ، مصدر سابق ، ص ٥٦٣ .

(٨٤) ينظر : د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣م ، ص ٣٦٨-٣٧٣ .

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

- (٨٥) ينظر : د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٢م ، ص ٢٠٤ - ٤٠٥ .
- (٨٦) ينظر : د. اسماعيل مرزة ، القانون الدستوري ، ط٣ ، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤م ، ص ٢٨٥ .
- (٨٧) ينظر : د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم والإدارة ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢م ، ص ٣٤٢ .
- (٨٨) ينظر : د. عبد الفتاح ياغي ، الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢م ، ص ١١٩ ، ص ١٢٩ - ١٣٠ .
- (٨٩) ينظر : الفقرات (أ ، د ، هـ) من القسم ٥٢٢ من قانون حرية المعلومات الأمريكي لعام ١٩٦٦م المعدل .
- (٩٠) ينظر : نص المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م . وكذلك : د . رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١م ، ص ٤٧٧ .
- (٩١) ينظر : نص المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م . والمادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤م . و المادة (٤) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لعام ١٩٩١م .
- (٩٢) ينظر : د. مصدق عادل طالب ، د.رنا محمد ظاهر ، مصدر سابق ، ص ص ٣٦٦ - ٣٧٣ .
- (٩٣) ينظر : نص المادة (٢) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧م .
- (٩٤) ينظر : د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة - السياسة العامة والإدارة ، القاهرة ، المعارف ، ١٩٨١م ، ص ٨٣ .
- (٩٥) ينظر : غي هرمية وآخرون ، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية ، ترجمة هيثم اللمع ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٥م ، ص ٢٤٥ .
- (٩٦) ينظر : أيوب محمد طيب محمد صالح ، مساهمة المؤسسات غير الرسمية في رسم السياسة العامة ، كلية القانون والسياسة ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ٢٠٠٢م ، ص ص ٣٦ - ٤٣ .
- (٩٧) ينظر : د. خيري عبد القوي ، دراسة السياسة العامة ، ط١ ، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، ١٩٨٩م ، ص ص ١٠٠ - ١٥٣ .
- (٩٨) ينظر : د. عادل الطبطبائي ، النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة ، دار العلوم ، الكويت ، ١٩٨٥م ، ص ص ٦٦٥ - ٦٦٦ .
- (٩٩) ينظر : استبرق فاضل شعير الشمري ، مقومات رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة ماجستير كلية العلوم السياسية ، جامعة النهدين ، ٢٠٠٧م ، ص ص ٩٧ - ١٥٩ .

- (١٠٠) ينظر : آدمون غريب ، الإعلام الأمريكي والعرب ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ، العدد ٢٦٥ ، السنة ٢٣ ، ٢٠٠٠م ، ص ص ٧٢-٧٣
- (١٠١) ومن تلك المؤسسات البحثية على سبيل المثال مؤسسة لاند الأمريكية إذ لها دوراً كبيراً في رسم السياسة العامة الأمريكية. ينظر : د. فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة - منظور كلي في البيئة والتحليل ، ط١ ، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠١م ، ص ٢٢٩
- (١٠٢) ينظر : د. يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ١٩٤
- (١٠٣) ينظر : نص المادة (٤٩) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨م المعدل ، والمادة (١٥٢) المادة (١٥٢) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية . وفي حالة عدم موافقة السلطة التشريعية على السياسة العامة ، فإن على الحكومة تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية وفق لنص المادة (٥٠) من الدستور الفرنسي . ينظر : أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وآخرون ، ج ١ ، الأهلية للنشر، ١٩٧٤، ص ٤٤٩.
- (١٠٤) ينظر : جابرييل إيه ، الموند وجي ، بنجهام باويل الأبن ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية ، ترجمة هشام عبد الله ، الدار الأهلية للنشر، عمان ، ١٩٩٨م ، ص ص ٣٨٦-٣٩٢.
- (١٠٥) ينظر : هند علي محمد السوداني ، سلطات رئيس الدولة على الوزراء دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠م ، ص ٩٦
- (١٠٦) ينظر : اندريه هوريو ، مصدر سابق ، ص ٤١١.

المصادر

أولاً : المعاجم

١. د. إبراهيم أنيس، عبد الحليم منتصر ، عطية الصوالحي ، محمد خلف الله أحمد ، المعجم الوسيط ، ج٢، ط٢، مؤسسة الصادق للطباعة والنشر والتوزيع ، طهران ، ١٤٢٠هـ.
٢. أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي ، لسان العرب ، تحقيق عبد الله الكبير وآخرون ، ج٥، دار المعارف ، لبنان ، ١٩٨٤م ، ص٢٢٩٠. وجوزيف بادروس ، القاموس الموسوعي الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦م.
٣. د. أحمد أبو حاقّة ، معجم النفايس الوسيط ، ط١، دار النفايس ، بيروت ، ٢٠٠٧م ، ص ص٣٧٩.
٤. جيرار كورنو ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، ط٢، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩م.
٥. د. زيد محمود العقابلة ، المصطلحات القانونية باللغة الانكليزية ، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠٠٧م
٦. الشيخ عبد الله البستاني ، الوافي في معجم الوسيط للغة العربية ، مكتبة بيروت ، بيروت ، ١٩٨٠م.
٧. العلامة أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقرئ ، المصباح المنير - معجم عربي -عربي ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ٢٠٠١م.
٨. لويس معلوف ، المنجد في اللغة العربية المعاصرة ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٧١م.
٩. العلامة مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، تقديم محمد بن عبد الرحمن المرعشي ، ط٢ ، دار أحياء التراث العربي ، بيروت ، ٢٠٠٢م.
١٠. محمد بن أبي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣م.
١١. منير بعلبكي ، قاموس المورد ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨٦م
١٢. يوسف شلاله ، المعجم العلمي للمصطلحات القانونية التجارية والمالية فرنسي - عربي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة .

ثانياً : الكتب

١. أحمد بركات مصطفى ، مسؤولية البنك عن تقديم المعلومات والاستشارات المصرفية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦م.
٢. د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة - السياسة العامة والإدارة ، القاهرة ، المعارف ، ١٩٨١م
٣. د. أحمد علي خضر ، الإفصاح والشفافية كأحدى مبادئ الحوكمة في قانون الشركات ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٢م
٤. د. اسماعيل مرزة ، القانون الدستوري ، ط٣، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤م.
٥. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وآخرون ، ج ١ ، الأهلية للنشر، ١٩٧٤.
٦. أيوب محمد طيب محمد صالح ، مساهمة المؤسسات غير الرسمية في رسم السياسة العامة ، كلية القانون والسياسية ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ٢٠٠٢م.
٧. جابرييل إيه ، الموند وجي ، بنجهام باويل الأبن ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية ، ترجمة هشام عبد الله ، الدار الأهلية للنشر، عمان ، ١٩٩٨ م .
٨. د. خيرى عبد القوي ، دراسة السياسة العامة ، ط١، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، ١٩٨٩م.
٩. د. رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١ م .
١٠. زهدي يكن ، التنظيم الإداري ، دار الثقافة ، بيروت ، بلا سنة نشر.
١١. د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤م ..
١٢. د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣م.
١٣. د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤م.
١٤. د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٢ م .

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

١٥. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم والإدارة ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢م.
١٦. د. عادل الطبطائي ، النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة ، دار العلوم ، الكويت ، ١٩٨٥م .
١٧. د. عبد الفتاح ياغي ، الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢م
١٨. د. عواد عباس الحردان ، فقه السلطة عند الطوائف والفرق الإسلامية دراسة مقارنة ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢م
١٩. غي هرمية وآخرون ، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية ، ترجمة هيثم اللمع ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٥م.
٢٠. د. فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة - منظور كلي في البيئة والتحليل ، ط١ ، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠١م.
٢١. فيتوتانزي ، مشروع دليل الشفافية المالية العامة ، صندوق النقد الدولي ، بدون معلومات أخرى ، ١٩٩٨م .
٢٢. د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، بدون معلومات أخرى
٢٣. مائدة الكيلاني ، نحو شفافية أردنيه ، ط١ ، مؤسسة الأرشيف العربي ، عمان ، ٢٠٠٢م .
٢٤. د. محمد أحمد عبد السلام ، د. إبراهيم السيد ، الفساد السياسي ، دار التعليم الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٦م.
٢٥. د. محمد علي سويلم ، مبادئ الإصلاح الدستوري دراسة مقارنة في دساتير العالم المعاصر في ضوء الفقه والقضاء الدستوري ، ط١ ، مكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠١٥م.
٢٦. مصدق عادل طالب ، د.رنا محمد طاهر ، اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة في التشريع العراقي ، كلية القانون جامعة بغداد.
٢٧. موسى اللوزي ، التنمية الإدارية - المفاهيم - الأسس - والتطبيقات ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠٠م.
٢٨. د. يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر .

ثالثاً : الرسائل

١. استيرق فاضل شعير الشمري ، مقومات رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة ماجستير كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٧م
 ٢. حازم سامي جمعة ، مبادرة الشفافية للصناعات الاستيرراتيجية في العراق دراسة تحليلية للمدة (٢٠٠٢ - ٢٠١٤م) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة البصرة ، ٢٠١٥م
 ٣. زينه صاحب كوزان ، التنظيم القانوني لحق الحصول على المعلومات دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٧م
 ٤. غنيم حمود الطشة ، درجة الالتزام بالشفافية الإدارية في وزارة التربية والتعليم في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها ، رسالة ماجستير كلية الدراسات التربوية العليا ، جامعة عمان العربية لدراسات العليا ، عمان ، ٢٠٠٧م
 ٥. هند علي محمد السوداني ، سلطات رئيس الدولة على الوزراء دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠م
- رابعاً : الدوريات
١. أدمون غريب ، الإعلام الأمريكي والعرب ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ، العدد ٢٦٥ ، السنة ٢٣ ، ٢٠٠٠م
 ٢. د. أسيل هادي محمود ، أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري دراسة استطلاعية لآراء عينة من الأفراد العاملين في مكتب المفتش العام لوزارات التعليم العالي ، والعمل والشؤون الاجتماعية ، والصناعة والمعادن ، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العدد الحادي والسبعون ، ٢٠٠٨م.
 ٣. د. باسم علوان طعمة ، الإفصاح عن المعلومات في سوق الأوراق المالية - دراسة مقارنة في الأبعاد الفلسفية للالتزام ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، ٢٠١٣م.
 ٤. د. حسن عبد الرحيم السيد ، الشفافية في قواعد إجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر - دراسة مقارنة مع قانون اليونسترال النموذجي للمشتريات الحكومية ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون ، جامعة قطر ، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٩م ،
 ٥. د. سامر مؤيد ، م. حيدر سامي غريب ، الفساد الإداري ودور المؤسسات الدستورية في مكافحته ، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت عليهم السلام ، السنة ١٤ ، العدد ٢٢ ، ٢٠١٨م .

الشفافية في أعمال مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات ورسم السياسة العامة "دراسة مقارنة"

٦. د. صلاح زرنوقة ، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية ، بحث منشور في مجلة النهضة، الكويت، العدد ١ ، ١٩٩٩م.

٧. د. طلال ياسين العيسى ، السيادة بين مفهومها التقليدي والمعاصر "دراسة في مدى تدويل السيادة في العصر الحاضر " ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٦ ، العدد الأول ، ٢٠١٠م

٨. عبيد مصلح ، النزاهة والمساءلة والشفافية في مواجهة الفساد ، الانتلاف من أجل النزاهة والمسألة ط٣، بدون معلومات أخرى ، ٢٠١٣م .

٩. د. موسى مصطفى شحاده ، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من حقوق الإنسان الأساسية ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الشارقة ، العدد الثلاثون ، ٢٠٠٧م

خامساً : الدساتير

١. الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م.

٢. دستور الجمهورية اليمني لعام ١٩٩٦م .

٣. دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤م.

٤. الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل

٥. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

٦. الميثاق حماية البيئة الفرنسي الصادر عام ٢٠٠٤م .

سادساً : الاعلانات والاتفاقيات الدولية .

١. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٢م .

٢. اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد لعام ١٩٩٦م

٣. إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩م.

سابعاً : مشروعات القوانين والقوانين والأنظمة

١. التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م المعدل.

٢. قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة

٢٠١٦م

٣. قانون حرية المعلومات الأمريكي لعام ١٩٦٦م المعدل.
٤. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١م
٥. قانون مفوضية حقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨م المعدل
٦. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١م المعدل .
٧. مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والتظاهر السلمي لعام ٢٠١٧م
٨. من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧م .
٩. من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لعام ١٩٩١م
١٠. المنهاج الوزاري لعام ٢٠١٨-٢٠٢٢م .
١١. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩م
١٢. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤م

ثامناً : المواقع الالكترونية

١. شفافية الحكومة تعتمد على حرية تداول المعلومات على الرابط الالكتروني الذي تم مراجعته بتاريخ:
٢٠١٩/١/٢٢م:

[https://share.america.gov/ar/government-transparency-depends-freedom-information.](https://share.america.gov/ar/government-transparency-depends-freedom-information)