

الاساس الدستوري لإلزام الادارة بالشفافية

مقدمة

تقتضي سيادة القانون خضوع هيئات الدولة المختلفة لأحكامه وعدم الخروج عليها احتراماً لمبدأ المشروعية، والذي يتطلب مواءمة جميع التصرفات الصادرة عن الادارة العامة مع ما يقتضيه باعتبارها احدى الهيئات العامة للدولة مع خضوعها في هذا السياق الى الرقابة البرلمانية والقضائية ضماناً لاحترام المشروعية.

وحيث ان العمل الاداري يخضع لقاعدة السرية الادارية سعياً للمحافظة على المصلحة العامة وجعل الادارة تعمل بحرية كبيرة في ايجاز المهام الموكلة اليها وكذلك حماية للخصوصية بالنسبة للأفراد، اوجد نوعاً من الانفصال بين الادارة وما تصدره من قرارات وبين المتعاملين معها خصوصاً مع اعتماد الادارة امتيازات القانون العام القائمة على اخضاع المتعاملين معها لما تصدره بارادتها المنفردة دون الزام على عاتقها ببيان الاسباب والمبررات لقراراتها . واذا كانت مقتضيات الديمقراطية تتطلب وجود تواصل وتجاوز بين الحكام والمحكومين. والخضوع للادارة قد لا يتلائم مع المظهر الديمقراطي، ظهرت الحاجة الى ايجاد مظاهر حديثة للعمل الاداري تتجاوز السرية وما تحمله من عيوب في مقدمتها ضعف الرقابة الشعبية لانعدام الوصول الى المعلومات والوثائق الادارية بحجة السرية . مما دعى الى البحث عن نماذج جديدة لتسيير العمل الاداري تقوم على الشفافية واتاحة المعلومات

م.د. تغريد عبد القادر



نبذة عن الباحث :
عميد كلية القانون
جامعة المستنصرية.

م.د. يمامة محمد حسن
كشكول



نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية
القانون
جامعة
المستنصرية.

م.د. وائل منذر البياتي



نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية
التربية الاساسية جامعة
المستنصرية.

وكذلك المشاركة والمساءلة سعياً لإيجاد نوع جديد من العلاقة بين الافراد والادارة بما تفرز شرعية الادارة وتبعد مظاهر التشكيك عنها .

واذا كانت الشفافية في العمل الاداري قد اصبحت في السنوات الاخيرة النموذج المعتمد في العديد من بلدان العالم ومطلباً تسعى الدول الاخرى للوصول اليه بمجرد توفير مقوماته القانونية والمادية مع وجود الارادة للعمل بمقتضاه . فكان البحث عن اساس دستوري يقوم عليه واجب احترام الشفافية في العمل الاداري خصوصاً وان كان هناك العديد من الاسباب التي تدفع للاخذ بهذا النظام سواء في حال نص الدستور صراحة على حرية الوصول الى المعلومات الادارية ام لم يرد نص في هذا السياق.

وقد كان بحثنا ينصب على هذه الجزئية وهي بيان الاساس الذي يقوم عليه التزام الادارة بوجوب احترام الشفافية في عملها . خصوصاً مع خلو الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من النص الصريح على وجوب التزام الادارة بالشفافية والعمل على اتاحة المعلومات التي بحوزتها لافراد الشعب . والحاجة الماسة لتشريع قانون كهذا يتيح لافراد الشعب الوصول الى المعلومات الادارية بسهولة ويسر تعزيزاً للمضي نحو تأسيس نظام قائم على اساس ديمقراطية واسعة النطاق قائمة على الشفافية والمساءلة والمشاركة . وقد قسمنا الموضوع الى مبحثين تضمن الاول التعريف بالشفافية الادارية . اما المبحث الثاني فقد كرس لبحث الاعتراف الدستوري بالشفافية . وختمان البحث بخاتمة تضمنت خلاصة ما توصل اليه البحث.

المبحث الاول : التعريف بالشفافية الادارية

تعتبر الشفافية الادارية من المصطلحات الادارية الحديثة والمتطورة والتي توجب على الادارة الاخذ بها من خلال الافصاح للجمهور واطلاعه على كيفية ممارستها لنشاطها كجزء من حق افراد الشعب في معرفة الكيفية التي تدار بها الدولة ككل وعلى مختلف المستويات .

اذ يجب تمكين الافراد من الوصول الى ما في حوزة الادارة من وثائق ومعلومات - في حدود معينة - وذلك كوسيلة للحد من الاساليب غير المعلنة التي كانت الادارة تعتمد عليها في الجاز اعمالها ، والتي تتسم غالباً بالغموض والبيروقراطية وعدم مساهمة جمهور الافراد التعاملين معها فيها بأي شكل من الاشكال . حيث لم يعد مقبولاً منع الافراد من الاطلاع على كيفية صدور القرارات الادارية وخصوصاً في الحالات التي تمس فيها حقوقهم .

لقد بدأت جهود واهتمام الدول في التزايد في مجال تقرير الشفافية الادارية . خصوصاً مع تطور وسائل الاتصال المختلفة وانتشار الانترنت بطريقة تحول دون احتكار مؤسسات الدولة للمعلومات وتدفعها ما اصبحت من اللازم على كافة الهيئات والمنظمات خصوصاً العامة منها العمل على تحسين وتطوير نظمها في العمل لتحقيق متطلبات الشفافية.

المطلب الاول: السرية في النشاط الاداري

كان المبدأ السائد في العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها تقوم على اساس سرية الحياة الادارية . على اعتبار ان الإدارة هي المهيمنة في علاقاتها مع الافراد وتخضعهم لقراراتها وتلزمهم بوجوب تنفيذها . الا ان اقرار مبدأ الشفافية في العمل الاداري ازاح العديد من معوقات السرية.

الفرع الاول : اعتماد السرية كقاعدة للعمل الاداري

ان اقامة النظام الاداري على اساس التدرج في العلاقات وهيمنة مركز الإدارة في مواجهة المتعاملين معها من حيث خضوعهم لقراراتها المبنية على الانفراد من حيث الصدور والامر من حيث المضمون والقسر في مجال التنفيذ. جعل السرية هي الاساس في العمل الاداري على اعتبار ان الإدارة في استهدافها تحقيق المصلحة العامة فانها لن تكون ملزمة بالاعلان عن الوثائق التي بحوزتها . يضاف الى ذلك ما تؤديه السرية في ضمان حماية الافراد انفسهم والحيلولة دون الاعتداء على حرياتهم الشخصية . لذا نجد مبررين اساسيين لهذه القاعدة في العمل الاداري.

المبرر الاول يتمثل في حماية المصلحة العامة حيث يجب ابعاد بعض النشاطات الهامة عن نطاق التداول بين الافراد . فكل مايتعلق بالامن الوطني من خطط واجراءات امنية او عسكرية او المناقشات الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ليست محلاً للمناقشات بين افراد الشعب . وغيرها من الجوانب التي تتعلق بالحفاظ على المصلحة العليا للدولة^١ . اما المبرر الثاني فيستهدف حماية المعلومات الخاصة بالافراد وكل ما يتعلق بحرياتهم الشخصية كالتاريخ الطبي او المعلومات العائلية فهنا لايجوز اطلاق الغير على هذه البيانات حمايةً للحرية الشخصية للافراد انفسهم^٢.

يضاف الى هذه المبررات الدور الذي لعبه القضاء الاداري في ترسيخ قاعدة السرية من خلال ما استقر عليه من قرارات . حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي الى ان الإدارة غير ملزمة ببيان الاسباب التي دعتها الى اصدار القرار الاداري الا في حال وجود نص تشريعي يلزمها بذلك . وكذلك ينبغي على الموظفين المحافظة على المعلومات التي يطلعون عليها من خلال عملهم وهو ما يعرف بواجب الكتمان^٣.

وقد ساهمت القرارات القضائية في تكريس هذه القاعدة في العمل الاداري على الرغم من عدم استنادها الى نصوص تشريعية متى اصبحت بمثابة مبدأ اداري تسير عليه الإدارة باطراد واستمرار. في ظل غياب النصوص التي تلزم الإدارة بالشفافية في نطاق عملها^٤ . الا ان اقرار الشفافية وحرية الاطلاع كاحدى مقومات الديمقراطية جعل من قاعدة السرية الادارية محل نظر من خلال تحويلها من قاعدة راسخة في العمل الاداري الى استثناء يمارس في حدود معينة .

الفرع الثاني: التكريس التشريعي للسرية الادارية

ان كان اقرار قاعدة السرية راجع الى احكام القضاء والعرف الاداري . لكننا نجد ان هناك جوانب من العمل الاداري قد نص المشرع صراحة على وجوب تمتعها بالسرية وعدم جواز الاطلاع عليها من قبل عموم الافراد سواء كان الدافع وراء ذلك هو حماية المصالح

الحوية للدولة او حماية الحرية الشخصية والحياة الخاصة للأفراد في مواجهة الموظف العام او ذوي المهن الذين يطلعون على اسرار الفرد بحكم وظيفتهم او مهنتهم. ولو رجعنا الى المنظومة التشريعية في العراق لوجدنا ان مشرعنا شأنه شأن غيره من المشرعين قد الزم الادارة والعاملين فيها على وجوب احترام قاعدة السرية الادارية بصورة مباشرة او غير مباشرة . فلو رجعنا الى قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل لوجدناه يفرض التزاماً على كل موظف عام او مكلف بخدمة عامة على كتمان المعلومات التي يحصلون عليها من خلال عملهم وكذلك الحال بالنسبة لذوي المهن كالطبيب والمحامي والصيدلي وغيرهم.

ففي اطار حماية اسرار الوظيفة العامة نجد ان قانون العقوبات في المادة (١/١٨٢) قد اورد عقوبة الحبس والغرامة او احدهما لكل من نشر او اذاع اخباراً او معلومات او امكانيات او وثائق او خرائط او صور خاصة بالدوائر الحكومية متى ما كان محظوراً نشرها او اذاعتها . وتحديد ما يحظر او ما يمكن نشره او الاطلاع عليه يرجع الى حدود الصلاحيات الممنوحة ادارياً والتي من حيث الاصل تقتضي موافقة الوزير في تحديد ما يمكن الاطلاع عليه.

وكذلك الحال بالنسبة لما اورده المادة (٣٢٧) من المعاقبة على قيام الموظف بافشاء ما يصل الى علمه بمقتضى وظيفته لاي شخص يعلم بوجوب عدم اخباره به مع اعتبار الاضرار بمصلحة الدولة هنا ظرفاً يوجب تشديد العقوبة الى السجن .

ولم يقصر المشرع العراقي الموضوع على الادارة وانما مد الحماية الى باقي الهيئات داخل الدولة واعتبر افشاء اسرارها داخلياً ضمن المساس بالهيئات النظامية للدولة معاقباً بالحبس او الغرامة كل ما يرتبط بنشر الجلسات السرية للسلطة التشريعية وكذلك ما يتعلق باعمال القضاء حيث فصلت المادة (٢٣٦) المحظورات في هذا المجال . وعدها جريمة يعاقب عليها بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبالغرامة او احدهما على كل من نشر اخباراً بشأن محاكمة تقرر سريتها او منعت المحكمة النشر فيها وكذلك ما يتعلق بالتحقيق ان حظرت اذاعة شيء منه. سواء كانت الدعاوى مدنية او جنائية متى تقرر جعل جلساتها سرية . وكذلك امتد التجريم لما يتعلق بمداومات المحاكم وتحقيقات واجراءات دعاوى النسب والزوجية والطلاق والهجر والتفريق والزنا . وايضاً نشر اسماء او صور المجنى عليهم في جرائم الاغتصاب والاعتداء على العرض او اسماء او صور الاحداث المتهمين بارتكاب الجرائم .

اما فيما يتعلق بحماية مصالح الدولة في مجالي الامن والدفاع فقد عاقب المشرع كل من افشى سراً من اسرار من اسرار الدفاع واعتبرها ظرفاً مشدداً في حال ارتكابها من قبل موظف عام او مكلف بخدمة عامة^٥.

وفي جانب اخر وحماية للحياة الشخصية للأفراد . جرم المشرع العراقي حالات افشاء الاسرار الشخصية المتعلقة بالمراسلات والبرقيات^١ . وكذلك نص في المادة (٤٣٧) على معاقبة كل من علم بحكم وظيفته او مهنته او صناعته او فنه او طبيعة عمله بسر فافشاه في غير الاحوال التي يميز فيها القانون ذلك . ثم جاء في المادة (٢/٤٣٨) ليمد

التجريم الى كل شخص يقوم بنشر اخبار او صور او تعليقات تتصل بأسرار الحياة الخاصة او العائلية دون اذن حتى وان كانت صحيحة متى ماتسبب النشر في الاساءة اليهم .

اما لو رجعنا الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لوجدنا انه قد اوجب على الموظف في المادة (١٤/سابعاً) كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم عمله او اثناء قيامه بواجباته متى ما كانت مصنفة على انها سرية بطبيعتها او في الاحوال التي يخشى ان يؤدي افشاؤها الى الحاق الضرر بالدولة او بالاشخاص او اذا صدرت اوامر اليه من قبل رؤسائه اوجبت كتمانها . علماً ان هذا الواجب لاينقضي بانتهاء العلاقة الوظيفية وانما يمتد الى مابعداها كما لم يجز القانون الاحتفاظ بأي وثيقة سرية من قبل الموظف بعد احواله على التقاعد.

كما وازداد المشرع الى واجب الكتمان هذا التزاماً على الموظف العام منع من خلاله الافشاء بأي تصريح او بيان عن اعمال دائرته لوسائل الاعلام والنشر او ما له مساس بالاعمال الموكلة اليه الا بعد استحصال موافقة رئيسه في العمل . وهذا الحظر جاء مكملاً لواجب الكتمان الذي يجب الالتزام به من قبل الموظف العام في المادة (١٥/اربعة عشر).

من هنا نجد ان المشرع قد نص في العديد من المواد على واجب السرية كما انه فيما يخص احكام قانون انضباط موظفي الدولة قد اعطى حرية للجهة الادارية في تحديد مايدخل في نطاق السرية . حيث اعطى صلاحية للرئيس الاداري في تحديد مايجب على الموظف كتمانها وكذلك اعتبر حالات خشية الحاق الضرر بالدولة او الاشخاص مبرراً للكتمان ايضاً . اما فيما يخص اطلاع وسائل الاعلام فقد علقه على موافقة الرئيس الاداري واعطاه سلطة تقديرية الواسعة في هذا المجال دون ان يقيد بقيد وبالتالي في حال مخالفته الموظف للالتزام المفروض عليه بموجب القانون او القرار الاداري الصادر اليه في هذه الحالة فانه سيكون عرضة للمساءلة التأديبية . ومايرتّب عليها من جزاءات. واذا كان ما يتعلق بسرية المعلومات الخاصة بشؤون الدفاع والمداولات الخاصة بهيئات الدولة وبيانات المعلومات الشخصية كلها تندرج تحت المنطق القانوني في فرض الحظر على افشاؤها . الا ان شمول جميع الاوامر والاجراءات الادارية بهذا الحظر وبتقدير من الادارة نفسها محل نظر كونه سيؤدي الى تعمد الادارة اخفاء اجراءاتها بحجة المحافظة على اسرار الوظيفة مما يؤدي الى اختلال الثقة بينها وبين المتعاملين معها.

الفرع الثالث:الاستثناءات على قاعدة السرية الادارية

ان كانت قاعدة السرية في العمل الاداري قائمة على عدم وجود التزام على الادارة بالافصاح او الاعلان عما لديها من وثائق الا في حال وجود نص يقضي خلاف ذلك . نجد ان المنظومة التشريعية للدول وفي مقدمتها العراق تورد نصوصاً في هذا المجال تلزم الادارة بمقتضاها بالاعلان عن جانب من جوانب عملها بالاضافة الى الدور الذي يلعبه القضاء في ايراد استثناءات على السرية من خلال ما يصدره من احكام . الا ان وجود هذه النصوص المتفرقة لا يعني اقرار الشفافية الادارية كمبدأ. كذلك تقتضي الاجراءات

القضائية الزام الادارة بتقديم ما لديها من وثائق ومعلومات وذلك كفالة لحق الدفاع الذي يتمتع به الطرف الثاني في الدعوى .

اولاً : النصوص القانونية التي تتضمن التزام الادارة بالشفافية .

وبالرجوع الى المنظومة القانونية في العراق جُذ هناك عدة تشريعات تعتبر من قبيل مظاهر الشفافية الادارية وفي مقدمتها ما جاء في المادة (٣٨) من الدستور حيث كفلت الدولة في فقرتها " الاولى: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. والثانية: حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر".

يضاف إليها ما ورد في قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل والذي بين في الأسباب الموجبة لإصداره أن تيسير علم الجمهور بالقواعد القانونية المنظمة للمجتمع شرط من شروط قيام الدولة العصرية الديمقراطية ، حيث عهد إلى وزارة العدل مهمة إصدار الجريدة الرسمية^٥، على أن تنشر فيها كافة القوانين ونصوص المعاهدات الدولية وكذلك الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية وما يصدره رئيس الجمهورية من مراسيم وكذلك الأنظمة الداخلية والتعليمات وكل ما تنص التشريعات على وجوب خضوعه للنشر في الجريدة الرسمية^٦.

حيث تقتضي قاعدة علم الأفراد بما يصدر وتتضمن التزاماً قانونياً خصوصاً ما يتعلق بالقاعدة القانونية بمفهومها العام سواء صدرت عن السلطة المؤسّسة او المشرع العادي او السلطة التنفيذية من خلال الانظمة والتعليمات، فالعدالة تقتضي توافر العلم لدى الافراد بخصوص الالتزامات التي تفرض عليهم. واذا كان النشر مطلوب فيما يخص الانظمة والتعليمات باعتبارها تتضمن نصوصاً عامة مجردة، فان العلم بمضمون القرار الاداري الفردي ايضاً محل وجوب لنفاذ مضمونه بمواجهة من صدر بحقه. خصوصاً ان اغلب القرارات الفردية لا يوجد فيها نص يقتضي نشرها في الجريدة الرسمية، لذا يصار الى التبليغ بمضمونها، باعتباره الوسيلة التي يحددها المشرع لتمكين المخاطب من العلم بواقعة معينة ، ذلك ان الافراد لا يعلمون بما يدور في خلد الادارة حتى يمكن سريان القرار الاداري بحقهم وفقاً لما يحدده القانون، وبخلاف ذلك يكون الالتزام مستحيلاً.

ومن القوانين التي تضمنت اعتماد قاعدة الشفافية بالنسبة للعمل الإداري في العراق امر سلطة الائتلاف رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ بخصوص مكاتب المفتش العام. حيث وضعت المادة (٩) قاعدة من قواعد الشفافية تقتضي تقديم تقريراً سنوياً يبين فيه المفتش العام لكل وزارة ملاحظاته وتوصياته والنتائج المستخلصة من عمله وتقديمه الى الوزير المعني والى الجهات الاخرى التي يتم اختيارها عن طريق الانتخاب كرئيس الجمهورية او مجلس الوزراء او مجلس النواب. على ان تتم اتاحه هذا التقرير الى الجمهور من خلال نشره بالوسيلة المناسبة باستثناء ما يتضمنه التقرير من معلومات سرية او حساسة بتعبير أمر سلطة الائتلاف. كما ينبغي الاعلان وعلى وجه السرعة عن صدور التقرير السنوي لغرض التمكين من الاطلاع عليه. وتقديم نسخ منه لمراسلي وسائل الاعلام او الافراد العاديين في احوال طلبهم ذلك .

وفي ذات السياق نجد قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ عندما عرف العمل الذي تقوم به الهيئة في منعها ومكافحتها للفساد من خلال اعتماد الشفافية في شؤون الحكم وعلى جميع المستويات المختلفة^٩. كما اوكل اليها مسألة تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة واعتماد الشفافية والخضوع للرقابة والمساءلة عبر ما تعده من برامج توعوية في هذا السياق^{١٠}. بالاضافة الى الزامها عن طريق رئيس الهيئة بتقديم تقريراً سنوياً الى مجلسي النواب والوزراء يتضمن نشاطاتها والاجازات المتحققه فيما يخص مكافحة الفساد وكذلك جهودها في تنمية ثقافة الشفافية والنزاهة . مع العمل على اتاحة التقرير لوسائل الاعلام والجمهور^{١١}.

وكذلك الحال بالنسبة لديوان الرقابة المالية الاتحادي حيث جاء في المادة (٢٨) من قانونه رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل قيام مجلس ديوان الرقابة بتقديم تقرير سنوي الى مجلس النواب يتضمن نتائج تنفيذ خطته السنوية والآراء والملاحظات والمقترحات التي تدخل في الجوانب المالية والادارية والقانونية والاقتصادية . وتقييمه للاجراءات الحكومية فيما يخص جوانب الشفافية والفاعلية في جباية الايرادات وابواب الانفاق العام. يضاف الى هذا امكانية تقديم تقرير يختص بالامور الهامة في مجال الرقابة المالية والادارية والاقتصادية وله ان ينشره بعد استحصال موافقة مجلس النواب .

كما وينشر الديوان كافة التقارير الرقابية والتدقيقية التي يتم اجازها من قبله ويوفرها لمراسلي وسائل الاعلام عدا ما يتعلق بالامن الوطني حيث يشترط استحصال موافقة مجلس النواب قبل نشرها . ولرئيس الديوان ايضاً اصدار قرار يتضمن نشر التقارير الديوان من خلال وسائل الاعلام المختلفة بعد استحصال موافقة مجلس الرقابة المالية. ومن اهم القوانين التي تتيح الوصول الى الوثائق الادارية في العراق هو قانون الحفاظ على الوثائق رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٦ . والذي يهدف الى الحفاظ على كافة الوثائق التي تعود الى سلطات الدولة الثلاث بالاضافة الى كل ما يتعلق بالموروث الثقافي للمجتمع او يتعلق بتاريخ العراق حيث قسمت المادة (٣) من القانون الوثائق الى:-

١. وثائق عامة . يجوز الاطلاع عليها من قبل كل شخص لديه مصلحة .
٢. وثائق خاصة . لا يمكن الاطلاع عليها الا بموافقات من جهات محددة بالقانون .
٣. وثائق سرية . وهي التي لا يمكن الكشف عنها لمساسها بامن الدولة او للضرر الذي قد ينتج عن الافصاح عنها.

حيث يرتبط الاطلاع على هذه الوثائق بمسألة ترحيلها بعد مضي المدد الزمنية المحددة من الدوائر التي كانت تحتفظ بها الى دار الكتب و الوثائق الوطنية . باعتبارها جزء من الارث الحضاري والارشيف الاداري للدولة العراقية .

ثانياً: حق الدفاع امام القاضي واثره في الزام الادارة بالامتناع عن السرية . من المسلمات التي دأب القضاء على العمل بمقتضاها هو منح اطراف الدعوى وخصوصاً المدعى عليه الحرية الواسعة في الدفاع باعتباره حقاً مصوناً بموجب احكام الدساتير والتطبيقات القضائية. حيث نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة

(١٩/ رابعاً) على أن " حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة ". وكما وجد أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أقر القيمة الدستورية لهذا الحق واعتبر احترامه مبدأً من المبادئ التي قامت عليها قوانين الجمهورية الفرنسية^{١١}. ويشكل عدم احترام حق الدفاع بما يتضمنه من الحق في الوصول الى الوثائق التي لدى الادارة خرقاً للمشروعية وخروجاً على سيادة القانون الذي يكفل عدالة الخصومة القضائية ذلك نجد الدستور قد كفل هذا الحق باعتباره ضماناً أولية لمنع الاعتداء على الحريات أو الحقوق. حيث يستطيع القاضي إلزام الادارة بتقديم ما تملكه من وثائق ومعلومات متى ما كانت لازمة وضرورية للفصل في موضوع الدعوى سواء بطلبه منها من تلقاء نفسه أو بناء على طلب مقدم من قبل خصم الادارة . لذا يلعب حق الدفاع بما يشكله من مبدأ دستوري دوراً هاماً في اقرار الشفافية ويمنع تعكز الادارة على السرية في اخفاء المعلومات والوثائق التي تمتلكها.

المطلب الثاني: ظهور الشفافية الادارية

سعيًا نحو تطوير العمل الاداري وتقريب الادارة من المتعاملين ظهرت الدعوة الى اعتماد الشفافية الادارية كأسلوب لتجاوز العيوب التي تتضمنها قاعدة السرية الادارية من من انغلاق هيئات الادارة على نفسها وتحكمها في صياغة الافكار والقرارات بعيداً عن المواطن وكذلك تباطؤها في تقديم خدماتها، مما ينعكس على سير المرافق العامة بالكفاءة حيث تسمح السرية للعاملين في القطاع العام باخفاء اخطائهم ومظاهر عدم الكفاءة. ذلك ان السرية تعيق بشكل كبير الرقابة الفاعلة لذلك كانت الدعوة الى اعتماد اسلوب المكاشفة والشفافية في العمل الاداري وجعله تحت الضوء الذي يسمح بقيام الافراد بالرقابة على الاعمال الادارية .

الفرع الاول: تعريف الشفافية الادارية

تباين تعريفات الشفافية بشكل عام باختلاف نظرنا الى المصطلح. حيث عرفت بانها "آلية الكشف عن الفساد بأن يكون الاعلام والاعلان من جانب الدولة عن انشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ"^{١٢}. حيث يركز هذا التعريف على جانب الكشف من قبل الدولة عن ما تضعه من سياسات واليات لتنفيذها . وهذا من شأنه ان يؤدي الى تنظيم دور الفرد في صنع سياسات الدولة العامة والعمل على تنفيذها بالشكل الذي يلبي طموحه .

وتعرف ايضاً انها "الانفتاح على الجمهور عامة حول الهيكل الحكومي والوظائف والسياسة المالية والنوايا وحسابات القطاع العام والتوقعات وامكانية الحصول على الوثائق في الوقت المناسب بما يمكن الناخبين من تقييم الوضع المالي للحكومة بدقة"^{١٣}. يظهر هذا التعريف الدور الذي يمكن ان يلعبه الافصاح عما لدى الادارة من معلومات ووثائق في السماح لجمهور الناخبين في تقييم عمل الادارات الحكومية . وبالتالي تكوين قناعاتهم بخصوص نجاحها في تلبية رغباتهم وتنفيذها لوعودها ومارسمته من سياسات من عدمها وبالتالي تحديد توجهاتهم وخياراتهم عند حلول موعد الانتخابات .

كما وتعرف بانها " عمل الادارة في بيت من زجاج كل مابه مكشوف للعاملين والجمهور . فهي التزام منظمات الادارة العامة والمنظمات الخاصة بالافصاح والعلانية والوضوح في ممارسة اعمالها " ^{١٥} .

حيث يظهر التعريف ان تصرف الادارة يجب ان يكون مكشوفاً على مستوى العاملين لديها والمتعاملين معها . وكذلك يجب ان يتم تقاسم المعلومات مع من لديهم مصلحة في شأن ما لدى الادارة من وثائق من خلال الافصاح والعلانية والوضوح . وقد مد التعريف التزام الشفافية الى الشخص المعنوي الخاص بذات الضوابط . دون تمييز له عن الادارة . كما وتعرف الشفافية بأنها " توفر نفس المعلومات لجميع الافراد بما يعني القضاء على تباينها لديهم وذلك عن طريق توفير معلومات متماثلة لمن لا يستطيع الوصول اليها بما يساهم في عدم معارضة الافراد للتغيير" ^{١٦} .

وعلى ضوء هذه التعاريف يمكن القول ان الشفافية هي التزام الادارة باشتراك الافراد في ادارة شؤونهم العامة من خلال اتخاذها كافة التدابير التي تكفل وصول المعلومات الحقيقية عن خططها واعمالها ومشروعاتها والكشف عن الاسباب الواقعية والقانونية التي تقف وراءها. وكذلك بيان هيكلية العمل الاداري وتوضيح الاجراءات التي يمكن من خلالها مساءلة الادارة عن اوجه القصور لديها بناء على المعلومات التي تم توفيرها من قبل الادارة مباشرة او من خلال طلب قدم اليها .

ومن هنا فان مظاهر الالتزام الواقع على الادارة باعتماد الشفافية يظهر من خلال اسلوبين:-

الاول :- يتمثل بامتناع الادارة عن اتخاذ اي اجراء قانوني من شأنه ان يحول دون وصول المعلومات المتعلقة بالعمل الاداري الى الافراد فهو التزام ذات طابع سلبي. حيث لا يمكن لداره هنا ان تضع العراقيل والموانع امام طلاق ما لديها من معلومات فلا احتكار للادارة لما تحت يديها من وثائق الا في احوال تعارض الموضوع مع ضوابط المحافظة على النظام العام او حق الافراد في الخصوصية . حيث يمكن للافراد طلب الحصول على المعلومات الادارية باعتباره حقاً قائماً لهم في قبال التزام الادارة بالشفافية .

الثاني :- هو الجانب الايجابي من الالتزام ويتمثل بشيام الادارة ومن تلقاء نفسها بنشر ما لديها من معلومات اساسية فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات ومراحل اتخاذ القرارات والهيكل التنظيمية للوحدات الادارية وحدود صلاحياتها في العمل بما يضمن حسن الرقابة على ادائها .

الفرع الثاني: أسس الأخذ بالشفافية الادارية

هناك عدد من الاسس التي اعتمدت للاخذ بالشفافية الادارية نتناولها بالبحث فيما يأتي:-

اولاً : ديمقراطية النظام السياسي والسعي نحو ديمقراطية تشاركية .

ان التوجه الى الشفافية الادارية مرتبط بالنظم الديمقراطية حيث انه من غير المتصور ان تقوم الادارة في الانظمة الاستبدادية او البوليسية بالسماح للافراد بالاطلاع على مافي حوزتها من ملفات او تقبل طلباتهم لمناقشتها في الاسباب والبواعث وراء

ما يصدر عنها من قرارات تمس بشكل او باخر حقوق او حريات المتعاملين معها ومراكزهم القانونية . فهناك علاقة طردية بين الشفافية والديمقراطية . حيث تتعزز الاولى كلما اتجه النظام السياسي نحو توسيع قاعدة الديمقراطية على جميع المستويات وصولاً الى حكم الشعب لصالح الشعب شكلاً وموضوعاً من خلال مظاهر حقيقية لهذه الغاية المرجاة لا بالاختصار على الاعتراف والسماح بالتعددية الحزبية وتداول السلطة من خلال الانتخابات الدورية . وانما بتحويل الفرد الى عنصر اساسي في عملية صنع القرارات متى ما امتلك القاعدة المعرفية التي تعزز قدرته على التعبير عن رأيه والمبنية على شفافية عمل مؤسسات الدولة وفي مقدمتها الادارة باعتبارها الاكثر قرباً واحتكاكاً به.

ان تسليط الضوء على العمل الحكومي وجعله واضحاً ومعروفاً لجميع الافراد من خلال اتاحة المعلومات الخاصة بالنشاط الذي تقوم به. يعد شرطاً من شروط مشاركة الافراد في الديمقراطية ودلالة على حسن سير النظام في الدول^{١٧}.

ومن هنا نجد ان الدول الديمقراطية تتجه نحو التقليل من مبدأ السرية فيما يخص النشاط الاداري وتتجه بصورة اكبر وبوتيرة متسارعة نحو اتاحة المعلومات لجمهور المتعاملين مع الادارة بطريقة تجعل الهيئات العامة اكثر قرباً وفاعلية في اجاز اعمالها^{١٨}. فالتطور في الدور الذي يلعبه المواطن يجعله لا يكتفي بالمشاركة في الانتخابات من خلال الادلاء بصوته دون ان يكون له دور في صياغة الاحداث اللاحقة . والمشاركة في القرارات التي تؤثر في حياتهم^{١٩}.

فالديمقراطية منهج حياة لا يقتصر على هيئات الدولة المختلفة وانما يتعداها الى كل مظاهر المجتمع . وهي تتجه الان نحو المشاركة الفاعلة للفرد في مختلف المجالات باعتباره عنصراً مهماً فيها ومساهماً في مختلف مظاهرها . ومن النشاط الاداري من خلال الرقابة عليها مما يتطلب الشفافية في هذا المجال تلبيةً لمتطلبات انجاح الرقابة الشعبية وتفعيلها^{٢٠}.

هذا من جانب . كما انه يؤدي من جانب اخر الى تطور العلاقة بين الادارة والافراد. فيما يخص مسألة المشاركة في اتخاذ القرار وهو ما يعبر عنه عند وصف النظام الديمقراطي بانه الذي يحقق مشاركة غالبية الشعب في شؤون السلطة على نحو فعال حقيقي بحيث تكون الكلمة العليا للشعب^{٢١}.

اذ ان الديمقراطية لا يمكن ان تكون حقيقة ممكنة ما لم يمتلك الافراد الكثير من المعلومات. ذلك ان الجمهور متى ما كان جاهلاً وغير محنك سياسياً قد يتم استغلاله لتشويه العملية الديمقراطية التي هي دائماً بحاجة الى جماهير واعية ان اريد لها البقاء^{٢٢}.

وان كان لا يزال المظهر الانفرادي لاتخاذ القرارات الادارية هو السائد حيث لا يشارك الافراد في اتخاذ القرارات الا في حالات معينة . الا ان التوسع الافقي في مجال عمل الادارة يقتضي مشاركة اكبر في مجال التشاور والاطلاع على الاراء قبل اتخاذ القرارات^{٢٣}.

حيث ينعكس هذا على فاعلية الاعمال الادارية كما ويعمل على استبعاد حالات التعسف في استعمال السلطة مادام القرار يصدر بناءً على وجود اتصال حقيقي بين الطرفين. وهذه هي الحجة التي تقوم عليها المطالبة بالشفافية في العمل الاداري .

فالفرد يجب ان يكون على اطلاع ومعرفة مسبقة بالاجراءات المزمع اتخاذها لكي يستطيع ان يقيم ويقوم السياسات والبرامج الحكومية^٤.

فمتى ما كانت المعلومات التي تعرف بالواقع والاهداف التي تسعى للوصول اليها السلطة التنفيذية من خلال اداراتها المختلفة متاحة سواء بناء على طلب او بالتزامها باتاحتها للكافة بمبادرة منها امكن القول بواقعية التقييم الذي سيعود لاحقاً من قبل جمهور الافراد سواء عند التعبير عن رأيه او الادلاء بصوته. فلا ديمقراطية دون مد المواطن بالمعرفة وفي مقدمتها اقرار الشفافية في نطاق العمل الاداري لما يوفره من امكانية مد المواطن باكثر كمية ممكنة من المعلومات^٥. تحقيقاً لسيادة شعبية حقيقية. ذلك ان جهل افراد الشعب بما يحيطهم من نشاط حكومي يفرغ هذا المبدأ من محتواه وينقلنا الى ديمقراطية شكلية خاوية المحتوى.

وان كان هناك من يدعو الى الاخذ بالنموذج النخبوي في الديمقراطية بدلاً من الاعتماد على الدعم الجماهيري باعتبار ان التزام النخبة بالمثل الديمقراطية يحقق نتائج افضل على صعيد الاستقرار السياسي. الذي قد يتعرض للهدم في احوال قبول زيادة فاعلية المواطن العادي^٦.

الا ان التسليم بهذه الآراء يتعارض مع حقيقة التحولات الكبيرة في تحسين المهارات والموارد السياسية للجمهور بفعل وسائل الاعلام والتعبئة المعرفية جعلته يصل الى درجة من الاكتفاء بدلاً من الاعتماد على النخبة والجماعات المرجعية^٧. هذا دعا الى اعادة النظر في النموذج النخبوي والاتجاه الى الديمقراطية التشاركية والتي تفرض الشفافية في اقصى درجاتها^٨. على اعتبار ان السماح بتداول المعلومات يساهم في تكريس تقييم السلطة وتداولها. مما دعا الى النص على التزام الادارة بالكشف عن ملفاتها مراعاة لمقتضيات الديمقراطية بحيث تجعل المواطن شريكاً فعالاً في تفعيل نشاط الادارة ورقباً على اعمالها وبالتالي جعل الشفافية هي الاصل والسرية هي الاستثناء في بعض الاحوال منها حماية امن الدولة والحياة الخاصة للأفراد.

ثانياً : عائدة المعلومات الموجودة لدى الادارة

ان كان من مبررات التزام الادارة بالشفافية هي الاستناد الى على الفكرة الديمقراطية التي تقتضي الرجوع الى الشعب باعتباره صاحب السيادة ومصدر السلطات. حيث لا حكم للشعب الا بواسطته. وعليه فان الجهات الرسمية فيما تحوزه من معلومات ووثائق لاتعدو ان تكون وعاء للحفظ والارشاف بحيث يتيح للمواطن استردادها متى ماشاء. ذلك ان اصل ملكيتها يعود الى الشعب وما وجودها لدى السلطات الا لغرض المحافظة عليها كونها اكتسبتها من خلال استخدام الصلاحيات المفوضة اليها في ادارة الشؤون العامة من قبل الشعب.

وعليه يجب على الادارة ان تتعامل بشفافية وتعمل على اقامة كافة مآلديها من معلومات لا يؤدي كشفها الى احداث الضرر بالآخرين ويمكن الاطلاع عليها. فالمواطن العادي بحاجة ماسة اليها لتساعده على فهم واقعه المعاش وتمكينه من تقييم اداء

الحكومات ، وكذلك تعزيز حالات كشف الفساد الذي يتحالف مع سوء الإدارة . لتجد مساحة واسعة من الديمومة في ظل الحكومات المغلقة والمعلومات المحجوبة^{٢٩} .
واقرار مبدأ عائدة المعلومات الى الشعب باعتبارها ملكاً له نجد له أثراً في قرارات بعض المنظمات الدولية الاقليمية . حيث تبنت الجمعية العامة لمنظمة الدول الامريكية قراراً ثبتت فيه ملكية افراد الشعب للمعلومات الحكومية كأساس لحماية الحق في الاطلاع وشفافية العمل الاداري . كما أيد مقرر اللجنة الخاص في المنظمة في تقريره السنوي لعام ١٩٩٩ هذا الاساس. عندما بين ان الفرد هو المالك للمعلومات وان الدولة في استخدامها واستخراجها للمعلومات انما تعتمد على اموال دافعي الضرائب^{٣٠} .
اي ان هذه المعلومات التي تحتفظ بها الادارات الحكومية والتي تم جمعها او انشاؤها من قبل موظفين حكوميين لاتعدو ان تكون حقاً لمن قام بتمويل اعدادها وتكوينها . فدافعي الضرائب هم المالكين لها من حيث الاصل والنص على ان دور مؤسسات الدولة بالنسبة للوثائق والمعلومات الادارية هو دور الحائز او المودع لديه . تجدها في عدة دساتير حيث نص دستور كينيا لعام ٢٠١٠ في المادة (١/٣٥) منه على ان لكل مواطن الحق في الحصول على المعلومات التي في حياة الدولة .

كما نص دستور جمهورية الجبل الاسود في المادة (٥١) منه على حق الوصول الى المعلومات التي تحتفظ بها سلطات الدولة والمنظمات التي تمارس السلطة العامة .

بينما زاد دستور المكسيك لعام ١٩١٧ المعدل على وصف احتفاظ الدولة بالمعلومات في المادة (١/٦) منه واعتبرها معلومات عامة. وان الاحتفاظ بها يكون مؤقت لاسباب تتعلق بالمصلحة العامة . اي ان المعلومات بما انها ذات طابع عام فهي مشتركة بين افراد الشعب كالهواء والماء . فهي لاتنتهي الى الدولة الا لتحقيق المصلحة العامة والحفاظة عليها هو واجب من واجبات الدولة تجاه افراد الشعب . وعليه لايمكن لها ان تتسور بالسرية في مواجهة المالك الاصلي لهذه المعلومات.

فهي تشبه الموارد المالية والمادية الاخرى وبالتالي فانها تدخل في نطاق الملكية العامة . وحيث ان الموارد الاخرى في الدولة ستخضع لمبدأ التوزيع العادل والسماح للجميع بالاستفادة من الموارد على اساس مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص المكفولة في اغلب الدساتير المعاصرة . فالادارة هنا لاتملك منع الافراد من الوصول الى المعلومات من خلال التعكز على السرية في العمل الاداري . كون تخصيص هذه المعلومات لمصلحتها حصراً ودون الاستناد الى مبرر مقنع يجعل عملها موصوفاً بالتعسف في استخدام السلطة وهو محكوم بعدم المشروعية . ذلك ان الادارة هنا لا تعدوا ان تكون امينة على ما بين يديها . ويد الامانة لاتملك منع الاصيل من الوصول الى حقه.

فالمقاربة التي يمكن ان ننطلق منها حتى في حالة انعدام النص الدستوري في هذا المجال تتمثل في ان الحكومة ملزمة باعتماد التوزيع العادل للموارد المادية والمالية داخل الدولة وعدالة التوزيع قائمة على ان جميع الثروات هي ملك للشعب بما فيها المعلومات باعتبارها ليست ملكاً للادارات وانما هي امانة تم ايكالها على عائقها ليتم الاحتفاظ

بها للمصلحة العامة ، فهي في نهاية الامر وجدت لخدمة الجمهور من المتعاملين مع الإدارة.

وإذا كانت الدساتير السابقة قد أشارت الى جزء من اوصاف المعلومات التي تولدها الإدارة او تودع لديها أثناء ممارسة نشاطها اليومي فان دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ المعدل سنة ٢٠١٤ ، قد جاء صريحاً في المادة (٦٨) عندما بين ان المعلومات والبيانات والاحصاءات والوثائق الرسمية ملك الشعب ، والافصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفله الدولة لكل مواطن وتلتزم الدولة بتوفيرها واتاحتها للمواطنين بشفافية.

لذا فلا مبرر للتحجج بالسرية في العمل الاداري لفرض قيود على وصول المالكين الى مايلكون ، لذلك فان الشفافية واتاحة المعلومات هي نتاج هذا الحق الذي يتمتع به افراد الشعب ولاقيد عليه الا في حال الحاجة الى حماية مصالح غيرهم من المالكين ، حيث تخضع المسألة هنا الى مبدأ ترجيح المصالح فمتى رجحت مصلحة عدم كشف المعلومات على نشرها في احوال حماية الخصوصية او الامن الوطني او حقوق الغير وغيرها من المبررات التي ترجح عدم اعطاء المعلومات كان من الاولى الرجوع الى السرية الادارية.

وان كان الرأي يذهب الى ان اقرار المشرع الدستوري للملكية الشعب للمعلومات الادارية يجعله يمارس كافة حقوق الملكية من استغلال واستعمال وتصرف^{٣١}.

الا اننا نرى ان ملكية الشعب للمعلومات لاتعني اسقاط جميع مايرد على حق الملكية من سلطات تعطى للمالك على الشيء العيني ، ذلك ان المعلومات والبيانات والاحصاءات والوثائق الرسمية انما تدخل في باب الموارد الوطنية.

ثالثاً : تفعيل الرقابة الشعبية على اعمال الإدارة

ان كانت الشفافية هي احدى نتائج ديمومة الديمقراطية ، فانها لم تعد مقتصرة على الحياة السياسية فيما يخص تمويل الاحزاب او الحملات الانتخابية ، وانما تعدتها للولوج الى ميادين العمل الاداري من بوابة المناداة بوجوب انفتاح الهيئات الادارية على المتعاملين معها وتغيير نمط العلاقة بينهم حيث يمثل اقرار الشفافية في العمل الاداري حجر الاساس في تفعيل الرقابة الشعبية على هذا النشاط بما يضمن ادائه بشكل صحيح .

فقد احدثت السنوات الاخيرة نقلة نوعية فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين الفرد والإدارة ادت الى اعادة النظر في جانب مهم من قواعد القانون العام خصوصاً في دول الاتحاد الاوربي من خلال الاقرار بإمكانية المشاركة في اتخاذ القرارات وكذلك الحق في الاطلاع على ما لدى الإدارة من وثائق^{٣٢}. متجاوزة بذلك الاسس السابقة التي كانت قائمة على السرية والمبادرة من جانب الإدارة فقط ، وهذه النقلة ماكان لها ان تنبثق لولا اعتماد مبدأ الشفافية في العمل الاداري وماينتجه من اثار في مقدمتها مبادرة الإدارة باعلام المتعاملين معها وتقبلها للنقد ومخاصمتها قضائياً متى ماخرجت اعمالها عن اطار المشروعية او في احوال امتناعها عن السماح للأفراد بالاطلاع على مايجوزتها من وثائق دون مبرر او سند قانوني .

ان الشفافية بهذا الوصف تفرز التواصل بين (الحاكم والمحكوم) وهي من مقتضيات وجود النظام الديمقراطي . وهذا التواصل ينعكس على مبدأ المشروعية حيث يضمن اقرار الشفافية صيانة هذا المبدأ بتقليل الاعتماد على السرية في الجاز الاعمال الادارية . وتلافي عيوبها التي في مقدمتها امكانية اخفاء الاخطاء وحالات عدم الكفاءة من قبل المكلفين بالعمل الاداري تجنباً للخضوع الى المسؤولية مما ينعكس سلباً على الخدمات التي يقدمها المرفق العام^{٣٣}.

كما ان السرية قد تكون احدى مبررات تعسف السلطة الادارية في استخدام صلاحياتها ذلك ان انعدام الالتزام الذي يجبرها على كشف نشاطاتها امام جمهور المتعاملين معها بحجة حماية المصلحة العامة قد يساء التصرف به ويصبح متكاً للخراف عن الغاية المرجاة من القرارات الصادرة والاكتفاء باخفاء الشكليات المطلوبة دون مراعاة باقي الجوانب الواجب توافرها فيما يصدر عنها .

فان كان هناك التزام على الإدارة بنشر المعلومات مراعاة للشفافية . ففي هذه الحالة ستجد نفسها تقوم باطلاع الرأي العام على اخفائها وبالتالي خضوعها لرقابة علنية مباشرة من هذا الجانب وتحملها للنقد الذي سيصدر بناءً على ماسيبيته الطرف المتضرر من قرارها الذي مس مصالحه المشروعة وانتقاد الرأي العام الواعي بدوره يؤدي الى تحسين عمل الإدارة لكي تتجنب الاخطاء حتى تكون بمعزل عن التعرض لانتقادات الرأي العام .

وبهذا تكون الشفافية قد ساهمت ومن خلال الرقابة الشعبية في ضمان مبدأ المشروعية وحسن سير المرافق العامة . مع العرض ان هذه الرقابة خالية من فرض الجزاءات المباشرة على المخالفات الصادرة عن الإدارة حيث لا يملك الرأي العام ما يملكه البرلمان او القضاء من صلاحيات في هذا السياق.

رابعاً : تعزيز علاقة الافراد بالإدارة والمساهمة في صنع القرار

احترام الدولة لمبدأ الشفافية في عمل مؤسساتها الادارية يؤدي الى تغيير مهم في نمط الدولة من كونها أمرة متحكمة في علاقتها مع الافراد الى نموذج قائم على الحوار والتشاور . وهذا انعكس بطبيعة الحال على العمل الاداري الذي يقوم بالاصل على انفرادها في تسيير نشاط المرافق العامة . وبدلاً من ذلك بدأت الإدارة الحديثة تتجه نحو بناء اواصر التواصل مع المتعاملين معها . حيث اصبح النموذج الجديد لشرعية السلطات التي تملكها الإدارة يقوم على اساس وجود التشاور بعد ان كان الاصل في نطاق القانون الاداري هو تمتعها ، اي الإدارة . بامتياز فرض الالتزامات على الافراد وكذلك اجبارهم على التنفيذ وبارادتها المنفردة^{٣٤}. حيث اثرت الشفافية ووجوب احترامها على طبيعة العلاقة بين الافراد والإدارة من خلال اعادة النظر في اُخراف التوازن والعمل على ادخال فكرة المشاركة واعطاء المتعاملين مع الإدارة مكنة التدخل في سير المرفق العام^{٣٥}. دون ان يؤدي هذا الى الغاء امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها حيث تبقى الإدارة في مركز اقوى من المتعاملين معها^{٣٦}.

وحتى مع القبول بالمشاركة في صنع القرار حيث يؤدي انعدام الشفافية او نقصها الى نقص فيما يملكه الجمهور من معلومات . وهذا النقص في المعرفة يؤدي الى عدم صدور اراء سلمية من قبل الافراد ذلك ان جودة الرأي تتحدد في ضوء حجم ما يملكونه من معلومات^{٣٧}.

كما ان الشفافية تؤثر في مصدر القرار نفسه حيث انه في حالة انعدام الحق في الوصول الى الوثائق الادارية لن يتمكن الموظف المختص في الوصول الى القرارات المناسبة . من هنا نجد ان فاعلية القرارات الادارية ترتبط بحجم الشفافية الادارية من خلال اصال المعلومات المناسبة في التوقيت المناسب سواء بمبادرة من الادارة او بناء على طلب من المتعاملين معها . وهذه الشفافية تعد منفذاً للمعرفة التي هي احدى ادوات صناعة قرارات سلمية من خلال التأثير فيها.

المبحث الثاني: الاعتراف الدستوري بالشفافية

تلعب الوثيقة الدستورية دوراً مهماً في بيان الحقوق المعترف بها ضمن بنودها وكذلك الالتزامات التي تقع على عاتق الافراد وهيئات الدولة المختلفة . ومنها الالتزام بالشفافية في نطاق عمل الادارة . حيث نجد ان هناك العديد من الدساتير قد اتجهت في السنوات الاخيرة نحو الاخذ بهذا الالتزام من خلال اعترافها بحق الافراد بشكل عام او المواطنين بشكل خاص في الوصول الى المعلومات والوثائق الادارية . ويضاف الى الوثيقة الدستورية باعتبارها احد مصادر القاعدة القانونية الدستورية . نجد ان للقضاء الدستوري دوراً هاماً في تقرير هذا الحق بما يرتبه من التزامات على عاتق الادارة من خلال اراءه التفسيرية او عند فصله في الدعاوى الدستورية. ذلك ان الزامية ما يصدره من احكام وحجيتها المطلقة تجعل ما يصدر عنه تعبيراً عن ارادة المشرع الدستوري واجبة التصديق.

المطلب الاول: الشفافية في الوثائق الدستورية

يرجع الى دولة السويد الفضل في التوجه نحو الشفافية الادارية عندما اقرت عام ١٧٦٦ القانون الاساسي المتضمن حرية الصحافة والذي شكل بالاضافة الى ثلاث وثائق اخرى الدستور السويدي . حيث ان المشرع هنا صاغ قاعدة الشفافية من خلال اعطاء المواطنين كافة الحق في التوغل او الوصول الى الوثائق الادارية الرسمية وبالشروط المحددة بقانون تسنه السلطة التشريعية.

وبموجب هذا النموذج من الشفافية الادارية اصبح لكل فرد سويدي الحق في الدخول الى اي ادارة في الدولة دون الحاجة الى بيان اسبابه مع تمكنه من الاطلاع والحصول على نسخة من الوثائق الموجودة متى ما كانت مشمولة بإمكانية الاطلاع عليها ومعرفة الاسباب التي دعت الى اصدارها^{٣٨}.

في المقابل لم تغير المادة (١٥) من اعلان حقوق المواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ من مفهوم السرية في العمل الاداري قبل صدور تشريعات الشفافية الادارية عام ١٩٧٨. فعلى الرغم ان الاعلان نص على "حق المجتمع في المطالبة بتفسيرات من كل موظف حكومي عن ادارته". الا ان العرف الاداري السائد واحكام القضاء كانت تذهب الى عدم وجود الزام على الادارة في بيان الاسباب التي استندت اليها مالم يكن هناك نص صريح يلزمها بالنشر او

التصريح الى حين اقرار قانون ١٧-٧٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالاعلام الالي والملفات والحريات والنص على امكانية اطلاع الافراد وحماية حياتهم الخاصة . وقانون ٧٨-٧٥٣ الخاص بتطوير العلاقة بين الافراد والادارة والذي نظم عملية الوصول الى الوثائق التي بحوزة الادارة^{٣٩} .

والملاحظ من خلال مراجعة دساتير دول العالم ان دساتير الدول الراسخة في الديمقراطية تخلو من الاشارة الى امكانية الوصول الى المعلومات او الشفافية الادارية او حق الاطلاع . بينما تتجه دساتير الدول ذات التجارب الديمقراطية الحديثة الى تكريس هذا الحق صراحة وقد يكون الدافع وراء ذلك مسألتين..

الاولى هي ان الاهتمام بقاعدة الشككية واتاحة الحق للوصول الى المعلومات اصبح راسخاً في المنظومة القانونية للدول المعاصرة ولم يكن يحظى بهذا القدر من الاهتمام في ظل دساتير نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين .

اما المسألة الثانية هي ان الحاجة الماسة الى الشفافية اصبح من متطلبات الحكم الرشيد وضمانه لفاعلية الرقابة الشعبية على الاداء الحكومي بما يعزز الثقة بها وبالنظام السياسي ككل.

ويمكن تقسيم الاعتراف الدستوري الى قسمين الاول الاعتراف الصريح، حيث نجد مجموعة من الدساتير قد نصت صراحة على حق الافراد في الوصول الى الوثائق الادارية وبالتالي التزام الادارة بتمكينهم من ذلك سواء بمبادرة منها او بناء على طلب. والقسم الثاني هي الدساتير التي لم تتضمن نصاً صريحاً ولكنها شرعت قوانين تضمن الوصول الى الوثائق الادارية .

الفرع الاول: الاقرار الدستوري المباشر

جاءت مجموعة من دساتير دول العالم بنصوص مباشرة بينت فيها وجوب خضوع العمل الاداري للشفافية فيما يخص المعلومات . حيث اعطت للافراد الحق في الوصول الى ما بين يدي الادارة من وثائق ومعلومات سواء تعلقت بهم شخصياً او كانت لهم مصلحة وراء طلبها . وقد تباينت الدساتير في قصر هذا الحق على مواطني الدولة او جعله متاحاً امام غير مواطنيها ..

اولاً:- الدول التي تتيح لمواطنيها فقط الوصول الى الوثائق الادارية

حيث تذهب دول عدة الى اعتبار المواطنة شرطاً دستورياً لاتاحة الحصول على المعلومات. فقد نص دستور البرتغال لعام ١٩٧٦ المعدل عام ٢٠٠٠ في المادة (٢/٢٦٨) على المواطنة في امكانية الوصول الى الوثائق والسجلات الادارية والاطلاع عليها شرط عدم الاخلاص بالقوانين المتعلقة بحماية وتنظيم الامن الداخلي والخارجي . وايضاً مايتعلق بعدم امكانية كشف مايتصل بالتحقيقات الجنائية قبل اعمالها وكذلك مايشكل انتهاكاً للخصوصية بالنسبة لافراد . وفي نفس السياق وذات الضوابط والشروط جاءت المادة (١٠٥) من دستور اسبانيا لعام ١٩٧٨ المعدل عام ٢٠٠٠ .

اما الدستور البلجيكي لعام ١٨٣١ المعدل عام ٢٠١٤ فانه اورد في الباب الثاني المادة (٣٢) منه كفالة الدولة لحق المواطن في الاطلاع على الوثائق الادارية والحصول على نسخ منها

وتركت للقانون مسألة تنظيم الحالات والظروف التي تمتنع فيها الإدارة عن إتاحة المعلومات وفقاً لما تقرره الإرادة الصادرة عن السلطة المختصة بالتشريع المتمثلة بمجلسي النواب والشيوخ. وكذلك الأمر بالنسبة لدستور دولة باكستان الصادر عام ١٩٧٣ والمعدل عام ٢٠١٥، والذي أورد في الجزء الثاني من الباب الأول، المادة (١/١٩) كفالة الدولة للمواطنين في الحصول على كل ما يتعلق بالأمور التي تهم الصالح العام على أن ينظم ذلك بقانون محكوم مبدأ المعقولة في التقييد أو التنظيم.

أما دساتير الدول العربية فقد جاء الدستور المغربي لعام ٢٠١١ في المادة (٢٧) منه صريحاً في حصر هذا الحق على حاملي الجنسية المغربية للوصول إلى المعلومات الموجودة لدى الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة وكذلك الأشخاص المعنوية التي تكلف بمهام إدارة المرافق العامة. ولم يبتعد الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعدل عام ٢٠١٤ كثيراً عن هذه الدساتير عندما ألزم في المادة (٦٨) منه الدولة بإتاحة البيانات والمعلومات والأحصائيات والوثائق الرسمية للمواطنين بشفافية مع إيكال تنظيم هذا الأمر إلى مجلس النواب بقانون يحدد ضوابط الحصول على المعلومات والحالات التي يمكن للإدارة فيها الاتكال في السرية في منع الوصول إلى المعلومات في الحالات التي ينص المشرع فيها على عدم إمكانية إتاحتها.

وبالإضافة إلى تحديد صفة المواطنة كشرط للحصول على المعلومات نجد بعض الدول كأوكرانيا أضافت شرط آخر يتمثل بتعلق المعلومات المطلوب الحصول عليها من الإدارة بالشخص مقدم الطلب، أي أن الشفافية هنا لا تتعدى الحصول على المعلومات الشخصية مع إمكانية حجبتها إن كانت متعلقة بأسرار الدولة^{٤١}.

ثانياً: الدول التي تتيح للجميع الوصول إلى المعلومات الإدارية.

حيث أن بعض الدول أعطت لغير حاملي جنسيتها الحق في الوصول إلى المعلومات الإدارية طالما لم يتعارض ذلك مع الالتزام القانوني بالسرية، حيث جاءت المادة (١٠٠) من دستور النرويج لعام ١٨١٤ المعدل عام ٢٠١٥، وأتاحت للجميع للحصول على الوثائق الإدارية أو جلسات المحاكم أو الهيئات المنتخبة شعبياً شرط عدم المساس بالخصوصية بالنسبة للأفراد أو وجود أسباب ذات أهمية خاصة تمنع إتاحة المعلومات.

وفي نفس السياق جاءت المادة (٢٨) من دستور البارغواي لعام ١٩٩٢ المعدل ٢٠١١، فيما يخص إتاحة الوصول إلى المعلومات العامة وكذلك دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ المعدل عام ٢٠١٥، حيث ذهب، إضافة إلى إلزام الإدارة باعتماد الشفافية مع المتعاملين معها، إلى ضمان حصول الشخص على أي معلومات شخصية متعلقة به موجودة لدى السلطات والهيئات الحكومية^{٤٢}.

ولم يخرج الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ المعدل عام ٢٠١٤، عن هذا السياق، حيث أتاحت المادة (٣/١٦) الوصول إلى مصادر المعلومات العامة ونشرها بحرية دون قيد. بينما اشترط الدستور الروسي لعام ١٩٩٣ المعدل عام ٢٠١٤، في المادة (٢/٢٤) منه لإمكانية الوصول إلى الوثائق الإدارية أن يكون هناك تأثير مباشر للمعلومات التي تتضمنها على حقوق الفرد أو حريته إلا في الأحوال التي يجيز فيها القانون خلاف ذلك.

ثالثاً: دول تتيح الوصول الى المعلومات المتعلقة بالمؤسسات الخاصة .

حيث توسعت دول في نطاق اعتماد الشفافية للحد الذي ألزمت فيه الاشخاص العنوية الخاصة في حالات معينة. حيث ألزمت المادة (٢/١٨) من دستور الاكوادور لعام ٢٠٠٨ المعدل المؤسسات الخاصة التي تتعامل مع اموال الدولة او تؤدي واجبات عامة باتاحة معلوماتها بشفافية للجميع الا في الحالات التي ينص فيها القانون صراحة على حجب المعلومات . وكذلك الدستور النمساوي لعام ١٩٢٠ المعدل ٢٠١٣. فانه جعل المعلومات التي تملكها الجمعيات المهنية متاحة لاعضاءها فقط بالقدر الذي لايعيق ادائها لوظائفها القانونية وذلك في المادة (٤/٢٠) منه. بينما ذهب دستور جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ المعدل لعام ٢٠١٢. الى ابعد من ذلك عندما جعل الشفافية في المادة (١/٣٢) إلزاماً على كافة هيئات الدولة الادارية والاشخاص المعنية الخاصة متى ماكانت المعلومات التي لديها مطلوبة من اجل ممارسة او حماية اي حق من الحقوق الدستورية المكفولة للافراد.

الفرع الثاني:الاقرار الدستوري غير المباشر

في مقابل ازدياد اعداد الدول التي تنص دساتيرها على وجوب اتاحة المجال للوصول الى الوثائق والمعلومات الادارية . نجد ان هناك دول لم يرد في دساتيرها اشارة الى الحق في الوصول الى المعلومات . ومع ذلك ونتيجة للضغط الشعبي وتحرك منظمات المجتمع المدني تم اقرار قوانين الشفافية بالاستناد الى حرية التعبير بمعناها الواسع والتي تقتضي اقرارها بشكل سليم اعطاء الافراد الحق في الاطلاع والمعرفة حتى يكون لديهم قناة مبنية على معلومات وافية وصحيحة . في المقابل فان بالامكان الرجوع الى الاتفاقيات الدولية في الدول التي تعطي للمعاهدات الدولية مكانة مهمة في دساتيرها وتلزم نفسها على ضوء ماالبرمته من اتفاق على الصعيد الدولي .

اولاً: اقرار الشفافية الادارية بالاستناد الى حرية التعبير عن الرأي .

حيث نجد ان دساتير عدة دول لم يرد فيها نص على حرية الاطلاع او الزام الادارة بالشفافية المعلوماتية . ومع ذلك نجد انها قد شرعت قوانين تتعلق بالشفافية واتاحة الحصول على المعلومات الادارية من خلال الاستناد الى مبدأ حرية التعبير عن الرأي او حرية الصحافة باعتبار انهما يمثلان جزءاً من بنية النظام السياسي واتاحة المعلومات الادارية امر ضروري الوصول الى حرية التعبير والصحافة بشكل حقيقي.

ففي الولايات المتحدة الامريكية وعلى الرغم من خلو دستورها من نص صريح يتعلق بحرية المعلومات . فقد ادى الضغط الذي قامت به الصحف الى اقرار قانون حرية المعلومات الذي اتاح الوصول الى الوثائق الادارية عام ١٩٦٦ والذي لايزال ساري المفعول . وقد اجري عليه آخر تعديل في عهد اوباما بموجب قانون رقم ١١٤-١٨٥ لعام ٢٠١٦ (تحسين قانون حرية المعلومات)^{٤١}.

وقد فرض القانون على السلطة التنفيذية التزاماً تعمل بمقتضاه على تمكين الافراد من الوصول الى الوثائق الادارية وبشكل متساوي من خلال تقديم طلب مكتوب سواء كانت المعلومات تتعلق بالنشاط الحكومي او اذا كانت شخصية وتحتفظ بها الادارة.

ان المحرك الاساسي لسن التشريع في حينها كانت الصحافة التي استهدفت الضغط باتجاه اقراره حفاظاً على حرية التعبير وحرية عملها ومحاربة لرغبة الحكومة حينها في السعي وراء سرية اعمالها .

ان التعديل الاول للدستور الامريكي صيغ بمقتضاه منع لمجلس النواب من اصدار اي قانون من شأنه المساس بحرية التعبير او حرية الصحافة او الانتقاص منها . هذه الصيغة جعلت جانباً من الرأي الفقهي يذهب الى وجود حق دستوري بالوصول الى المعلومات بما يحمله من التزامات على عاتق السلطات داخل الدولة^{٤٣}.

لكن بالرجوع الى احكام المحكمة العليا نجد ان الاعتراف به كحق مستقل محل اخذ ورد بين قضائتها الذين تراوحت اراءهم بين اقراره كحق واعتباره جزءاً من الحق في التعبير. ففي الوقت الذي ذهب فيه القاضي (powell) في رأيه المنفرد الى اهمية التعديل الاول في تمكين افراد الشعب من الرقابة على الاجراءات الحكومية والتي لا يمكن ادراكها الا في حال سماح الاخيرة للمعلومات والافكار بالتدفق من خلال توفير العلم للجمهور باعمالها^{٤٤} . وبتعبير اخر للقاضي (Hugo Black) حيث اشار الى ان حق الحصول على المعلومات امر على قدر كبير من الاهمية للحفاظ على مجتمع حر^{٤٥}.

اما في الدعوى (Houchins v. Kqed) والتي تلخصت وقائعها بمحاولة محطة التلفاز (kqed) بالسماح لمراسليها بالدخول الى سجون كاليفورنيا بعد حادثة انتحار سجين بسبب سوء احوال احتجازه . عندها اصدر مدير السجن في احدى المقاطعات (الاميدا) قراراً يسمح به بزيارة شهرية للسجن متاحة لعموم الجمهور ومن بينهم الصحفيين شرط عدم اجراء مقابلات صحفية او حمل الات تسجيل او تصوير^{٤٦}.

حيث انقسم القضاة الى عدة اتجاهات ففي الوقت الذي لم يشترك فيه قاضيان في القرار . اعلن رئيس المحكمة (بيرجر) ومع اثنين من القضاة (هوايت ورينكويست) التعديل الاول الذي لا يتضمن الاعتراف بحق الحصول على المعلومات الحكومية. فيما عارض ذلك ثلاث قضاة (ستيفنز وبرينان وباول) وذهبوا الى انه طبقاً للتعديل الاول فان كلاً من الصحافة وجمهور الافراد العاديين له الحق في الدخول الى المؤسسات الحكومية والحصول على معلومات منها مع اقرارهم بعدم تمتع الصحافة بأي ميزة خاصة في هذا المجال^{٤٧}. اما القاضي (ستيوارث) فقد انفرد بموقف وسط بين فيه ان هناك مساواة بين الصحافة والافراد في الحصول على المعلومات الحكومية بموجب التعديل الاول لكن هذه المساواة نسبية حيث انها تتناسب مع طبيعة الرغبة في المعرفة والاطلاع حيث ان الصحفي لا يدخل الادارات العامة الا لغرض جمع المعلومات وتقديمها للجمهور وبالتالي فان ذلك يقتضي منحه حماية دستورية خاصة تتلائم مع الغاية من عمله وتسمح له بالوصول الى الوثائق الادارية^{٤٨}.

هنا نجد ان حرية التعبير وحرية الصحافة في الولايات المتحدة الامريكية هي التي تقف وراء اقرار الشفافية في العمل الاداري وان كان انعدام النص الدستوري الصريح جعل مسألة الاعتراف بمكانتها الدستورية محل أخذ ورد.

ومن الدول الاخرى التي جاء دستورها خالياً من النص الصريح على حرية المعلومات اليابان . حيث لم يرد في دستورها لعام ١٩٤٧ المعدل نص سوى على حرية التجمع وتنظيم الجمعيات بالاضافة الى حرية الصحافة والتعبير عن الرأي بكافة اشكاله^{٤٩}. فقد اعتمدت عام ١٩٩٩ قانوناً يتيح الوصول الى الوثائق الادارية^{٥٠}. بعد صراع طويل مع منظمات المجتمع المدني هناك وكان الهدف الاساسي من القانون هو معالجة حالات السرية . حيث حددت المادة (١) من القانون اهدافه وفقاً لبدأ السيادة الشعبية ب :-

- ١- ضمان محاسبة الحكومة امام الشعب في مختلف الهيئات والاجراءات .
- ٢- المساهمة في انشاء ادارة نزيهة وديمقراطية تستند الى فهم الشعب وانتقاده .

الا ان اهداف القانون وحرية التعبير والصحافة التي استند اليها لم تمنع من تقليص حجم الشفافية الادارية بموجب قانون حماية الاسرار المعينة بصورة خاصة لعام ٢٠١٤. والذي اعطى للادارة صلاحية واسعة في تحديد مايتعلق بمصلحة الامن الوطني دون ان يضع ضابطاً او جهة رقابية مستقلة يمكنها النظر فيما عُد سرياً ومبررات ذلك بالاضافة الى خلو القانون من نص يلزم الادارة ببيان الاسباب التي استندت اليها في تصنيف الوثيقة على انها سرية .

وبالرغم من ان حرية التعبير والصحافة بمفهومها الواسع يمكن ان تكون اساساً لالزام الادارة باعتماد الشفافية في عملها واتاحة المعلومات للمتعاملين معها . الا ان هذا التفسير الواسع لحرية التعبير لا يؤدي بأي حال من الاحوال الى تحويل الحق في الحصول على المعلومات ومايرتبه من التزامات على عاتق هيئات الدولة الى مرتبة الحقوق الدستورية خصوصاً مع عدم وجود اعتراف من قبل القضاء الدستوري في امريكا او اليابان باستقلاليتها كحق يجعله دائماً محل انتقاص او تقييد خصوصاً في احوال تعارضه مع باقي الحقوق المعترف بها دستورياً.

ثانياً : الالتزام بالشفافية من خلال الاتفاقيات الدولية

قد يكون لقواعد القانون الدولي وخصوصاً التعاقدية منها دوراً في تكريس التزام الدولة بالشفافية وحرية المعلومات . حيث عمدت المنظمات الدولية وفي مقدمتها الامم المتحدة على تعزيز حقوق الانسان والعمل على حمايتها بشكل عام ومن ضمنها الحق في حرية المعلومات باعتباره احدى ادوات تعزيز الديمقراطية وقد اورد الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ الذي تبنته الجمعية العامة للامم المتحدة نصاً اكد فيه على حق كل شخص في حرية الرأي والتعبير^{٥١}. وكذلك نص العهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية على حرية الرأي والتعبير في نصوصهما.

اذ نص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على كفالة حرية الرأي والتعبير في المادة (١٩) منه بينما جاءت المادة (١٥) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بامارة غير مباشرة في هذا السياق من خلال النص على المشاركة في الحياة الثقافية ومايدخل في نطاق المعرفة والتماس المعلومات .

اما اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ فانها نصت في المادتين (١٣١٠) منها على وجوب قيام الدول الاطراف وفقاً لقوانينها الداخلية باتخاذ التدابير اللازمة لمراعاة تعزيز الشفافية في الادارات العامة سواء على صعيد تنظيمها او ادائها وعمليات اتخاذ القرار وتمكين الافراد من الوصول الى المعلومات بحرية مع الزام الادارة بالمبادرة بنشر المعلومات تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في العمل الحكومي. في المقابل اكدت المادة (١٣) على دور المجتمع في مكافحة الفساد. وهذا الدور لا يمكن ممارسته الا اذا توفرت مقومات الشفافية الادارية التي تبيح للافراد تكوين قنوات صحيحة بخصوص العمل الحكومي وكذلك تفعيل الدور الرقابي الشعبي في هذا السياق. ولتمتع الاتفاقيات الدولية بمكانة مهمة في المنظومة التشريعية الداخلية للدول فان تحديد هذه المكانة دور في اضعاف الصفة الدستورية على الحق في المعلومات في الاحوال التي تتمتع فيها المعاهدات الدولية بمكانة النص الدستوري في المنظومة التشريعية الوطنية. حيث نجد ان دولاً تعطي المعاهدات مكانة تفوق النص الدستوري، كما هو الحال بالنسبة لدستور هولندا لعام ١٨١٥. والذي اجاز في المادة (٣/٩١) منه تعارضها مع النص الدستوري.

وكذلك الحال مع دولة بوليفيا لعام ٢٠٠٩. بخصوص الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان حيث تعامل معاملة تفضيلية على ما موجود في الدستور وهو مانصت عليه المواد (١٣٢ / رابعاً) و(٢٥٦ / اولاً) منه.

في المقابل هناك دول تمنح المعاهدة مرتبة مساوية للدستور. حيث نص الدستور الاجنثيني لعام ١٨٥٣ المعدل في المادة (٢٢/٧٥) منه على اعطاء الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الانسان مرتبة مساوية للدستور.

الا ان هناك من الدول ما تمنح دساتيرها للمعاهدات مرتبة ادنى من الدستور فتجعلها تارة اعلى من القوانين الاعتيادية^{٥٣} وتارة مساوية لها^{٥٤}.

وحيث ان العراق من الدول التي صادقت على الانضمام الى العهدين الدوليين واتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. فان هذه الاتفاقيات ترتب التزامات على عاتق الدولة العراقية باتخاذ الاجراءات اللازمة لاتاحة الشفافية الادارية خصوصاً من تمتع المعاهدات الدولية بقيمة التشريع العادي في المنظومة القانونية للدولة العراقية^{٥٥}.

المطلب الثاني: دور القضاء الدستوري في تكريس الحق في المعلومات الادارية
تخرج احكام القضاء الدستوري عن المبدأ العام للاحكام القضائية التي تتميز بنسبة اثارها بين الخصوم انفسهم وفي حدود موضوع الدعوى. ذلك ان الدول التي تأخذ بالرقابة على الدستورية. حيث يتمتع الحكم الصادر بحجية مطلقة. يتعدى أثره الخصوم في الدعوى ليمتد الى كافة سواء كانت هيئات الدولة او الافراد وكذلك الحال بالنسبة للاراء التفسيرية التي يصدرها حيث تتمتع بنفس القوة الالتزامية هذا يجعله مصدراً من مصادر الدستور فيمكن استخلاص قواعد دستورية من احكام القضاء الدستوري تكون اما مفسرة لاحكام الدستور او مكملة للنقص الذي يعتريه^{٥٥}.

وقد كان للقضاء الدستوري دوراً هاماً في تكريس الشفافية الإدارية من خلال ارجاع حق الافراد في الحصول على المعلومات الى اعتباره جزءاً من حقوق دستورية منصوص عليها . ففي الهند ومع انعدام النص الصريح حكمت المحكمة العليا هناك عام ١٩٨٢ باعتبار الوصول الى المعلومات الحكومية جزءاً جوهرياً من حق اساي هو حرية التعبير وابداء الرأي المكفولة بموجب المادة (١٩/اولاً) من الدستور . وخلصت المحكمة الى ان مبدأ الشفافية او ما اصططلحت عليه الحكومة المفتوحة هو بمثابة نتيجة مباشرة للحق في المعرفة الذي هو احد مفاهيم الحق في حرية التعبير عن الرأي وعليه ينبغي ان يسود مبدأ الشفافية الحكومية فيما يخص اعمال الادارة ولا يكون للسرية مكان الا كأستثناء تبرره متطلبات المصلحة العامة في اقصى صورها ^{٥١} .

كما بينت المحكمة حيثيات القضية ان اختيار الديمقراطية والامان بها يتطلب ان يكون افراد المجتمع على علم بتصرفات حكوماتهم باعتبارهم يملكون حق محاسبتها ولا امكانية لوجود الديمقراطية من غير محاسبة . وحتى تكون المحاسبة حقيقية لابد من وجود وسيلة يكون للشعب من خلالها الوصول الى الحقائق الصادقة المرتبطة بادرة الدولة وعليه فان من حق المواطن في المعرفة يعد احد ركائز الدولة الديمقراطية . وازافت المحكمة العليا الهندية في حكم آخر لها اساساً آخر للشفافية عندما اعتبرته نابغاً من الحق في الحياة . حيث بينت ان ينبغي توفير الارضية اللازمة لتبادل المعلومات بما يضمن الحق في المعرفة باعتباره حقاً اساسياً يتطلع اليه مواطني البلد الحر المؤمن بالديمقراطية سعياً للافق الاعم للحق في العيش الذي تكفله المادة (٢١) من الدستور ^{٥٢} .

والى ذات السياق نجد ان المحكمة الدستورية العليا في كوريا الجنوبية قد انتهت في حكم لها الى ان الحق في المعرفة مكفول بالرجوع الى المادة (٢١) من الدستور التي تنص على حرية الرأي والتعبير عندما اعتبرت امتناع الدولة عن السماح لاحد الاشخاص في الوصول الى السجلات التي تثبت ملكية ارض عائدة اليه تم مصادرتها من قبلها حيث تجاهلت المحكمة طلب صاحب الالتماس فيما يخص حقه في ملكية الارض واتجهت نحو البحث عن مدى قدرته في الوصول الى السجلات الحكومية . حيث اعتبرت ان الكفالة الدستورية لحرية التعبير عن الرأي والتبادل الحر للأفكار لا يكون مكناً الا في الاحوال التي يتاح فيها للفرد في الوصول الى المعلومات الحكومية وعليه اعتبرت هذا الحق وما يقابله من التزام على عاتق الادارة هو جزء من الضمان الدستوري لحرية التعبير ^{٥٣} .

وفي سياق اعتبار الشفافية المعلوماتية جزءاً من تعزيز الديمقراطية . ذهبت المحكمة العليا في كوستاريكا عام ٢٠٠٢ عندما رفض البنك المركزي الكشف عن تقرير صندوق النقد الدولي الى مراسل احدى الصحف هناك . حيث اعتبرت المحكمة السماح للافراد بالاطلاع يساهم بشكل فعال في جعل المواطن جزء من اتخاذ القرارات العامة بما يكفل حق المشاركة الديمقراطية ^{٥٤} .

فالحمكة هنا ربطت بين وجود مناخ للتبادل الحر للمعلومات بين الحكومة والشعب وبين ضمان المشاركة في الحياة السياسية الديمقراطية . باعتبار ان وجود رأي عام حر

الخاتمة

۲۳۵

مظهر من مظاهر الشفافية في العمل الاداري متى ما انعدم النص على حظر الاطلاع على ما تحتويه من مضامين.

ان الشفافية في عمل الادارة وكما تبين لنا عنصر مهم في عملها تدخل كأحدى مؤشرات الديمقراطية وتقاسم المعلومات والسماح بتدفقها الحر. بطريقة تجعل من اصدار القرار الاداري مسألة واضحة للعامة بعيداً عن اسلوب الغموض والسرية الادارية بما يساهم وبشكل كبير في مكافحة الفساد والسماح للأفراد في المشاركة في التقييم والمساءلة على اسس صحيحة .

ومن هنا وجدنا ان هناك عدة دوافع ومبررات وراء السعي للاخذ بالشفافية كمنهج عمل تلتزم به الادارة وفي مقدمتها الحفاظ على ديمقراطية النظام السياسي والاتجاه نحو الديمقراطية التشاركية في المنظومة الادارية. حيث لا ديمقراطية مع منع الوصول الى المعلومات بحجة سريتها او ضمان عمل الادارة دون عوائق .

حيث ان المعلومات التي تحوزها الادارة هي من حيث الاصل ملك للشعب وبالتالي من غير المقبول منع المالك من الوصول الى ما يملكه. كون حيازتهم للمعلومات ستؤدي الى تفعيل رقابة الرأي العام على التزام الادارة باحترام المشروعية و كذلك تعزيز العلاقة بين الادارة والافراد .

واذا كان الاعتراف الدستوري الصريح بحرية الوصول الى المعلومات الادارية يوفر ضمانة هامة في الدول التي جاء النص في دساتيرها على ذلك نجد ان للقضاء الدستوري دوراً كبيراً وهاماً في توسيع نطاق حرية التعبير او الاستناد الى الاسس الديمقراطية في اضعاء الاعتراف الدستوري على الحق في المعلومات وما يقابله من شفافية في عمل الادارة . ومن هنا كان من اللازم القول ان عدم وجود نص في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لا يعني عدم امكانية القول بوجود حق لافراد الشعب بالوصول الى المعلومات الادارية وانما الرجوع الى حرية التعبير عن الرأي بمفهومها الواسع يجعلنا امام اعتراف غير مباشر في هذا السياق وكذلك قيام الدستور على اساس بناء نظام ديمقراطي يجعل من الواجب العمل على سن تشريع يلزم الادارة في العراق على الافصاح عن المعلومات والوثائق التي تحتفظ بها بما يساهم بشكل كبير في تعزيز التجربة نحو تكريس النظام الديمقراطي وكذلك محاربة الاخفاق والتلكؤ والفساد في المجال الاداري بشكل خاص وباقي هيئات الدولة بشكل اوسع. ذلك ان نشر الاخطاء يعتبر من الجح الطرق في حماية حقوق الافراد وكذلك توجيه النقد البناء للسلوك الاداري الخاطيء بما يؤدي بها الى تدقيق قراراتها ومراجعة ما يصدر عنها بما يضمن حسن سير المرافق العامة وسيادة القانون .

المصادر

اولاً: المصادر العربية

١. د. احمد علي اللقاني. الحق في الحصول على المعلومات . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠١٧ .
٢. سامي الطوخي . الادارة بالشفافية . مجلة البحوث الادارية . العدد الاول لسنة ٢٠٠٢ . اكااديمية السادات للعلوم الادارية .

٣. حنان محمد القيسي ، الوجيز في نظرية الدستور ، مكتبة صباح ، بغداد .
 ٤. د. رضوان سلامن ، حق الصحفي في الوصول الى مصادر المعلومات والحصول عليها : بين القوانين الدولية والتشريعات الوطنية ، مجلة العلوم الانسانية / جامعة محمد خضير بكسرة ، العدد ٣٧ / ٣٨ ، ص ١٤٨ .
 ٥. د. صلاح سالم زرنوفة ، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية ، مجلة النهضة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، العدد (١) لسنة ١٩٩٩ .
 ٦. وائل منذر حسون ، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في العراق (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين ، ٢٠١٦ ، ص ٨٥-٩٥ .
- ثانياً : المصادر المترجمة
١. جورج بورودو ، الديمقراطية ، ترجمة سالم نصار ، منشورات دار الاتحاد ، بيروت ، ١٩٦٣
 ٢. دانييل يانكلوفيش ، ترجمة كمال عبد الرؤوف ، الديمقراطية وقرار الجماهير ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٧٥ .
 ٣. رسل جيه .دالتون ، دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية (الرأي العام والاحزاب السياسية في الولايات المتحدة و بريطانيا العظمى والمانيا الغربية وفرنسا) ، ترجمة د.احمد يعقوب المجدوية ومحفوظ الجبوري ، ط١ ، دار البشير ، عمان ، ١٩٩٦ .
 ٤. رودني اسموللا ، حرية التعبير في مجتمع مفتوح ، ترجمة جمال عبد الرؤوف ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .

ثالثاً: المصادر الاجنبية

1. Albert Berton , Gianluigi Galeotti, Ronald Wintrobe and Pierre Salmon , The economics of transparency in politics ,1 edition, Ashgate publishing limited , UK (Farnham) , 2007 .
2. Bénédicte delaunay ,L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, préfet de Christian Debouy, L.G.D.J ,Paris, 1993 .
3. Benjamin W. Camer , freedom of environmental information in America ,Thesis, The Pennsylvania State University, 2009 .
4. Bruno Daugeron , La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept, Revue française d'administration publique , 2011 (n° 137-138) .
5. François Rangeon et [Jean Laveissière](#) , L'accès à l'information administrative, commissariat Général du plan (CGP) ,Paris, 1988 .
6. George Kopits and Jon Graig , Transparency in Government Operation , International Monetary Fund (occasional paper) N 158 , Washington ,1998 .
7. Guy Scoffoni , Le droit à l'information administrative aux États-Unis, préface de Venezia Jean-Claude , Editions Economica , Paris .

8. Jeane lemasurier , Vers une démocratie administrative (du refus d'informer au droit d'être informer, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger , 1980 .
9. Jean-Jacque Paradissis , Le droit d'accès général aux documents administratifs en France et en Grèce, Mémoire de D.E.A. de Droit Public Comparé des Etats Européens Université Panthéon - Sorbonne (Paris I), 2000-2001, منشورة على <http://www.paradissis.com/MEMOIRE.html> .
10. Meredith fuchs, judging secrets , the role courts Should play in preventing unnecessary secrecy , Administrative Law Review, American Bar Association, vol 58, N 1, 2006 .
11. Michael karanicolas and toby Mendel, An Analysis An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information , Centre for Law and Democracy (CLD) , Halifax , 2012.
12. Michel Prieur ,La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, [Revue Juridique de l'Environnement](#) , Vol 24 , N 1, 1999 .
13. Organization of American States, Report of the office of the special rapporteur for freedom of expression 1999, منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.summit-americas.org/Human%20Rights/Freedom-Expression-1999.htm>
14. Roy Peled and Yoram Rabin , The constitutional rights to Information, [Columbia Human Rights Law Review, Vol. 42, No. 2, 2011](#) .
15. Toby Mendel , Freedom of information (a comparative legal survey) , united nations educational scientific , 2008.

رابعاً : الدساتير .

١. دستور النرويج لعام ١٨١٤ المعدل عام ٢٠١٥ .
٢. دستور هولندا لعام ١٨١٥ المعدل .
٣. دستور بلجيكا لعام ١٨٣١ المعدل عام ٢٠١٤ .
٤. الدستور الأرجنتيني لعام ١٨٥٣ المعدل .
٥. دستور المكسيك لعام ١٩١٧ المعدل .
٦. الدستور النمساوي لعام ١٩٢٠ المعدل ٢٠١٣ .
٧. دستور اليابان لعام ١٩٤٧ .
٨. دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠٠٨ .
٩. دستور دولة باكستان الصادر عام ١٩٧٣ والمعدل عام ٢٠١٥ .
١٠. دستور البرتغال لعام ١٩٧٦ المعدل عام ٢٠٠٠ .
١١. دستور اسبانيا لعام ١٩٧٨ المعدل عام ٢٠٠٠ .
١٢. دستور الباراغواي لعام ١٩٩٢ المعدل ٢٠١١ .
١٣. دستور روسيا لعام ١٩٩٣ المعدل عام ٢٠١٤ .
١٤. دستور جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ المعدل لعام ٢٠١٢ .

الاساس الدستوري لإلزام الادارة بالشفافية

* م.د. تغريد عبد القادر * م.د. يمامة محمد حسن كشكول * م.د. وائل منذر البياتي

١٥. الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ المعدل عام ٢٠١٤ .
 ١٦. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
 ١٧. دستور جمهورية الجبل الاسود لعام ٢٠٠٧ .
 ١٨. دستور الاكوادور لعام ٢٠٠٨ المعدل .
 ١٩. دستور بوليفيا لعام ٢٠٠٩ .
 ٢٠. الدستور المغربي لعام ٢٠١١
 ٢١. دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ المعدل سنة ٢٠١٤ .
 - خامساً : القوانين والانظمة والتعليمات.
 ١. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل
 ٢. انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
 ٣. قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل.
 ٤. امر سلطة الائتلاف رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ .
 ٥. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
 ٦. قانون الحفاظ على الوثائق رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٦ .
- الهوامش :

1 François Rangeon et [Jean Laveissière](#) , L'accès à l'information administrative, commissariat Général du plan (CGP) ,Paris, 1988 , 81 .

٢. د. احمد علي اللقاني، الحق في الحصول على المعلومات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٥٦.

3 Jeane lemasurier , Vers une démocratie administrative (du refus d'informer au droit d'être informer, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger , 1980 , p.1246.

4 Ibid , p.1240.

٥ المادة (٢/١٧٧، ٢/١٧٨) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، وقد فصلت المادة (١٨٨) من القانون كل ما يتعلق باسرار الدفاع في فترائاً الاربع وكما يلي..

"يعتبر سرا من اسرار الدفاع:

١- المعلومات الحربية والسياسية والاقتصادية والصناعية التي هي بحكم طبيعتها لا يعلمها الا الاشخاص الذين لهم صفة في ذلك والتي تقتضي مصلحة الدفاع عن البلاد ان تبقى سرا على من عداهم.

٢- المكاتبات والمحركات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات والصور وغيرها من الاشياء التي قد يؤدي كشفها الى افشاء معلومات مما أشير اليه في الفقرة السابقة والتي تقتضي مصلحة الدفاع عن البلاد ان تبقى سرا على غير من يناط بم حفظها او استعمالها.

٣- الاخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها وتحركاتها وعتادها وتكوينها وغير ذلك مما له مساس بالشؤون العسكرية والخطط الحربية ما لم يكن قد صدر اذن كتابي من جهة مختصة بنشره او اذاعته . ٤- الاخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير والاجراءات التي تتخذ لكشف وضبط الفاعلين والشركاء في الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب وكذلك الاخبار والمعلومات الخاصة بسير التحقيق والمحاكمة اذا حظرت سلطة التحقيق او المحاكمة اذاعتها".

٦ حيث اعتبر قيام الموظف او المكلف بخدمة عامة في دوائر البريد والبرق بافشاء الاسرار جريمة يعاقب عليها بالسجن مدة لا تزيد عن سبع سنوات.

٧ المادة (١/١) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل .

- ٨ ينظر نص المادة (٢) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٧ المعدل .
- ٩ المادة (٣) من قانون حياة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
- ١٠ المادة (٣/ ثلثا) من قانون حياة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
- ١١ المادة (٢٦) من قانون حياة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
- ١٢ قرار المجلس الدستوري الصادر في ١٩٧٦/١٢/٢ والقرار ١٩٨١/١/٢٠-١٩٨١/١/٢٣ ومشورة على
الالكتروني للمجلس <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/les-decisions.95486.html>
- ١٣ د.صلاح سالم زرنوفة، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مجلة النهضة، العدد (١) لسنة ١٩٩٩، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص ١٥٦.
- 14 George Kopits and Jon Graig , Transparency in Government Operation , International Monetary Fund (occasional paper) N 158 , Washington , 1998 , p.1 .
- ١٥ سامي الطوخي، الادارة بالشفافية، مجلة البحوث الادارية، العدد الاول لسنة ٢٠٠٢، اكاديمية السادات للعلوم الادارية، ص ١١٦.
- 16 Albert Berton , Gianluigi Galeotti, Ronald Wintrobe and Pierre Salmon , The economics of transparency in politics, 1 edition, Ashgate publishing limited , UK (Farnham) , 2007 , P13.
- ١٧ Roy Peled and Yoram Rabin , The constitutional rights to Information, [Columbia Human Rights Law Review](#), Vol. 42, No. 2, 2011 , p.360.
- 18 Guy Scoffoni , Le droit à l'information administrative aux États-Unis, préface de Venezia Jean-Claude , Editions Economica , Paris, P.10 .
- ١٩ رسل جيه دالتون ، دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية (الرأي العام والاحزاب السياسية في الولايات المتحدة و بريطانيا العظمى والمانيا الغربية وفرنسا) ، ترجمة د.احمد يعقوب المجذوبة ومحفوظ الجبوري، ط١، دار البشير، عمان، ١٩٩٦، ص ٢٤.
- 20 Michel Prieur ,La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, [Revue Juridique de l'Environnement](#) , Vol 24 , N 1, 1999, p15 .
- ٢١ جورج بوردو، الديمقراطية، ترجمة سالم نصار، منشورات دار الاتحاد، بيروت، ١٩٦٣، ص ١٥.
- ٢٢ رسل جيه دالتون، المصدر السابق، ص ٢٩ ومابعد. حيث يشير الى آراء لوك، جون ستيوارت مل وتوكفيل في هذا السياق والتي ترى في امتلاك الجماهير للمعلومات والحنكة السياسية متطلبات اساسية لنظام ديمقراطي ناجح.
- 23 Bénédicte delaunay ,L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, préfact de Christian Debouy, L.G.D.J, Paris, 1993 , p.154
- 24 François Rangeon et [Jean Laveissière](#). Op . cit , p 87 .
- 25 Guy Scoffoni, op . cit , P.11 .
- ٢٦ توماس داي وهارمون زايفلر، اشار اليهم رسل جيه دالتون، المصدر السابق، ص ٣٢ ومابعد.
- ٢٧ رسل جيه دالتون، المصدر السابق، ص ٣٤ ومابعد.
- 28 Guy Scoffoni, P.14 .
- ٢٩ د. احمد اللقاني، المصدر السابق، ص ١٨.
- 30 Organization of American States, Report of the office of the special rapporteur for freedom of expression 1999, <http://www.summit-americas.org/Human%20Rights/Freedom-Expression-1999.htm> منشور على الموقع الالكتروني
- ٣١ د. احمد اللقاني، المصدر السابق، ص ٢٠٧.

32 Jean-Jacque Paradissis , Le droit d'accès général aux documents administratifs en France et en Grèce, Mémoire de D.E.A. de Droit Public Comparé des Etats Européens

Université Panthéon - Sorbonne (Paris I), 2000-2001, منشورة على الموقع الالكتروني

<http://www.paradissis.com/MEMOIRE.html> .

33 Guy Scoffoni, op.cit. , P.9 .

34 Bruno Dageron , La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept, Revue française d'administration publique

2011 (n° 137-138), p 29 .

35 Bénédicte delaunay, op. cit. , p.4 .

36 Ibid , p. 4 .

٣٧ دانييل يانكلوفيش ، ترجمة كمال عبد الرؤوف ، الديمقراطية وقرار الجماهير ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٧٥ .

٣٨ د. رضوان سلامن ، حق الصحفي في الوصول الى مصادر المعلومات والحصول عليها : بين القوانين الدولية والتشريعات الوطنية ، مجلة العلوم الانسانية / جامعة محمد خضير بكسرة ، العدد ٣٧ / ٣٨ ، ص ١٤٨ .

39 Jeane Lemasurier , op . cit ., p. 1258 .

٤٠ المادة (٣٢) من دستور اوكرانيا لعام ١٩٩٦ المعدل عام ٢٠١٤ .

٤١ الفقرتين (١٤ و ١/٧٢) من المادة (٥) من الدستور البرازيلي .

٤٢ منشور على الموقع الالكتروني <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>

43 Benjamin W. Camer , freedom of environmental information in America ,Thesis, The Pennsylvania State University, 2009 , p.49.

44 Saxbe V. Washington post co. , 417 u.s. , 843 ,862 منشور على الموقع الالكتروني

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/417/843/case.html> .

45 Martin V. City of Struthers , 319 u.s. ,p.146-147. منشور على الموقع الالكتروني

<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/319/141> .

٤٦ رودني اسمولاد ، حرية التعبير في مجتمع مفتوح، ترجمة جمال عبد الرؤوف، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٤٤٠-٤٤١ .

٤٧ رودني اسمولاد، المصدر السابق، ص ٤٤١ .

٤٨ المصدر نفسه، ص ٤٤٢ .

٤٩ المادة (٢١) من الدستور الياباني لعام ١٩٤٧ .

٥٠ منشور على الموقع الالكتروني

<https://www.article19.org/resources.php/resource/38132/en/country-report-the-right-to-information-in-japan>

٥١ المادة (١٩) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ .

٥٢ المادة (٥٥) من دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠٠٨ .

٥٣ المادة (١٥١) من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٢ المعدل عام ٢٠١٤ .

٥٤ للتفصيل في هذا الصدد ينظر ، وائل منذر حسن ، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في العراق (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين ، ٢٠١٦ ، ص ٨٥-٩٥ .

٥٥ د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في نظرية الدستور ، مكتبة صباح ، بغداد، ص ٦٣ .

56 Toby Mendel , Freedom of information (a comparative legal survey) ,united nations educational scientific , 2008 , p.21.

57 Michael karanicolas and toby Mendel, An Analysis An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information , Centre for Law and Democracy (CLD) , Halifax , 2012, p.11 .

58 Michael Karanicolas and toby Mendel, op.cit. , p.10.

59 Meredith fuchs, judging secrets , the role courts Should play in preventing unnecessary secrecy , Administrative Law Review, American Bar Association, vol 58, N 1, 2006 , p.146.

60 Michael Karanicolas and toby Mendel, op.cit, p.10 .

61 Ibid , p.10.

62 Ibid , p 11 .