Bilad Alrafidain Journal of Humanities and Social Science Vol. 7, No. 1 **ISSN: 2788-6026**
Doi: 10.54720/bajhss/2025.070108 **Pages: 84-93**

أثر مبدأ الشفافية وحق الاطلاع على المعلومة على حقوق الانسان والحريات العامة

م. اسراء محمد كاظم[1]، م. م. علاء كامل عبد علي[2]
[1]كلية القانون، جامعة ديالى، ديالى،32001، العراق.
[2]كلية العلوم الاسلامية، جامعة ديالى، ديالى،32001، العراق.
[1]asraamoh@uodiyala.edu.iq, [2]m.alaakamil@uodiyala.edu.iq

الملخص

استناداً الى نطاق الحماية القانونية لأسرار الدولة وما قد ينتج عنه في حال افشاء تلك الاسرار من خلال صياغة النصوص القانونية خاصة بحماية المجتمع والافراد. يعد مبدأ الشفافية من اهم الوسائل التي تستخدمها الدول في مكافحة الفساد لما له من اثار جسيمة لاسيما بعد ظهور اتجاه دستوري حديث يتبنى توظيف هذا المبدأ وتكريسه على مستوى الحقوق والحريات او على مستوى بنية وعمل السلطات الدستورية اذا كان الأصل وحسب المبدأ الأول "الكشف المطلق عن المعلومات" هو احد المبادئ القانونية التي اعتمدها الإعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عام 1948 في المادة "19" والتي تضمن فحواها ان يتم الكشف الكامل عن المعلومات حتى يتمكن الأشخاص من الاطلاع على المعلومات غير ان الأصل يرد عليه استثناءات وفقاً لهذا المبدأ يتوجب على الهيئات العامة ان تلبي جميع طلبات الأشخاص في حقهم بالحصول على المعلومة الا اذا تبين لتلك الهيئات والمؤسسات الحكومية ان تلك المعلومات تقع ضمن نطاق الحكم المحدد للاستثناءات كما ويتعين على هذه الهيئات ان تبين الاستثناءات بصورة واضحة ودقيقيه بحيث تصنف المعلومات بانها سرية ولا يجوز الإفصاح.

الكلمات المفتاحية: الشفافية، حقوق، الادارية، الحريات.

The Impact of the Principle of Transparency and the Right to Access Information on Human Rights and Public Freedoms

Lect. Israa Mohammed Kadhim[1], Asst. Lect. All'a kameel Abid Ali[2]
[1]College of Law, University of Diyala, Diyala, 32001, Iraq.
[2]College of Islamic Sciences, University of Diyala, Diyala, 32001, Iraq.
[1]asraa_moh@uodiyala.edu.iq, [2]m.alaakamil@uodiyala.edu.iq

Abstract

Based on the scope of legal protection of state secrets and what may result if those secrets are disclosed, through the formulation of legal texts specifically for the protection of society and individuals. The principle of transparency is one of the most important means used by countries in combating corruption due to its serious effects, especially after the emergence of a modern constitutional trend that adopts the use of this principle and its consecration at the level of rights and freedoms or the level of the structure and work of constitutional authorities if the origin and according to the first principle "Full disclosure of information" is one of the legal principles adopted by the Universal Declaration of Human Rights issued in 1948 in Article 19, which stipulates that full disclosure of information should

be made so that people can access the information, but the original Exceptions are made to this principle. Public bodies must meet all requests from individuals regarding their right to obtain information, unless it becomes clear to these bodies and governmental institutions that this information falls within the scope of the ruling specifying the exceptions. These bodies must also clearly and accurately state the exceptions, such that the information is classified as confidential and may not be disclosed.

Keywords: Transparency, Rights, Administrative, Freedoms.

المقدمة

تعتبر الشفافية مبدأ أساسيا لمحاربة الفساد بالإضافة الى المساءلة والنزاهة وقد تعززت المطالبة بها كأحد تطبيقاتها البالغة الأهمية وهو حق الاطلاع على المعلومة ومع توسع مفهوم ان الشعب هو مصدر السلطات في الدولة وله حق المشاركة في الدولة فهو شريك في صنع القرار السياسي ولا يتم تحقيق ذلك الا من خلال دولة مؤسسات شفافة تعترف بحق الناس في الحصول على المعلومات وتؤمن ذلك فعلياً ولا تكتفي برفعها كشعارات. تقييم أنظمة الحكم لم يعد بالاستناد الى النمو الاقتصادي او الاجتماعي او الأمني بل يتم بالاعتماد على معايير أخرى أهمها الشفافية وسيادة القانون ونشر المعلومات وتمكين الناس من الاطلاع عليها وهي من اهم الحقوق التي نادت بها كافة الوثائق الرسمية لحقوق الانسان ويعد شرطاً ضرورياً لوجود الديمقراطية التشاركية التي تمكن الافراد من المشاركة في اتخاذ القرارات العامة والتي تؤثر بشكل مباشر على حياتهم.

ان حق الحصول على المعلومة وتداولها لم يعد فقط حقاً انسانياً يتعين على الدولة ان تكفله بل اضحى من اهم أدوات الإصلاح السياسي والاقتصادي والتعليمي لما له من تأثير على المناخ العام للشفافية وتلعب دوراً جوهرياً في تفعيل الإصلاح على كافة الأصعدة بما ينعكس ايجابياً على دور المواطن في المجتمع والدولة اذا يعمل على مشاركة فعالة للمواطن وتحقيق مستويات اعلى للشفافية ومن ثم الرقابة والمحاسبة وهو ما يؤهل المجتمع لأجراء عمليات التقييم والتصحيح الذاتي بشكل مستمر.

أولا: أهمية البحث

ان أهمية البحث تأتي لأهمية هذا الحق بحد ذاته اذ اضحى من اكثر الوسائل الفعالة لمحاربة الفساد بكل أنواعه فحق المواطن في الحصول على المعلومة يساعد على معرفة كافة الإجراءات والمراحل التي تمر بها الاعمال الإدارية وتعيين مواطن الضعف إضافة الى تحديد الجهة التي يتم عرقلة الاعمال عن طريقها إضافة الى تسليط الضوء على الاليات القانونية في الحصول على المعلومة وتطبيق مبدأ الشفافية واهميته إضافة الى بيان انعكاسه على الواقع من حيث تقليل جرائم الفساد والسرقات التي تتم بالسر.

ثانيا: أهداف البحث

تهدف الدراسة الى بيان ما يأتي:

1ـ بيان أهمية مبدأ الشفافية وحق الحصول على المعلومة في تطبيق القانون.
2ـ الضمانات القانونية للمواطن في حقه في الحصول على المعلومة من حيث اهميتها.
3ـ تسليط الضوء على المفاهيم الأساسية المتعلقة بموضوع البحث.
4ـ التعرف على المبادئ القانونية الخاصة بمبدأ الشفافية وحق الاطلاع وكذلك الياتها.

ثالثاً: منهجية البحث

يعتبر هذا البحث من البحوث المحضة التأصيلية وقد استخدمنا المنهج التحليلي المقارن لتحليل النصوص القانونية.

رابعاً: هيكلية البحث

لكي تتوافر لدينا دراسة وافية ومستفيضة عن مبدأ الشفافية وحق الاطلاع على المعلومة لابد من ان نتطرق الى التعرف على ماهية هذا المبدأ من خلال تعريفة وبيان مفهومة إضافة الى بيان التطور التاريخي له وبيان دور التشريعات العراقية علية انتظم هذا البحث من خلال مبحثين عليه سنتناول في المبحث الأول التطور التاريخي لمبدأ الشفافية فيما يختص المبحث الثاني واقع الشفافية في العراق وطرق معالجة الفساد وهو كالاتي:

المبحث الأول: مفهوم الشفافية واهميتها والتأصيل التاريخي لها

المبحث الثاني: واقع الشفافية في العراق وطرق معالجة الفساد

المبحث الأول

مفهوم الشفافية واهميتها وجذورها

الفرع الاول

تعريف الشفافية لغة واصطلاحاً

ان الشفافية هي نقيض الغموض وتعني اتاحة المعلومات الكاملة عن اعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب إيجابية او سلبية على حد سواء من دون إخفاء عن الرأي العام، عليه سنتناول في هذا المبحث التعرف على هذا المبدأ وتعريفه لغة واصطلاحاً:

اولاً: تعريف الشفافية لغة

ان كلمة الشفافية تعني في اللغة العربية مشتقة من الجذر شفف حيث يقال شفاف وثوب شفيف أي رقيق شف يشف وهو الذي يستشف ما وراءه أي يمكن ان يبصر ما وراءه [1] ويقال شف عليه الثوب يشف بالكسر شفيفاً أي رق حتى يرى ما تحته وشفوف ايضاً وثوب شف بفتح الشين وكسرها أي رقيق. وعلى ذلك فان الشفافية تعني القدرة على ابصار الأشياء الموضوعة خلف الجدران وبالتالي القدرة على رؤية هذه الأشياء ومعرفتها وتبين حقيقتها.

ثانياً: تعريف الشفافية اصطلاحاً:

ان مصطلح الشفافية يرتبط بمصطلح البيان وهو ما يتبين به الشي من دلالة وغيرها ابان الشي يبين بياناً أي اتضح واستبان الشي ظهر واستبنته أي عرفته وفي المثل قد بين الصبح لدى عينين أي تبين[2]. تعرف الشفافية في الاصطلاح بانها حق كل مواطن في الوصول الى المعلومات ومعرفة اليات اتخاذ القرار أي ان الشفافية مطلب ضروري لوضع المعايير اللازمة التي تؤدي الى الثقة والمساعدة في اكتشاف الفساد ومنعه. كما يذهب البعض الى ان الشفافية في اعمال الإدارة العامة يقصد بها كشف الاهتمامات والاهداف والدوافع والموارد والاعلان عن المبادئ وهي تتضمن حقوق المنظمات الحكومية وغير الحومية والمواطنين في الاطلاع على كافة الحقائق المتعلقة بالعمل والأنشطة والبرامج والتمويل والتعاقدات...الخ.

كما وتعني اصطلاحاً مبدأ يؤصل لعدم وجود أمور او معلومات او حقائق تتعلق بالشأن العام ممكن اخفاؤها على الناس فمن حق الناس ان تعرف كل شيء فهي مفهوم يقوم التصرف بطريقة مكشوفة في كل ما يتعلق بالشأن العام والشفافية تعني الوضوح في الوظيفة والواجبات والمصادر وسير المعاملات وسبل أداء المسؤول لدوره...الخ، كما تعني وضوح المعطيات والمعلومات وان تكون في متناول الجميع وهي واحدة من المصطلحات الحديثة التي كثر استخدامها والدعوة الى التمسك بها كإحدى الاليات الدقيقة للوقاية من الفساد ومكافحته وكشفة عن طريق حرية تدفق المعلومات والعمل بأسلوب يسمح للجميع ولأصحاب المصلحة الخاصة بالحصول على المعلومة والحقائق للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات واكتشاف الانحرافات وايضاً كشف مؤسسات الدولة بجميع أنواعها ودرجاتها ومستوياتها وسلطاتها التشريعية، والتنفيذية، والقضائية والهيئات المستقلة والحكومات المحلية عن أنشطتها المختلفة في التخطيط والتنفيذ فالدولة ملزمة بالإعلان عن سياساتها وبرامجها من اجل منح المواطن دوراً فاعلاً ومؤثرا في صنع السياسات في اطار من التعاون والشفافية لضمان الوصول للأهداف الموسومة ودرء مخاطر الفساد في ثنايات تلك السياسات سواء عند وضعها او عند تنفيذها والتمسك بمبدأ الشفافية او الدعوة اليه هو تعبير عن الرغبة في ترسيخ ضرورات اطلاع الجمهور على كيفية إدارة الدولة وسياساتها العامة وبرامجها وأساليب التعامل خلف الكواليس(لجنة تنسيق المنظمات غير الحكومية لأجل العراق، 2021) ومنع اتصافها بالغموض وضمان مساهمة الجمهور في صياغتها ووضعها وتحديد أولوياتها والحيلولة دون ابعاد أصحاب المصلحة عن المشاركة فيها.

ان السرية التي تكتنف السياسات المالية العامة تفضي في الغالب الى استشراء الفساد وتعطي فرصاً اكبر لانحراف وخرق موازنة الدولة في وضعها او في تنفيذها لذا كانت الشفافية ضرورة ملحة لكشف السياسات المالية للدولة وكشف حسابات القطاع العام ما يمنح فرصة لمشاركة الجمهور في تنظيم الموازنة العامة وحسن الاشراف على تنفيذها ومنع البيئة الحاضنة للفساد من خلال السرية التي تتصف بها سياسات الدولة المالية. اما في الميدان السياسي فان الشفافية تؤدي دوراً بارزاً في شفافية العمل الرسمي عموماً والحكومي بشكل خاص وتعد قضية تمويل الأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية واحدة من اهم المعضلات التي تؤدي الى خدمة الأحزاب

السياسية الواصلة للحكم لفئات معينة لفضلها في التمويل المالي لها لذا تحاط تلك الممارسات بالسرية الكتمان وتنعكس على شفافية الاعمال الاتفاقية والمالية في الدولة التي تستهدف خدمة فئات معينة لها الفضل في وصول الأحزاب الحاكمة الى سدة الحكم بأموالها وتمويلها ما يفقد تلك الأحزاب كل اخلاقياتها السياسية. لذلك الزمت الأنظمة القانونية المختلفة الأحزاب السياسية بالإفصاح عن مصادر تمويلها وعد السرية المصرفية اجراء مصرفياً لا ينطبق على حسابات الأحزاب في المصارف والزمت بعض البلدان السياسيين بالإعلان عن صلات القرابة والمصاهرة فيما بينهم من اجل القضاء على الأسس القرابية للعلاقات الفاسدة وتفكيك شبكة الفساد في المؤسسات الرسمية كما الزمت دول أخرى السياسيين وكبار الموظفين الدولة بالإعلان عن ممتلكاتهم وعلاقاتهم ومنافعهم.

فالشفافية عموماً هي نقيض الغموض او السرية وتعني في حدها الأدنى توفير المعلومات عن أنشطة المؤسسات العامة للجمهور والاعلام من دون إخفاء او تبعيض او مغالطة فعندما تتبنى الحكومة الشفافية وسياسة الانفتاح فتكون هناك فرصة لمراجعة وتدقيق اعمالها وينشأ عن ذلك حوار وجدل ومناقشة لتلك السياسات والإجراءات والقرارات مما سيؤثر حتماً في صناع القرار فحينها يمكن وصف الحكم بانه شفاف تضيق فيه الفرص امام كبار السياسيين والمسؤولين في إساءة استخدام السلطة. فالشفافية تعمل على خلق المشاركة اليومية في العملية السياسية عن طريق الاعلام والجمهور عن طريق قنوات التواصل لان معرفة الجمهور بما يجري في المؤسسات العامة على مختلف مستوياتها ستتمخض عنه أسئلة واحتجاجات ومقترحات ومطالبات تطرح من قبل الاعلام والجمهور، وتخلق مدافعة وضغطاً باتجاهات يريدها الشعب وتلك هي مظاهر الديمقراطية التشاركية الأكثر تعلقاً بإرادة الجماهير المبنية على الشفافية والمشاركة اليومية في صنع القرار السياسي. لذلك تصر ما عرف بالشفافية الراديكالية على وجوب توفير المعلومات المهمة للمجتمع وجعلها في متناول الجميع ووجوب الكشف والاعلان عن جميع المستويات المخفية لصناعة القرار من دون استثناء تقريباً لا بحجج الامن القومي ولا بحجج الصحة العامة ولا غيرها.

الفرع الثاني

التطور التاريخي لمبدأ الشفافية في العراق

لم تنص الدساتير العراقية قبل عام 2003 على مبدأ الشفافية بل على العكس من ذلك كانت المنظومة القانونية تبالغ في النصوص التي تحتضن السرية والتكتم ومنع الناس من الاطلاع على المعلومات.

فلم يشر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل الى الزام الموظفين بالشفافية في قواعد السلوك التي تبناها في المادتين 4 و5 منه لكنه أشار الى الزام الموظفين بالسرية والكتمان مثلما فعل في المادة 4/ سابعاً التي الزمت الموظف العام بكتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته في ثلاث حالات[3]:-

1. اذا كانت سرية بطبيعتها.
2. اذا كانت ما يخشى من افشائها الحاق الضرر بالدولة او الأشخاص.
3. اذ صدرت اليه أوامر من رؤسائه بكتمانها.

ثم عاد فالزم الموظفين بموجب المادة 5/ رابع عشر بالامتناع عن الافضاء بأي تصريح او بيان عن اعمال دائرته لوسائل الاعلام او النشر في ما له مساس مباشر بأعمال وظيفته الا اذا كان مصرحاً له بذلك من رئيسة.

ولكن النظام القانوني العراقي اعتمد مصطلح الشفافية بشكل واسع في القوانين الصادرة بعد عام 2003 وخاصة القوانين الصادرة عن سلطة الائتلاف ومن أهم القوانين التي استخدمت مصطلح الشفافية في عدة مواضع قانون هيئة النزاهة الملحق بالأمر 55 لسنة 2004 حيث جاء في مقدمة الأمر 55 لسنة 2004: "وإذ يدرك الشعب العراقي ويؤكد أن الحكم الفعّال يعتمد على ثقة الشعب العراقي بحكامه وأن الفساد يقوض تلك الثقة ويؤكد أن الحكم النزيه والشفاف يعزز الرخاء الدائم للشعب العراقي ويشكل له وللمجتمع الدولي دليلاً على نزاهة حكام العراق. أما قانون هيئة النزاهة الحالي رقم 30 لسنة 2011 فقد ورد مصطلح الشفافية في أربعة مواضع وهي:نصت المادة 3 منه "تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق اولاً التحقيق في قضايا الفساد .

تنمية الثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات الخدمة العامة واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف. كما ونصت المادة 9/ تاسعاً الاكاديمية العراقية لمكافحة الفساد يديرها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل وله خبرة في ميدان اختصاصه مدة لا تقل عن عشر سنوات تهدف الى التدريب وضمان توفير تعليم مستمر لكوادر الجهات الرقابية ونشر ثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة والخضوع للمحاسبة. وجاءت

ألاسباب الموجبة: من أجل المعايير المهنية والنزاهة والشفافية في العمل الحكومي، وعدم استغلال العمل في الوظيفة العامة لتحقيق مصلحة شخصية بوسائل غير مشروعة، وفصل الأنشطة السياسية أو الحزبية أو الخاصة عن أداء العمل الحكومي، وتعزيز الشفافية والمساءلة في استخدام الأموال العامة والموارد الحكومية الأخرى... صدر هذا القانون.

وقد اعتمد الأمر الصادر بقانون الإدارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004 الشفافية كمبدأ أساسي في إعداد وصياغة السياسات الضريبية وسياسات الموازنة وإعداد التقارير عنها، كما ورد في المادة 1/1 منه: - يصدر هذا الأمر قانون الإدارة المالية الذي يضع هيكلاً شاملاً لتنفيذ السياسة الضريبية وسياسة الموازنة وفقاً لأفضل الممارسات الدولية وبتحديد مراحل منظمة لصياغة الموازنة الاتحادية وعدد من التقارير المطلوبة لغرض زيادة إمكانية إقرار وشفافية عمليات الموازنة.

أما قانون الإدارة المالية ذاته فقد ذكر في ديباجته أن مبادئ الشفافية والشمولية والانسجام لها أهمية أساسية عند إعداد وتنفيذ الموازنة الاتحادية للعراق وما يتصل بها. ان مبدأ الشفافية يقتضي نشر معلومات الموازنة وفق المعايير الدولية المعتمدة وتقديمها بطريقة تسهل التحليل وتعزز الثقة بها، وبالرجوع الى الدستور العراقي لسنة 2005 لا نجد اي ذكر للشفافية في مجال الحقوق الدستورية، باستثناء اتجاهه الى تأمين مناخ تحقيق الشفافية من خلال النص في الفقرة الثانية من المادة 38 منه على ضمان حرية الصحافة والطباعة والاعلام والنشر بحيث تكون المعلومة التي تعد اهم اداة من اداوت الشفافية متاحة لعامة الناس، وهذا يهمل مزايا هذا المبدأ في المجالات والحقوق التي هي في امس الحاجة اليه.

المبحث الثاني

واقع الشفافية في العراق وطرق معالجة الفساد

الفرع الاول

ابعاد الشفافية ومستوياتها

اولا: ابعاد الشفافية

ولكي نفهم مفهوم الشفافية وحق الحصول على المعلومات لا بد من بيان كافة جوانبها، ولذلك لا بد من التطرق إلى أبعادها ومستوياتها، وتظهر أبعاد الشفافية من خلال انعكاس تطبيقها على أداء الإدارة وآلية اتخاذ القرارات فيها، وخاصة القرارات التي تتعلق بحقوق الإنسان، لذلك لا بد أن تلتزم الإدارة بالشفافية لضمان اتساق أدائها مع التشريعات القانونية، ومن أهم هذه الأبعاد التي تؤثر في تطبيقها:

1. البعد التشريعي: يقوم هذا البعد على وضع حدود معينة لمتطلبات الشفافية من خلال تحديث وتعديل التشريعات القانونية بما يتلاءم مع تطورات الحياة الحديثة، سواء على المستوى الإداري أو السياسي أو الاجتماعي، ويكمن دور هذا البعد في الكشف عن أشكال المخالفات الصادرة عن الإدارة وموظفيها والعمل على إيجاد السبل الكفيلة بمعالجة هذه المخالفات بشكل سليم وقانوني وفرض الرقابة اللازمة لتنفيذ القوانين في كافة مؤسسات الدولة مع ضرورة نشرها بغرض إعلام المجتمع بها.
2. البعد الأخلاقي: يكتسب البعد الأخلاقي أهمية كبيرة عند تطبيق مبدأ الشفافية وحق الوصول إلى المعلومات، فهو ينبع من قيم ومبادئ راسخة تبعد الموظفين عن المخالفات وتقلل من معدلات الفساد حيث تتعمق هذه القيم الأخلاقية لدى الموظفين وتخلق مبدأ غير قابل للتفاوض وهو الالتزام بالقانون والذي يمثل في حد ذاته قيمة أخلاقية.
3. البعد المهني: ويقصد بذلك وجود نظام عمل داخلي يوضح عمل كل موظف داخل الإدارة، ويكون بمثابة دليل لهم في أداء عملهم بما يحقق السرعة في الإنجاز ويزيد من إنتاجية العمل من خلال تبني سلوك مهني سليم يرتكز على الصدق والنزاهة والحياد وغيرها من معايير السلوك المهني الصحيح. ثانياً: مستويات الشفافية وحق الوصول

تستند مستويات الشفافية وحق الوصول إلى مجموعة من الإجراءات الخاصة التي تتخذها الإدارة لغرض إدارة وتنظيم عملها. وتحدد هذه المستويات درجة الكفاءة في تطبيقها خلال مراحل إصدار القرارات ابتداء من مرحلتها الأولى وهي الأعمال التحضيرية لها وانتهاء بالمرحلة النهائية وهي نشرها في الجريدة الرسمية بغرض مراجعتها مما يساهم في التطبيق الصحيح للحوكمة الرشيدة في العمل الإداري وتنقسم هذه المستويات إلى قسمين أولهما المستوى الذاتي والثاني المستوى الشامل وسنتناول شرحها وفق الآتي:

1. المستوى الذاتي: يتضمن هذا المستوى تحديد مجموعة من الإجراءات المتعلقة بالموظفين والعاملين في الإدارة ويمكن حصر هذه الإجراءات فيما يلي:

- اختيار الموظفين على أسس ومعايير الكفاءة والجدارة والخبرة بعيداً عن المحاباة والتبعية والوساطة بالإضافة إلى قيام الإدارة بتعريف الموظفين بدورات توعوية تتضمن تذكيرهم بقواعد وطبيعة العمل وشرح المهام التي تقوم بها الإدارة والخدمات التي تقدمها للمواطنين.
- تنمية روح الفريق الواحد بين الموظفين وتشجيعهم على الالتزام به، مع ضرورة أن تكون التعيينات والترقيات وفق مبدأ الكفاءة وخاضعة للرقابة والمراجعة من قبل الجهات المختصة لضمان الالتزام بالشفافية.
- التأكيد على مبدأ المحاسبة وأدواتها ووضع إعلانات تثبت كافة المراحل المتعلقة بإنجاز المعاملات والرسوم الواجب دفعها.
- إجراء تقييم شامل لأداء الإدارة على كافة المستويات

2. المستوى الشامل: يتطلب هذا المستوى مجموعة من الإجراءات التي يجب على الإدارة العمل بموجبها، ومنها، [4]:

- العمل على تحديث وتعديل تشريعات الدولة بما يتوافق مع مستجدات الحياة في القطاعين العام والخاص وجعلها متاحة للجميع بهدف التحول إلى "دولة المؤسسات"
- عقد اجتماعات دورية بين الإدارة المركزية والأجهزة الرقابية، بحيث تمتلئ هذه الاجتماعات بروح الحوار والمشاركة ومحاولة الابتعاد عن فلسفة التوجيه المباشر، بحيث يتم عرض نتائجها على الجمهور.
- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني وأجهزة الرقابة بمختلف أنواعها المالية والتنظيمية والمحاسبية وإجراء تقييم لأداء القيادات الإدارية العليا.

وباختصار يمكن القول أن مبدأ الشفافية وحق الحصول على المعلومات أصبح من أهم المبادئ التي يجب اتباعها للحد من الفساد الإداري، حيث يجعل المعلومات المتعلقة بعمل الإدارة علنية، ويزيل الغموض والسرية، ويسهل عمل الجهات الرقابية من خلال توفير الأدلة التي تحتاجها هذه الجهات للقيام بمهامها على أكمل وجه وتحقيق الهدف الأساسي المتمثل في مكافحة الفساد الإداري والقضاء على آثاره، كما يمنح الأفراد حرية الاطلاع على القرارات التي تصدرها الإدارة والتي تمس حقوقهم الأساسية، ويتيح لهم حق الاعتراض عليها من جانبهم، حيث يتم إعلانها للجميع، لذلك أصبح تطبيق الشفافية ضرورة أساسية، حيث يعمل على ضمان سير العمل الإداري بشكل منتظم ومستمر.

الفرع الثاني

دور الشفافية الادارية في الحد من الفساد الاداري والمالي

اولاً: واقع الشفافية في العراق

تعود جذور الشفافية في العراق إلى عام 1925 عندما صدر القانون الأساسي، حيث نصت المادة (57) منه على أن جميع جلسات مجلس الأمة تكون علنية من حيث المبدأ، كما نصت المادة (104) منه على ضرورة إنشاء دائرة لتدقيق جميع نفقات الحكومة، ونتيجة لذلك تم إنشاء دائرة المراجع العام بموجب القانون (رقم 17 لسنة 1927) والذي تم تغيير اسمه فيما بعد إلى ديوان الرقابة المالية بموجب القانون رقم (42 لسنة 1968) وبموجب القانون رقم (6) لسنة 1990 المعدل للقوانين السابقة، حيث جعل هذا القانون ديوان الرقابة المالية أعلى مؤسسة تدقيق في العراق، ومن مهامه تزويد الحكومة والمواطنين بالمعلومات الدقيقة المتعلقة بعمل الحكومة والأوضاع المالية، وفحص وتدقيق النفقات العامة للدولة للتأكد من سلامتها وتوافقها مع بنود الموازنة العامة، وإبداء الرأي في التقارير المتعلقة بالأنشطة المالية للجهات الحكومية وما إذا كانت متوافقة مع القانون، ومراقبة وتقويم الأداء الحكومي وفقاً لقانون الديوان، وتقديم المساعدة الفنية للدوائر فيما يتعلق بالمجالات المحاسبية، وكشف أدلة الفساد والاحتيال، والهدر، والتجاوزات، وعدم الكفاءة في الأمور المتعلقة بالمال العام.

يعمل الديوان على تعزيز الشفافية من خلال تدقيق النشاط المالي والإداري وتقييم البرامج، ويعتبر هذا الجهاز أعلى مؤسسة تدقيق فعالة في البلاد، ويعمل كحارس عام لكشف سوء استخدام السلطة والهدر والاحتيال من خلال تعزيز الجهود لمكافحة الفساد الإداري والمالي والنزاهة في الحكومة. وتأتي هذه الأهمية من الاستقلال الذي يتمتع به الديوان مما يعطيه دوراً فعالاً في تنفيذ مهامه. ولأن العراق مر بظروف سياسية في عهد النظام السابق وسوء استخدام السلطة أدى إلى نمو كبير في ظاهرة الفساد الإداري والمالي، إلا أنه بعد عام 2003 وتغير النظام السياسي في البلاد كانت الإجراءات للوقاية من الفساد غير مدروسة ومتقطعة مما أدى إلى ظهور العديد من أنواع الفساد المالي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي والأخلاقي. وبعد صدور قانون إدارة الدولة الانتقالية لسنة 2004

والذي أصبح دستوراً للدولة خلال تلك الفترة وحتى نفاذ الدستور العراقي لسنة 2005، تم تأسيس عدة هيئات رقابية بموجب قانون إدارة الدولة لسنة 2004 بهدف مكافحة الفساد الإداري والمالي والحد منه، ومن بين هذه الهيئات هيئة النزاهة العراقية التي تأسست بموجب الأمر (55) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة سنة 2004، والذي نص على تشكيل هيئة عراقية تعنى بالنزاهة العامة، تتولى تنفيذ وتطبيق القوانين العراقية المتعلقة بمكافحة الفساد، ومتابعة التزام الإدارة بالمعايير المطلوبة عند تقديم الخدمات للجمهور، وكان الهدف من تأسيس هذه الهيئة تثقيف وتوعية وإرشاد المواطنين للتخلص من الفساد المالي والإداري والعمل على توفير إدارة تعمل بشفافية ونزاهة وتخضع للمساءلة وتحمل المسؤولية الملقاة على عاتقها.

وعند صدور الدستور العراقي لسنة 2005 تغير اسم هذه الهيئة من هيئة النزاهة العامة الى هيئة النزاهة استناداً الى نص المادة (102) من الدستور والتي منحتها استقلالاً مالياً وادارياً، وعليه صدر قانون رقم 30 لسنة 2011 بشأن هيئة النزاهة والذي نص على ان مهمة هذه الهيئة هي التحقيق في جرائم الفساد وكذلك متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها وذلك وفقاً لنص المادة (3) من قانون الهيئة الحالي، كما ألزم القانون اعلاه قاضي التحقيق بإشعار هيئة النزاهة عند اجراء التحقيق في اي دعوى تتعلق بالفساد وذلك وفقاً للمادة (14) من ذات القانون. كما استقرت محكمة التمييز في العراق على منح الهيئة حق الطعن في قضايا الفساد التي تحقق فيها محققو الهيئة، وذلك بموجب قرار الهيئة الجزائية (الموسع) لدى محكمة التمييز رقم 2012/145 في 2012/7/25، والذي جاء فيه (لهيئة النزاهة حق الطعن في القرارات والأحكام الصادرة في قضايا الفساد التي تحقق فيها، لأنها تعتبر طرفاً في كل قضية فساد، وفقاً لأحكام المادتين (10، 14)[5] من قانون هيئة النزاهة النافذ).

كما تصدر هيئة النزاهة جريدة رسمية تنشر فيها إقرار الذمة المالية لكبار المسؤولين في الدولة العراقية وذلك لمراقبة التغيرات التي تطرأ على أموالهم وكذلك أموال عوائل هؤلاء المسؤولين ويعتبر الإقرار إقراراً وهو بدوره حجر الزاوية لمبدأ الشفافية. وقد تم تأسيس ديوان المفتش العام بموجب الأمر رقم (57 لسنة 2004) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة والغرض من إنشائه هو التحقيق والمتابعة والتدقيق في أعمال كافة وزارات الدولة لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد المالي والإداري. ومنذ إلغاء ديوان المفتش بموجب القانون رقم (24 لسنة 2019) تم إحالة القضايا المتعلقة بالفساد الإداري إلى هيئة النزاهة. وبشكل عام لا داعي للحديث عنها لأنها قد تم حلها وقد أحسن المشرع العراقي حين ألغى ديوان المفتش العام لأن تعدد الجهات يؤدي إلى تشتت جهود مكافحة الفساد وحصرها في هيئة النزاهة. ولكن رغم تعدد الجهات في العراق التي تعمل على تعزيز الشفافية الإدارية إلا أنها لم تحظ بأهمية كبيرة، إذ لا يوجد قانون يسمح صراحة للجمهور بالحصول على المعلومات، رغم وجود مسودة لهذا القانون[6]، وكذلك مسودة قانون حرية التعبير والتجمع والتظاهر وغيرها من القوانين التي تنظم الحقوق والحريات في العراق.

إن سن قانون حرية المعلومات يحقق العديد من الأهداف، أهمها المشاركة العامة في اتخاذ القرارات الحكومية، ويمنح الشعب القدرة على مراقبة المسؤولين الحكوميين، ويضمن قدراً كبيراً من الشفافية التي تقف في وجه السرقة والفساد، كما يقول أحد أعضاء المحكمة العليا الأميركية عن الشفافية (قليل من ضوء الشمس أفضل مطهر للجراثيم). ويتضمن حق الحصول على المعلومات التزام الجهات الرسمية بتوفير المعلومات ونشرها ليطلع عليها الجمهور. وبالرجوع الى الدستور العراقي الحالي فهو لم ينص صراحة على حق المواطن في الحصول على المعلومة بل نصت المادة (38) على ضمان حرية التعبير بكل الوسائل وعدم النص صراحة على الحصول على المعلومة لا يعني عدم اعتراف المشرع الدستوري بهذا الحق بل يرى الكثير من علماء القانون ان الحصول على المعلومة هو جزء لا يتجزأ من حرية التعبير ومن هنا فان الحصول على المعلومة مكفول دستوريا استنادا الى المادة (38) ونحن نميل الى هذا الرأي لانه اقرب الى المنطق القانوني ويحقق ضمانة اكبر للحريات الفردية وهو الهدف الاساسي للدستور. وبتتبع مواد الدستور نجد مصطلح الشفافية مذكوراً صراحة في موضعين، الأول في المادة (106) التي تتحدث عن إنشاء هيئة لتوزيع الإيرادات الاتحادية، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة أعلاه على (ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال...) والموضع الثاني لذكر الشفافية هو المادة (135) حيث تنص الفقرة السادسة على أن (يشكل مجلس النواب لجنة برلمانية من أعضائه لمراقبة ومراجعة الإجراءات التنفيذية للهيئة العليا لاجتثاث البعث وأجهزة الدولة، لضمان العدالة والموضوعية والشفافية...) ويعتبر هذان النصان تكريساً لمبدأ الشفافية في الدستور، مما يزيد من احترام هذا المبدأ من قبل سلطات الدولة، لكن الدستور ينتقد لمعالجته في نطاق محدود يتعلق بعمل الهيئة العامة لمراقبة الإيرادات وعمل اللجنة البرلمانية المسؤولة عن مراقبة الهيئة العليا لاجتثاث البعث، والتي ينبغي إعادة النظر فيها في هذا الجانب[7].

وقد نص الدستور العراقي لسنة 2005 على التعهد بتنفيذ كافة الالتزامات الدولية وحق الأفراد في الحصول على المعلومات، وقد أكد على ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 الذي نص على: "الحق في التماس الآراء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت..." إضافة إلى ذلك فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم (1-59) بتاريخ 1946/2/14 والذي نص على:

"إن حرية المعلومات حق من حقوق الإنسان". .. ركيزة اساسية لكافة الحريات التي تقوم عليها الامم المتحدة" وبالتالي فان العراق ملزم بتنفيذ هذه النصوص. انضم العراق الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة (2004) وصادق العراق على هذه الاتفاقية بالقانون رقم (35 لسنة 2007)[8]. وتلزم هذه الاتفاقية كافة اعضائها باتخاذ التدابير المناسبة لمكافحة الفساد وتشجيع المجتمع المدني والمنظمات على المشاركة في مكافحة الفساد واهم هذه التدابير (ا- تعزيز الشفافية في عمليات صنع القرار وتشجيع مساهمة الناس فيها، ب- ضمان حصول الناس على المعلومات بشكل فعال) اضافة الى التدابير الاخرى المتمثلة بتعريف الجمهور بهيئات مكافحة الفساد المشار اليها في الاتفاقية. وبالتالي فان العراق ملزم بهذه الاتفاقية وما تتضمنه من قوة الزام للجهات الرسمية بالافصاح عن المعلومات المتعلقة بالسلطات العامة.

وتنفيذا لالتزام العراق بتنفيذ احكام اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد قدمت الحكومة مشروع قانون (استرداد عائدات الفساد لسنة 2021) والذي لم يقر بعد وقد رأى النور بتشريعه وعند التصويت عليه سيكون اضافة لجهود مكافحة الفساد في العراق واستعادة الاموال المهربة الى الخارج وفي تصريح للرئيس العراقي اشار الى ان العراق خسر ما يقارب (150) مليار دولار من عائدات النفط منذ عام 2003 تم تهريبها الى خارج العراق وقد شكل مجلس القضاء الاعلى وفي اطار مكافحة الفساد محكمة مختصة بقضايا الفساد عام 2019 واعاد تشكيلها بالبيان رقم (96/ق/أ) الصادر بتاريخ 2021/11/21 وسماها المحكمة الجنائية المركزية لمكافحة الفساد - رئاسة محكمة استئناف بغداد الكرخ الاتحادية ونعتقد انه من الضروري الاسراع بتشريع قانون حق الحصول على المعلومات كونه الضمانة الاساسية للشفافية الادارية في العراق. وبمراجعة مسودة هذا القانون المقدمة لمجلس النواب سنة 2014 نجد ان اسباب هذا القانون تنص على انه "من اجل نشر وتعميم مفاهيم الشفافية والنزاهة في الادارة العامة لمرافق الدولة صدر هذا القانون" وعليه يجب ان يصدر هذا القانون ليكون الاساس الذي ترتكز عليه الشفافية الادارية في العراق حيث ان قانون حق الحصول على المعلومات حتى تاريخه يمثل تعطيلا تشريعيا لهذا الحق وعليه نطالب المشرع العراقي بسن هذا القانون في القريب العاجل ليتمكن المواطنون من الوصول الى المعلومات الحكومية واجبار الجهات الرسمية على اتباع الشفافية في عملها وهذا القانون اذا صدر فهو الاساس القانوني لمبدأ الشفافية في العراق بالرغم من وجود نصوص في بعض القوانين والانظمة تشير الى ضرورة العمل العلني مثل قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971 وقانون اصول المحاكمات المدنية رقم 83 لسنة 1969 والنظام الداخلي لمجلس النواب المنشور في الجريدة الرسمية العراقية العدد 4032 بتاريخ 2007/5/2. مما ألزم المجلس بعقد جلساته علناً، وعندما يتم إتباع الشفافية الإدارية في عمل أجهزة الدولة فإن ذلك يعتبر علاجاً فعالاً لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق من خلال الكشف عن القرارات والإجراءات المتخذة من قبل الجهات الرسمية، مما يجعلها عرضة للنقد والمراقبة من قبل الرأي العام والجهات الرقابية المختصة.

ثانياً: دور الشفافية الادارية في الحد من الفساد الاداري والمالي

تحظى قضية الشفافية الإدارية بالاهتمام في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي، ويبرز ذلك من خلال مساهمتها الكبيرة في[9]

أولاً: زيادة مستوى الثقة التي يوليها أفراد المجتمع لموظفي الحكومة، حيث تسهل الشفافية حصول الجمهور على الخدمات المطلوبة، مما يؤدي إلى تحقيق الرضا بين الأفراد وإشباع احتياجاتهم.

ثانياً: إن زيادة مستوى الشفافية في العمل الإداري تعني وضوح إجراءات العمل وتجنب الروتين المعقد والإجراءات المطولة، وتساهم في تقليص الصلاحيات الكبيرة في اتخاذ القرار بهدف الحد من المركزية الصارمة وزيادة قدرة الأفراد العاملين.

ثالثاً: تحقيق المصلحة العامة، لأن غياب الشفافية في بعض التشريعات سبب أساسي للتأويلات الشخصية التي تشكل عائقاً أمام المصلحة العامة في كثير من الأحيان.

رابعاً: العمل على إصدار القرارات الإدارية الصحيحة، وذلك من خلال المراجعة الدورية لكافة القوانين واللوائح وجعلها واضحة ومتوافقة مع التطورات المتقدمة في مجال العمل، وكذلك العمل على تشجيع وجذب الاستثمارات من خلال توضيح كافة التشريعات واللوائح والإجراءات.

خامساً: تعمل الشفافية على مكافحة الفساد على المستوى السياسي من خلال إلزام الحكومة بالإعلان عن كافة أنشطتها، لأن مكافحة الفساد لا يمكن أن تتحقق إلا بإطلاع الجمهور على سياسات الحكومة، كما تعمل الشفافية على منع استبداد الحكام وعدم السماح بتركيز السلطات الثلاث في يد شخص واحد[10].

سادساً: الشفافية شرط أساسي لسلامة السياسات المالية للدولة، حيث تلزم الحكومة بنشر الموازنة العامة ليطلع عليها الجمهور في الوقت المناسب، مما يزرع الثقة لدى الجمهور والانضباط في التنفيذ من قبل الحكومة، والعكس يؤدي إلى تبديد موارد الدولة، وتحقق الشفافية الانضباط المالي، وتقلل من تكاليف المشاريع، وتحمي المستثمرين، وتوفر الثقة في السوق[11].

سابعاً: تعمل الشفافية على تخفيف حدة الأزمات، حيث يتبين من تجارب الدول أن الأزمات الاقتصادية تتأثر بدرجة الشفافية في الاقتصاد وكذلك بمستوى الثقة في قنوات المحاسبة.

ثامناً: تظهر أهمية الشفافية في مكافحة الفساد المالي من خلال المساهمة في رفع إيرادات الدولة من خلال القضاء على الفساد في النظام الضريبي وأيضاً القضاء على الرشاوى التي تحدث في القطاع الحكومي.

ومن خلال ذلك يتضح لنا دور الشفافية وأهميتها إذا تم تطبيقها، فهي تؤدي إلى نتائج إيجابية، كما تعمل على خفض مستويات الفساد في أجهزة الدولة، ومحاربة الترهل الإداري، وزيادة فعالية وكفاءة موظفي الدولة، وتحقيق التنمية الإدارية الناجحة في كافة مؤسسات الدولة. (نرى ضرورة تطبيقه في كافة مفاصل الدولة سواء القطاع الخاص أو العام والعمل على شمول موظفي الدولة بدورات تطويرية وإنشاء مكتب إعلامي في كافة الدوائر يتولى مهمة نشر نشاطات هذه الدائرة والمشاكل التي يعاني منها المراقبون بكل شفافية وصدق مما يعطي الطمأنينة لدى الجمهور بنزاهة عمل هذه الجهة ويشكل كذلك مراقباً فعالاً لعمل الأجهزة الحكومية ومن ثم يعرضها للنقد والمحاسبة إذا أخطأت مما يؤدي بدوره إلى الحد من انتشار الفساد الإداري والمالي[12].

أولاً: الاستنتاجات

1. يعود تاريخ الشفافية في العراق إلى عام 1925 منذ صدور القانون الأساسي للدولة وليس حديثاً كما يراه البعض، إذ أوجب هذا الدستور على مجلس النواب عقد جلساته علناً وأوجب إنشاء دائرة لتدقيق حسابات الحكومة والتي تم تغيير اسمها إلى ديوان الرقابة المالية في الوقت الحاضر.
2. إن مشروع قانون حق الحصول على المعلومات لا يزال مقترحاً ولم يصوت عليه مجلس النواب رغم تقديم مشروع هذا القانون إلى المجلس منذ عام 2014، رغم أن حق المواطن في الحصول على المعلومات قد كفل في الدستور العراقي بالتأكيد على حرية الرأي والحصول على المعلومات مكملة لحرية الرأي والتي هي جوهر الشفافية.
3. القصور في العمل فيما يتعلق بالحكومة الالكترونية على الرغم من اطلاق مبادرة الحكومة الالكترونية الا انها لم يتم تفعيلها بشكل حقيقي ومازالت تقتصر في بعض الوزارات على تقديم الطلبات فقط وعدم اتمام المعاملة بشكل كامل حيث ان تفعيل النظام الالكتروني يعد من اهم السبل لتعزيز الشفافية ومحاربة الفساد الاداري والمالي.
4. تعرف الشفافية بانها تقديم المعلومات للجمهور وكلما توافرت هذه المعلومات بشكل علني وشفاف كلما زادت فرص مكافحة الفساد الاداري والمالي وتقليص دوره لان الشفافية تضمن كشف الاخطاء امام الرأي العام والجهات الرقابية.

ثانيا: المقترحات

1. الاسراع في اقرار قانون حق الحصول على المعلومات لانه يمثل ضمانة لحقوق المواطنين في الاطلاع على عمل الحكومة وهذا ما تتطلبه الشفافية الادارية.
2. يجب على الحكومة العراقية الالتزام باصدار المعاملات الكترونيا وليس مجرد تلقي الطلبات لان التعامل الالكتروني يدل على شفافية الاجراءات الادارية ويساهم في الحد من الفساد في مجال العمل الاداري.
3. نطالب المشرع العراقي بتعديل نص المادة 16 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 بشأن تقديم إقرار الذمة المالية من المستويات العليا، بحيث يتضمن إقرار الذمة المالية لكافة موظفي الدولة لأن الفساد لا يقتصر على كبار الموظفين، كما يجب أن يكون تقديم إقرار الذمة المالية للأحزاب وأعضائها إلزامياً وليس اختيارياً.
4. الدعوة إلى نشر وترسيخ قيمة الشفافية في الوعي الثقافي للمواطنين وتحصينهم بمعرفة متطلبات تحقيق هذه القيمة من خلال استخدام المؤسسات التربوية والتعليمية والدينية والإعلامية في المجتمع.
5. الدعوة إلى أن ينص الدستور على أن تخضع إجراءات التعيين في الوظائف العامة لآليات شفافة ودقيقة بعد أن يتوافر في المرشح مؤهلات الكفاءة والنزاهة.

المصادر

[1] ابن منظور، محمد بن مكرم (1997م) **لسان العرب**، بيروت دار احياء التراث العربي.
[2] عزت، أحمد (2013): **حرية تداول المعلوماتـ دراسة قانونية**، ط2، مؤسسة حرية الفكر والتعبير بدعم من منظمة اليونسكو، القاهرة.
[3] خلف جمعه فرج (2021): **دور الادعاء العام في مكافحة الفساد المالي والاداري في مرحلة التحقيق**، بغداد، دار الكتاب للطباعة والنشر والتوزيع.
[4] كاظم ،هبة محمد (2023): **الشفافية وحق الاطلاع على المعلومات دراسة قانونية**، رسالة ماجستير، جامعة الاديان والمذاهب/ كلية القانون.
[5] المادتين (14،10) من قانون هيئة النزاهة النافذ.
[6] المادة (38) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
[7] الامر (55) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لعام 2004.
[8] المادة (5/ رابع عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.
[9] حماد، رافد محمد (2022): **الشفافية الادارية في العراق واقعها وطرق تعزيزها**، جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية، م 12، ع 2، ج1.
[10] المادة (4/ سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.
[11]القانون رقم 17 لسنة 1927 تدقيق المصروفات الحكومية.
[12] المادة (104) من القانون الاساس لعام 1925.