

الشفافية الادارية ودورها في الحد من الانحراف بالسلطة

م.د. حوراء حيدر ابراهيم الطائي

كلية القانون، جامعة ذي قار - العراق

Email: lawp1e209@utq.edu

قبول البحث: 08/08/2023

مراجعة البحث: 07/08/2023

استلام البحث: 23/04/2023

ملخص الدراسة :

يشكل عام يعتبر مبدأ الشفافية من المصطلحات الحديثة نسبياً في المجال الإداري فرضته متطلبات التنمية ، إذ ان الفعل أو النشاط يعد شفافاً إذا كانت المعلومات الخاصة به متوفرة وواضحة ، وذلك يتيح لمن لهم مصلحة أن يكون لهم دور في الكشف عن عيوب النشاط محل الشفافية وبالتالي حماية مصالحهم ، إذ ان جوهر الشفافية يقوم على العلانية والوضوح ووفرة المعلومات الخاصة بالعمل هذا من جانب ، ومن جانب اخر يعد عيب الانحراف من العيوب الخفية الذي يصعب الكشف عنه ويتمثل باستغلال المنصب لتحقيق أهداف شخصية على حساب الصالح لعام ، ومن هذا وذاك يبدو ان هناك علاقة مباشرة بين علنية الشفافية وتستر عيب الانحراف بالسلطة وهي علاقة عكسية ، فكلما ارتفعت مؤشرات الشفافية انحصرت صور عيب الانحراف بالسلطة وانكشفت على نحو اسرع ، لان هذا العيب لا ينمو إلا في ظل عدم الشفافية ، أو كانت دون المستوى المطلوب .

الكلمات المفتاحية: الشفافية الادارية ، الانحراف بالسلطة ، حق دستوري ، رقابة ذاتية

Administrative transparency and its role in reducing the deviation of Authority

Dr. Hawra'a Haidar Ibraheim Altaie

Email: lawp1e209@utq.edu

Abstract:

In general, the principle of transparency is considered one of the relatively recent terms in the administrative field imposed by the requirements of development, as the act or activity is considered transparent if the information about it is available and clear, and this allows those who have an interest to have a role in revealing the defects of the activity subject to transparency and thus protecting their interests, as the essence of transparency is based on publicity, clarity and abundance of information related to this work on the one hand, and on the other hand, the defect of deviation is one of the hidden defects that is difficult to detect and is represented by the exploitation of the position to achieve personal goals at the expense of the common good. From this and that, it seems that there is a direct relationship between the publicity of transparency and covering up the defect of deviation from the authority, and it is an inverse relationship.

Keywords: Administrative transparency, deviation of authority, constitutional right, self-censorship

مقدمة

في الحقيقة ان موضوع البحث يتركز على عيب الانحراف بالسلطة الذي يتصل بركن الغاية في القرار الإداري، والذي يعد من أخطر عيوب القرار الاداري كونه يتمتع بطابع خفي لارتباطه بنفسية مصدر القرار الإداري، حيث تنتشر الإدارة عليه من خلال إضفاء المشروعية على بقية عناصر القرار الأخرى، وهذا الأمر يقتضي التغلغل بالرقابة إلى الأغراض الخفية التي يستهدفها مصدر القرار، والمفترض فيه أنه يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة حيث تنصب هنا رقابة القضاء الإداري على نفسية وذاتية مصدر القرار وهي أمور من الصعب التحقق منها كما يصعب على المدعي اثباته لان الإدارة تمتلك كل ما يخص القرار الاداري من اوراق ومستندات، ولا سبيل لمواجهة صعوبة هذا العيب والحد منه الا بوجود مبدأ الشفافية كمبدأ يطبق على إدارة الشؤون العامة للدولة بصفة عامة وقرارات الادارة بصفة خاصة، على نحو يمكن الافراد أن يحصلوا على صورة واضحة ومفهومة عن الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من خلال قراراتها الادارية، وبناء على ما سبق سنحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على الشفافية الإدارية ودورها في الحد من الانحراف بالسلطة .

اهمية البحث

تتجسد أهمية هذه الدراسة في دور الشفافية الادارية في القرار الاداري بشكل خاص، كونها تضمن توفر المعلومات الواضحة الدقيقة، وبالتالي إفساح المجال أمام الجميع للاطلاع عليها، وهذا الدور له أثر واضح في إتاحة المعلومات دون طلب، أو بناء على طلب، مما يمكن الأفراد الاعتراض المبرر على القرارات الادارية التي انحرفت عن الصالح العام، كما وتتجلى أهمية الدراسة بان الشفافية الادارية تعد ضرورة حتمية تفرضها طبيعة النظم الإدارية الحديثة، وذلك يقتضي ضرورة تحول الشفافية من افكار نظرية إلى حق دستوري تحرص التشريعات على تطبيقها في مجال الادارة العامة لضمان تحقيق المصلحة العامة على اكمل وجه.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة الدراسة بشكل اساسي في غياب الاهتمام التشريعي بالشفافية الادارية ودورها الفاعل في الحد من الانحراف بالسلطة، نظرا لما يمتاز به هذا العيب من خصوصية تجعله خفيا وغير ظاهرا لارتباطه بالنفس والغاية الداخلية لمصدره التي تسعى لتحقيق اهدافا على حساب الصالح العام، وهو بذلك يعد المحرك الاساسي والبنية الاولى لظاهرة الفساد هذه الافة الخطيرة المتفشية في مختلف مؤسسات الدولة العراقية، لان السرية والتعتيم لا تزال تعتبر المبدأ الأساسي العام الذي يحكم أنشطة وأعمال الإدارة في العراق المجال الرحب لهذا العيب، لذا أصبح من المهم الوصول إلى حلول ناجعة للحد والتصدي لهذا العيب عن طريق توفير ضمانات تتناسب وطبيعته المستترة، للوقاية منه بدلا من إيجاد الحلول له بعد وقوعه، وهو ما سنحاول معالجته في بحثنا هذا.

منهجية البحث

بالنسبة لمنهج البحث المتبع سنعمل على معالجة موضوعنا بطريقة وصفية تحليلية من خلال التطرق الى المراجع العلمية المختلفة ووصف وتحليل الحقائق العلمية والمعلومات وفقاً لوجهة نظر قانونية متوازنة بما ينسجم مع ما تعاني منه المؤسسات الحكومية في العراق من تزايد حالات الانحراف بالسلطة والفساد الذي تسبب في تدني مستوى الكفاءة الإدارية والمالية، وهدر واستنزاف كبير من الطاقات البشرية والثروات الطبيعية، التي يمكن الاستفادة منها في دفع عجلة التنمية الشاملة.

خطة البحث

ان خطة البحث وحسب المتعارف عليه أكاديمياً في البحوث القانونية سيتم تقسيمها على بحثين، قسمنا كل منهم على مطلبين، وسيكون المبحث الأول لماهية الشفافية الإدارية والانحراف بالسلطة، أما المبحث الثاني فسيكون حول متطلبات الشفافية الادارية للحد من الانحراف بالسلطة، وفي نهاية بحثنا سنورد في خاتمته أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات ومقترحات حول الموضوع، والتي نرى ان الأخذ بها يحقق فائدة عملية .

المبحث الأول

ماهية الشفافية الإدارية والانحراف بالسلطة

تمثل الشفافية حلقة وصل بين الإدارة والأفراد كونها تبين آلية عمل الإدارة ، والكيفية التي تتبعها في إصدار قراراتها ،وهي بذلك تسهل الكشف عن طبيعة أعمالها ومعرفة المعلومات المتعلقة باتخاذ القرارات. ولبيان ماهيتها سنقسم هذا المبحث على مطلبين سيكون الاول حول مفهوم الشفافية الادارية،اما الثاني فسيكون مخصصاً لبيان مفهوم عيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الاول

مفهوم الشفافية الإدارية

ان طبيعة الدراسة تقتضي اولاً التعرض لمعنى الشفافية الادارية لغتاً واصطلاحاً للوقوف على ما تعنيه الشفافية ومعرفة خصائصها ،لذا سيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين، سيكون الفرع الاول مخصصاً لمعنى الشفافية الادارية ،اما الثاني فنسكسه لعناصر الشفافية الادارية.

الفرع الاول

معنى الشفافية الإدارية

أولاً - المعنى اللغوي للشفافية الادارية: الشفافية في اللغة تأتي (شف) مفرد، شفوف، وتعني شف الثوب ونحوه: رق ولم يحجب ما وراءه شُفَّ الإناء/ الزجاج ثوب شف شفيف شف الجسم: نحل، رق من النحول⁽¹⁾. شُفَّ: الشَّف بالفتح : ستر رقيق، وشَفَّ عليه ثوبه وشَفَّرَةً يَشْفُ شُفُوقاً وشَفَّيفاً أيضاً ، أي: رق: حتَّى يُرى ما خَلْفَهُ وشَفَّ جسمه يَشْفُ شُفُوقاً، أي : نَحَلَ⁽²⁾. ويتضح مما تقدم بشأن المعنى اللغوي للشفافية، أن المعاني السابق ذكرها تكاد تتفق على أن الشفافية هي الشيء الذي يمكن النظر من خلاله بسهولة.

ثانياً - المعنى الاصطلاحي للشفافية الادارية : انّ الاحاطة بالمعنى يمثل نقطة البداية ومركز الانطلاق لأي معالجة قانونية تصف الداء وتضع الحلول القانونية المناسبة له ،وجدير بالذكر ان الشفافية كمصطلح يستخدم في مجالات متعددة فهي بشكل عام تعني أن المعلومات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة تكون معلومة وواضحة لدى الشعب، وعلى الحكومة أن تتبنى سياسة الابتعاد عن الحكم الشمولي وتوسيع الديمقراطية⁽³⁾. وفي معنى اخر يراد بها احد اهم عناصر الإدارة الجيدة في الحكم ،وكلما كانت الشفافية متوفرة وواضحة كان الحكم جيداً وتحقق الاستقرار المطلوب ، لأنها تعني المكاشفة بين الحكومة والشعب عبر ممثلي الشعب في البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني من أحزاب ونقابات والجمعيات والصحافة⁽⁴⁾. وفي معنى اخر بين الشفافية على نحو ادق بانها العلانية والوضوح وهي بذلك عكس السرية، لان الاخيرة تعني إخفاء الأفعال عمداً، بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال، وينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة بوزاراتها المختلفة، كما ينطبق على أعمال المؤسسات الخاصة التي يتضمن عملها تأثيراً على مصلحة الجمهور، والمؤسسات غير الحكومية⁽⁵⁾.

هذا ويرى البعض انه على الرغم من أن جميع التعريفات الواردة بشأن الشفافية تتفق على أنها تتضمن توفير المعلومات وإتاحتها للجمهور بشكل علني إلا أنها لم تتفق على تعريف موحد للشفافية، لأنها ركزت على بعض جوانب الشفافية دون غيرها ،لذا ذهب للقول الى ان الشفافية هي(تصميم وتطبيق ونشر اللوائح والقوانين والأنظمة والآليات والسياسات والإجراءات وغير ذلك من الأدوات التي تكفل حق المواطن في معرفة وفهم ومراقبة سلوكيات الموظفين العموميين وإتاحة المعلومات اللازمة للمواطن في الوقت المناسب)⁽⁶⁾. كما وتعرف

(1) .احمد مختار عمر معجم اللغة العربية المعاصرة ط1، المجلد الاول، عالم الكتب ، القاهرة، 2008، ص1217.

(2) .أبي نضر اسماعيل بن حماد الجوهري تاج اللغة وصحاح العربية دار الحديث، القاهرة، 2009، ص604.

(3) .عصام احمد البهجي،الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص15.

(4) .سائدة الكيلاني وباسم سكجها ، نحو شفافية أردنية ط1، مؤسسة الأرشيف، عمان، 2000 ،ص66.

(5) .جميل عودة ابراهيم، مفهوم الشفافية الإدارية كحق للمواطن مركز آدم للدفاع عن الحقوق والحريات، 2023، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي: <https://ademrights.org/news/>

(6) .د. عبد اللطيف مصلح محمد عاتض، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري دراسة ميدانية على الوحدات الحكومية المدنية البنية، مجلة الدراسات الاجتماعية، كلية العلوم الإدارية وكلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، الجمهورية اليمنية ،العدد التاسع والعشرون ، 2009، ص154.

الشفافية على أنها آلية الكشف والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ⁽⁷⁾. ويبدو من عموم هذه التعاريف انها حرصت على تبني المعنى الواسع لمصطلح الشفافية من حيث تطبيقها على نحو واسع لتشمل مختلف مفاصل الدولة ومؤسساتها، الا ان الشفافية كمبدأ عام ينبغي تطبيقه في كل دولة الا أنه لا يمكن الاخذ به على نطاق واسع مفتوح لان هناك بعض المجالات لا يمكن ان تعمل خلالها لان السرية الاصل فيها، منها ما يتعلق بمقتضيات الأمن الداخلي أو القومي وغيرها من المجالات الاخرى التي تقتضي عدم الكشف عن معلوماتها لتعلقها بسيادة وكيان الدولة.

وبالنسبة لمعنى الشفافية في مجال النشاط الإداري فقد تعددت التعريفات الواردة بشأنها اذ يرى البعض انها التزام الادارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون التي تمارسها لصالحهم أو لحسابهم ، الى جانب إتخاذ كافة الاجراءات والتدابير التي تضمن تزويدهم بالبيانات والمعلومات عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها ..الخ وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الادارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقا عاما بالاطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الادارة كأصل عام⁽⁸⁾. ومن جانب اخر عرفت الشفافية الإدارية على انها عنوان الشرعية والمشروعية فعلا وشعار للنزاهة الوظيفة الإدارية، كما انها اسلوب عمل ناجح وكفوء في ظل إدارة ناجحة ومقتدرة لها تجربة طويلة ونزاهة وظيفية ليس عليها غبار في مجال الوظيفة الإدارية والمؤسسية والمرفقية في أن واحد⁽⁹⁾. كما يرى البعض انها حق من حقوق المواطنين تجاه الدولة، ومن جانب اخر واجب من واجبات الادارة تجاه المواطنين، فمن واجب السلطة فتح المجال أمام المواطنين للاطلاع بصورة مستمرة على عملية إدارة الشؤون العامة في مختلف المجالات⁽¹⁰⁾. وفي معنى اخر يرى ان الشفافية الادارية هي الإفصاح عن الأنشطة الحكومية ومشاركة المواطنين في الإبلاغ عن سوء السلوك "تضارب المصالح"، الى جانب توفير الحماية للمبلغين عن مخالفة الشفافية، وبذلك يمكن للشفافية تحسين الإدارة لان الكشف عن المعلومات يمكن أن يؤدي الى مكافحة الفساد⁽¹¹⁾. اما مصطلح الادارية فيقصد به السلطة التنفيذية بمؤسساتها وهيئاتها المختلفة التي تختص بتنفيذ القوانين وإدارة شؤون الدولة ، فهي المجال الذي تطبق فيه الشفافية محل الدراسة والبحث.

وعلى أساس ما تقدم يمكن القول ، أن التعريفات الفقهية الواردة اعلاه قد اختلفت فيما بينها، كون كل منها حرص على ابراز بعض العناصر المهمة في مصطلح الشفافية الادارية حسب اهميتها من وجه نظرهم ،الا ان كل منها لم يكن المعنى الجامع الشامل رغم تبني المعنى الواسع في كل منها وهو اتجاه صحيح لان المعنى الاصطلاحي الواسع هو المعنى الذي يجب ان لا نرتضي بديلا غيره اذا اردنا حقا الاخذ بأسباب التقدم والرقي الاداري ،وتبعاً لذلك الواضح ان الشفافية الادارية كمعنى لا بد ان تتركز على جانبين اساسيين : الأول وضوح المعلومات المعروضة ومصادقيتها في سبيل الوصول للغايات والأهداف المحددة وهي المصلحة العامة، اما الجانب الثاني فيتعلق بجانب العلاقة القائمة بين اطراف الشفافية وهم الادارة التي يجب ان تعلن عن معلومات النشاط الاداري والافراد الذين لهم الحق في الحصول والوصول للمعلومات الصحيحة والحقيقة في الوقت المناسب. وبذلك يمكننا القول ان الشفافية الادارية هي اسلوب او نهج قانوني رصين تلتزم الادارة بالأخذ به وتطبيقه على مختلف نشاطاتها الادارية في سبيل اتاحة معلومات عامة وشاملة وصحيحة وفي الوقت المناسب لأصحاب المصلحة من الافراد، فهي التدفق المستمر والحر للمعلومات الحقيقية وفق اجراءات سهلة ومبسطة وبصورة علنية واضحة ،مما يساعد على تحقيق المساءلة التي تعمل على الوقاية من انحراف الادارة، كونها تسمح بإتاحة الفرصة للمواطنين بالمشاركة في اتخاذ القرارات الادارية بهدف تحقيق المصلحة العامة. ويتضح لنا مما تقدم أن الشفافية هي نقيض الغموض أو السرية الا ان المؤسف ان السرية والتكتم ما زال يشكل منهجا تسير عليه اغلب الادارات في العراق عند اصدار قراراتها ،كما ان الغالب ان يتم التمسك بها من جانب الجهات الادارية بشكل عمدي، على الرغم من ان بعض المعلومات يمكن الاعلان عنها دون وجود مانع قانوني او اضرار تنتج عن بيانها.

(7) د.محمد عبد الواحد الجميلي،من السرية الى الشفافية الادارية، دار النهضة العربية ،القاهرة، 1999-2000،ص15.

(8) د. سامي الطوخي،النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الاداري، دار النهضة العربية ،القاهرة ،2014،ص528.

(9) د.عماد نهاد عطا، الشفافية في إبرام العقود الإدارية في العراق (الرقابة الذاتية)، مجلة كلية الإمام الأعظم،العدد السابع والثلاثون،2021،ص ١٠٢٤.

(10) د.غوزية برسولي ،د.محمد جوير ، الشفافية والاصلاح كآليتين لمكافحة الفساد الاداري والمالي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،المجلد 1،العدد2، 2018،ص151.

(11) ROBERT G. VAUGHN, TRANSPARENCY IN THE ADMINISTRATION AM. U. INT'L L. REV. 9th ed 2009, p970.

الفرع الثاني

عناصر الشفافية الادارية

ومن التعريفات السابقة يظهر بشكل جلي لا غبار عليه أن الشفافية الادارية تتماز بعدة عناصر ايجابية تعتبر سبب فاعليتها ونجاحها فيما لو طبقت تطبيقاً صحيحاً وهي:

1- **القانونية او المشروعية:** وتعني ضرورة وجود النص القانوني الثابت والقوي الذي يضيء الاكزام والمشروعية على الشفافية، فإذا ما نص القانون على حتمية وإلزام الجهات الحكومية بالشفافية، سيتمكن حينها الافراد اصحاب المصلحة والرأي العام من الحصول على المعلومات الخاصة بالعمل الاداري. فالشفافية لم تعد مجرد فكرة نظرية، بل مبدأ دستوري وقانوني يجب ان تلتزم به الدولة في عموم اجهزتها ومؤسساتها لضمان تفعيله وتطبيقه في نشاطها الحكومي⁽¹²⁾.

2- **العلائية والمصادقية:** ان العلائية لا تحقق الا بتحقيق جانبين الاول اطلاع المواطنين على القوانين التي تحكم نشاط الجهاز الإداري، كون هذه القوانين والقرارات تتسم بالخصوصية نظراً لأن الجمهور لا يعلم بها إلا إذا جرى نشرها. والجانب الثاني الاعلان بشكل واضح للجمهور عن أهداف وخطط وإجراءات الإدارة⁽¹³⁾، إضافة إلى الاعلان عن كيفية تنفيذها لكافة أعمالها وأنشطتها، فضلاً عن إعلانها لكافة احتياجاتها المادية والبشرية⁽¹⁴⁾، اما المصادقية فمقتضاها صدق المعلومات المعلنة اذ ان الاعلان وحده لا يكفي لتحقيق الشفافية بل ينبغي ان تكون صادقة، وذلك يمكن الافراد اصحاب المصلحة في القرار الاداري تتبع تفاصيله والوقوف على اسباب اتخاذ القرارات الإدارية وغاياته، مما يعزز الرقابة الإدارية ويزيد من كفاءة وفاعلية الشفافية، وبالتالي يساعد في اتخاذ قرارات إدارية صحيحة، والمصادقية هنا ليست فقط في تعميم كافة الأعمال والأنشطة بل تمتد الى الالتزام في تنفيذ الأعمال بأمانة وبالشكل الذي اعلن عنه.

3- **السهولة والوضوح والدقة:** يؤدي الاعلان عن المعلومات الخاصة بقواعد العمل الاداري واهداف القرار الاداري كخطوة أولى لتطبيق الشفافية إلى تبسيط الإجراءات وسهولة القيام بها دون تعقيد واختصار خطوات العمل بشكل يحقق فائدة للعاملين والمواطنين، بسبب وضوح هذه المعلومات ودقتها .

4- **الحرية والمساواة والمساءلة:** أن الشفافية مفهوم مرتبط أشد الارتباط بحقوق الإنسان وحرياته، فمن حق المواطن أن يحصل على معلومات كافية وافية حول المعاملات والإجراءات الادارية المرتبطة بمصالحه، كما ان جوهر الشفافية يستند إلى التدفق الحر للمعلومات اي ان يكون للمعنيين بمصالح معينة ان يطلعوا مباشرة على الإجراءات والمعلومات المتعلقة بهذه المصالح، مما يساعدهم على فهمها ومراقبتها، وذلك يمنع أي شكل من اشكال المحسوبية او المحاباة بين الافراد ويدعم الحياد والموضوعية في تقديم الخدمة العامة. بالنسبة للمساءلة فهي تقديم حساب عن تصرف ما بغرض الحد من استخدام الوظيفة لأغراض شخصية⁽¹⁵⁾. هذا ولا يمكن تطبيق الشفافية في حال غياب المساءلة كونها وسيلة من الوسائل التي تساعد في تحقيقها⁽¹⁶⁾.

5- **الثقة والتمكين:** يرتبط مفهوم الشفافية بالثقة، حيث تعمل الاولى على خلق الثقة بين المعنيين وهم الافراد والإدارة، مما يساعد على خلق مجتمعاً يستمتع فيه الفرد بالانضمام إليه والمشاركة في مختلف نشاطاته⁽¹⁷⁾. ويحقق بالتالي الطمأنينة لدى الأفراد تجاه اعمال وتصرفات الجهات الإدارية، لتمكينهم من الاطلاع على الوثائق التي بحوزة الإدارة والكشف عن الاخطاء والانحرافات التي يرتكبها الموظفون التابعون

(12) د.حسن محمد علي البان، التزام الادارة المتعاقدة بالشفافية في توقيعها للجزاءات التعاقدية - دراسة مقارنة مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 38، 2021، ص 267.

(13) عصام البيهي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الاداري، مصدر سابق، ص 110.

(14) عبد اللطيف مصلح محمد عائش، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري دراسة ميدانية على الوحدات الحكومية المدنية اليمنية، مصدر سابق، ص 106.

(15) حمد السيد كرندي، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي: <https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/>

(16) فتحية حيمر، الشفافية كآلية للحد من الفساد، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017، ص 27.

(17) فتحية حيمر، الشفافية كآلية للحد من الفساد، مصدر سابق، ص 27-28.

للإدارة. ومن جانب آخر التمكين في الشفافية هو تمكين اصحاب المصلحة من الوصول إلى المعلومات المطلوبة من الإدارة بكل مرونة ويسر وبتكلفة اقل وفي وقتها المناسب⁽¹⁸⁾.

6-العصرنة والحدثة : تكفل الشفافية بشكل واضح مواكبة المستجدات العصرية في عمليات التنمية الإدارية، باعتبار أن الشفافية احد الشروط والمقومات الأساسية للتنمية الشاملة والمستدامة في كافة المجالات التنموية واحد أهم شروط الحكم الجيد، لذلك يجب على الإدارات الواعية الأخذ بها ،لما لها من أهمية في إحداث التنمية الإدارية الناجحة. كما وان تحقيق التنمية البشرية الشاملة لا يكون الا عن طريق الترويج لحكومات الانفتاح⁽¹⁹⁾، إذ من خلال مبدأ الشفافية تتسامى كل مؤسسات الدولة وبكافة المجالات لخلق سياسة الانفتاح والشفافية في كل الاعمال التي تقوم بها الدولة وتنقيف المجتمع على ذلك من خلال المؤتمرات والندوات التي تقوم بها لهذا الغرض⁽²⁰⁾. إضافة إلى مساهمتها في تنمية التنظيمات الإدارية والوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة التحديات الجديدة والتغيرات المحيطة⁽²¹⁾. وهي بذلك تساعد على إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية في الأنظمة والقوانين التقليدية. والاستمرار بتطبيق الأنظمة البيروقراطية والإجراءات المعقدة تعد من ضمن المعوقات التي تعيق تطبيق الشفافية⁽²²⁾. إذ ان الشفافية تعد اداة لتعزيز الحكم الرشيد والإدارة العامة ،كما ان الحدثة هي عنصر مهم في الشفافية لسيادة الحكم الرشيد والمصلحة العامة وحقوق المواطنين⁽²³⁾.

6- تأكيد المصلحة العامة : لأن غياب الشفافية في بعض التشريعات والقوانين وعدم وضوح النصوص لهذه التشريعات والأنظمة ، يعتبر سبباً رئيسياً لسيادة الآراء الشخصية وبشكل لا يخدم المصلحة العامة⁽²⁴⁾. مما يسهم وبشكل كبير في انحراف القرار الإداري عن غايته الاساسية الا وهي المصلحة العامة ،والعكس صحيح أن تطبيق الادارة للشفافية في كل إجراءاتها تحول دون الانحراف بالسلطة. إذ ان من المعروف وكما سبق وذكرنا أن الشفافية تهدف إلى وضوح وعلانية أعمال الإدارة وضمان حق الأفراد في الاعتراض على كل ما هو مظلم ومعتم بالقرار الإداري ومنها غايته وهدفه النهائي ،وبالتالي عدم إعطاء الفرصة للإدارة للانحراف استعمال بالسلطة أو التلاعب بالوظيفة العامة.

واخيرا يمكن القول ان الشفافية الادرية تعد وسيلة مهمة لتحقيق غاية اكثر اهمية وهي المصلحة العامة ، وهي بذلك تعتبر ضمان وقائي يحد من وقوع عيب الانحراف بالسلطة ،وبالتالي التخفيف عن كاهل القضاء الاداري في البحث والتدقيق عن هذا العيب الخفي الذي يتطلب جهد كبير للكشف عنه بسبب طبيعته الخفية .

المطلب الثاني

مفهوم عيب الانحراف بالسلطة

كما هو معلوم ان الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير أسباب قرارها الاداري ،إلا أنه مع هذه السلطة الواسعة ، يتحتم عليها أن تتقيد بالحدود والغايات المحددة لها، وان لا تسعى الى تحقيق أهداف بعيدة عنها، وللوقوف على هذا الموضوع سنقسم هذا المطلب على فرعين نورد الاول لمعنى الانحراف بالسلطة، اما الثاني فنخصصه لصور الانحراف بالسلطة.

⁽¹⁸⁾ .حسن محمد علي البنان ،التزام الادارة المتعاقدة بالشفافية في توقيعها للجزاءات التعاقدية -دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص261.

⁽¹⁹⁾ للحكومات المفتوحة: وهي دول تسعى بقدر الإمكان لإنهاء مجتمع السرية وتحقيق مجتمع الديمقراطية الإدارية، وذلك بإتاحة المعلومات للجميع وطرحها للحوار المجتمعي، فالحكومة المفتوحة تعرف بمدى افصاحها ونشرها للمعلومات وحجمها والوسائل والطريقة التي تنشر بها المعلومات فيما إذا كانت الكترونياً أو غير ذلك ومدى استجابة الحكومة لطلب المعلومات غير المنشورة سواء من المواطنين أم وسائل الإعلام وغيرها. د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد العاشر، العدد الأول، 2020، ص73.

⁽²⁰⁾ اسعد كاظم وحيش، التأصيل الدستوري للشفافية - دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثامن، العدد الأول، 2019، ص287.

⁽²¹⁾ احمد السيد كريد، الادارة بالشفافية طريق للتنمية والاصلاح الاداري، مصدر سابق.

⁽²²⁾ . صالح عبد عايد العجيلي ،د. ناظر احمد المنديل دور الشفافية في الحد من الفساد الاداري، مجلة العلوم القانونية، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان الاصلاح الدستوري والمؤسستي الواقع والمأمول للمدة من 13-14/11/2018 ،كلية القانون - جامعة بغداد، ص223.

⁽²³⁾ (Dr. Murat Jashari, Dr. Islam Pepaj, The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration, ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS, Vol. 10, no. 1/2018,p61.

⁽²⁴⁾ . هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين ،الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، مصدر سابق، ص74.

الفرع الاول

معنى الانحراف بالسلطة

اولاً- المعنى اللغوي للانحراف بالسلطة: أن كلمة الانحراف تأتي بمعنى: حرف يحرف، حَرْفًا، فهو حارف، والمفعول مَحْرُوفٌ ، حرف الشيء من وجهه: صرفه وغيره "حرف الكلام عن هدفه الحقيقي" على حرف من أمره: إذا رأى شيئاً لا يعجبه عدل عنه، حرف عن الشيء: عدل ومال، حرف ليعالاه عمل للكسب لهم في وجوه عديدة "حرف يمنة ويسرة لذويه (25). وفي معنى اخر ،حرف الشيء من وجهه :صرفه وغيره حرف الكلام عن هدفه الحقيقي على حرف من أمره والمفعول محرووفٌ عنه حرف عن الشيء: عدل ومال (26). وفي معنى اخر احترف ل يحترف، احترافًا، فهو مُحْتَرِفٌ. حَرَفَ لِيَعَالِيَهُ كَسَبَ، و الشيء عن وَجْهِهِ : صَرَفَهُ، و عَيَّنَهُ حَرْفَةً : كَخَلَّاهَا. ومالي عنه مَحْرُفٌ : مَصْرُوفٌ وَمُتَّخِيٌ ، والمَحْرُفُ أيضاً، والمُحْتَرِفُ : مُؤَضِّعٌ يَحْتَرِفُ فِيهِ الْإِنْسَانُ، وَيَتَقَلَّبُ، وَيَتَصَرَّفُ، وَحُرَفَ فِي مَالِهِ ، بالضم ، حَرْفَةً : ذَهَبَ حَرَفٌ ،التَّحْرِيفُ التَّغْيِيرُ (27).

اما بالنسبة للمعنى اللغوي للسلطة فهو من سلط : السَّلَاطَةُ : القَهْرُ ، وقد سَلَطَهُ اللهُ فَتَسَلَّطَ أَجَا عَلَيْهِمُ، والاسم: السلطة بالضم والسُّلْطَانُ : السَّلَاطِينُ والسُّلْطَانُ :أَيْضًا الحَجَّةُ والبرهان، وامرأة سَلِيْطَةٌ، ورجل سَلِيْطٌ، أي فصيح حديد سلط اللسان بين السَّلَاطَةِ والسُّلُوْطَةِ، يقال هو : أَشْلَطُهُمْ يَعْقُوبُ لِسَانًا ، والسَّلَاطَةُ : السهمُ الطويل ، والجمع : سَلَاطٌ : (28). وفي معنى اخر السلطة مصدر مشتق من الفعل : تَسَلَّطَ ، والسَّلَاطَةُ : التَسَلُّطُ والسيطرة والتحكُّم سيادة وحكم . والسُّلْطَةُ الزمنية : المتعلقة بالأمر الدنيوية، حكومة أو مسؤولون في الدولة قوة سياسية يخضع لها المواطن (29). وخالصة المعنى اللغوي لما سلف انها تتفق على ان الانحراف هو التغيير والتبديل، اي تغيير الشيء عن وضعه الحقيقي والسلطة من التسلط والسيطرة.

ثانياً- المعنى الاصطلاحي للانحراف بالسلطة: يعد عيب الانحراف بالسلطة من اهم العيوب التي تصيب احد اركان القرار الإداري وهو ركن الغاية مما يستوجب إلغاء القرار الإداري المعيب به ،ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه لذلك يتسم بصعوبة إثباته لأنه يتطلب أن يبحث القاضي الاداري في هذه البواعث . وللوقوف على مفهوم هذا العيب لا بد ان نذكر أولاً الى ان المشرع العراقي لم يحدد مفهوم الانحراف بالسلطة كعيب يلحق ركن الغاية في القرار الاداري وهو مسلك اعتاد عليه المشرع ،اذ أنه اكتفى بالنص على عيب الانحراف بالسلطة الى جانب اسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري ضمن نص قانوني شابه التعداد المريك وغير المبرر ،اذ نص على انه(خامساً: بعد من اسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي...3- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه اساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها) (30). في الحقيقة تعددت المعاني الفقهية الواردة بشأن هذا العيب بشكل عام حسب وجه نظر كل منهم بمعنى هذا العيب ،نذكر منها أهم هذه التعاريف وهو ما ذكره الفقيه (هوريو) الذي عرف الانحراف بالسلطة بأنه أن ترتكب السلطة الإدارية عيب الانحراف عند اتخاذها لقرار اداري ضمن اختصاصها وفي اطار قيد الشكل المقرر وغير مخالفة لحرفية القانون، لتحقيق أغراض أخرى غير تلك التي انيطت به من اجلها صلاحياتها القانونية(31). وفي مفهوم اخر ذهب بعض الفقه الى القول ان عيب الانحراف بالسلطة هو استعمال رجل الإدارة لسلطته التقديرية ، لتحقيق غرض غير معترف له به (32). وفي معنى اخر اكثر سعة ودقة لمعنى عيب الانحراف بالسلطة ذهب البعض إلي أن الانحراف بالسلطة يوجد متى ما استخدمت الجهة الإدارية اختصاصاتها من أجل تحقيق غرض غير المصلحة العامة، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أم هدف سياسي ، كما ويوجد إنحراف بالسلطة عندما تتخذ جهة الإدارة قراراً من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ، ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي

(25). احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، مصدر سابق ص474.

(26) ابن منظور محمد بن مكرم لسان العرب ، ج17، ط1، المطبعة العربية الاميرية، بولاق مصر العربية، 1303هـ، ص475.

(27) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط، ط8، مؤسسة الرسالة بيروت- لبنان، 2005، ص798.

(28) ابي نضار اسماعيل بن حماد الجوهري، مختار الصحاح(تاج اللغة وصحاح العربية)مصدر سابق ص502.

(29) لويس معلوف، المنجد في اللغة والادب ، دار المعرفة ، الجزء الثاني ، ط3 ، بيروت - لبنان ، 1993 ، ص 102 .

(30) الفقرة(3) من البند (خامساً) من المادة(7) من قانون التعديل الخامس رقم(17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد(4283) في 2013/7/29.

(31). علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج2، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، 4002 ، ص824-825.

(32). سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة(الانحراف بالسلطة)- دراسة مقارنة، ط3، دار الفكر العربي، 1978، ص 69 .

تدعى الإدارة تطبيقه⁽³³⁾ ويرى البعض في معنى موجز ان الانحراف بالسلطة يتحقق عندما تكون الادارة قد انحرفت بأغراضها عن الأغراض المحدد لها⁽³⁴⁾. في حين ذهب بعض الفقه في معنى اكثر تفصيلا من المعنى السابق إلى أن الانحراف بالسلطة يتحقق عندما يجانب رجل الإدارة المصلحة العامة أو يخرج عن الهدف الذي وضعه المشرع له عند إصداره القرار الاداري⁽³⁵⁾.

ويتضح مما ذكر انفا من معاني اتفاق الفقه⁽³⁶⁾، على تسمية العيب المتعلق بركن الغاية بالانحراف بالسلطة وهو المصطلح الانسب لهذا العيب، لأن معنى الانحراف الوارد ضمنها يتفق مع المعنى اللغوي الخاص بالمصطلح، كما أنه مصطلح الانحراف اكثر تعبيراً عن عيب ركن الغاية من مصطلح سوء استعمال السلطة أو التعسف في استعمال السلطة، لأنه يتحقق حتى وأن كانت الادارة تسعى لتحقيق غرض يدخل ضمن المصلحة العامة لكنه غير الغرض الذي حدده المشرع، اما مصطلح سوء استعمال السلطة فيقتضي ان تكون الادارة سيئة النية، اي ان تهدف الى تحقيق أغراض سيئة، لذلك نرى ان الانحراف أوسع مدى واكثر دقة من غيره من المصطلحات لاشتماله على المعنى المقصود. وفي ضوء ذلك نرى أنه يستحسن بالمشرع العراقي العمل على الاخذ بهذا المصطلح لأنه الاقرب الى الصواب.

الفرع الثاني

صور الانحراف بالسلطة

في الحقيقة تعد السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة المجال الرحب لعب الانحراف بالسلطة، الا ان الإدارة في كل الاحوال تلتزم باحترام ومراعاة الاهداف المحددة لقراراتها الادارية والمتمثلة بالمصلحة العامة والا كان قرارها الاداري معيب بعيب الانحراف بالسلطة والذي يتم بصورتين هما:

الصورة الاولى- الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة: تعد هذه الصورة وكما هو معروف من أخطر حالات الانحراف بالسلطة نظرا لطبيعتها القصدية وهي عدم تحقيق المصلحة العامة، وهي الهدف الرئيسي لمنح الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية، فمتى ما صدر القرار الإداري على العكس من ذلك كان مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، كان يصدر من اجل تحقيق نفع أو غرض شخصي لمصدر القرار أو لغيره أو يصدر بقصد المضايقة أو الانتقام، فهنا القرار يكون وبلا شك معيب بعيب الانحراف بالسلطة⁽³⁷⁾. ومصطلح المصلحة العامة الذي يجب ان يكون غايية وهدف القرار الاداري في حقيقته مصطلح مرن ومتغير غير ثابت اذ لم يتعرض قانون مجلس الدولة العراقي المعدل لبيان معناه، بل اكتفى بالإشارة اليه ضمن بعض نصوصه ومنها هذا العيب محل الدراسة. هذا وتعد المصلحة العامة روح القانون العام والعامل الرئيسي في تحديد نطاق تطبيقه، وهي سبب وصف القانون الاداري بصفة خاصة بانه قانون المصلحة العامة، لذا تعد المصلحة العامة العامل المشترك لكل نظريات القانون الاداري، فكل نشاط تمارسه الادارة دافعه الاساسي هو المصلحة العامة، الامر الذي جعل الفقهاء يجتهدون بوضع ملامح لمصطلح المصلحة العامة⁽³⁸⁾. وبذلك يمكن القول ان مفهوم المصلحة العامة فكرة نسبية زماناً ومكاناً، لذا يصعب وضع مفهوم جامع مانع لها، فهي فكرة راسخة في وعي وضمير عموم الافراد، لذا لا حاجة لصياغتها في مصطلحات قانونية مقيدة لها، ولا بد من اعطاء المجال لمختلف الوظائف التي يبرزها القاضي الاداري في رقابته للمشروعية الادارية⁽³⁹⁾.

وفي حال إذا لم يحدد المشرع هدف معين للقرار الاداري، فإنه للإدارة حرية تحديد هدفها، مع مراعاة قيد مهم يفرضه المشرع وهو ان الادارة تلتزم دائماً بتحقيق المصلحة العامة، فكما هو معلوم أن السلطة العامة ليست امتيازاً شخصياً يتمتع به الموظف العام لأنها منحت بهدف

(33) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري (دراسة فقهية مدعمة باحدث احكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2001، ص33.

(34) د. طلي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ببغداد، 1993، ص441.

(35) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبد، القضاء الإداري، مؤسسة التبراس للطباعة والنشر، النجف الاشرف، 2013، ص 197.

(36) على الرغم من اتفاق معظم الفقه الاداري العراقي على الاخذ بمصطلح الانحراف بالسلطة كسبب يطلق على عيب ركن الغاية، الا ان هناك رأي مختلف اذ رجح استخدام عبارة (اساءة او تعسف في استخدام الاختصاص بدلا من عبارة والتعسف في استعمال السلطة). د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية ببغداد، شركة العاتك لصناعة الكتاب ببغداد، 1996، ص190.

(37) سناء بولقواس، خصوصية الغاء القرارات الادارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مجلة الفكر، العدد الثالث عشر، 2016، ص306.

(38) انسام علي عبدالله، دور القرار الاداري في حماية المصلحة العامة، مجلة دراسات اقليمية، السنة 17، العدد 2023، ص56، ص94.

(39) حسن محمد علي البنان، التزام الادارة المتعاقدة بالشفافية في توقيعها للجزاءات التعاقدية - دراسة مقارنة بمصدر سابق، ص287.

تحقيق المصلحة العامة، ولذلك فإن ابتعاد الإدارة في قراراتها عن تلك المصلحة لتحقيق أهداف أخرى يجعل قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ومستحقاً للإلغاء⁽⁴⁰⁾.

الصورة الثانية- الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف: قد لا يكتفي المشرع بالنص صراحة على أن كل قرار إداري يتعين أن يصدر محققاً للمصلحة العامة ، بل يمتد للنص على وجود هدف معين ،وبذلك يجب ان يهدف القرار الإداري الى تحقيق المصلحة العامة الى جانب الهدف الخاص الذي حدده المشرع لهذا القرار ،وذلك تطبيقاً لقاعدة تخصيص .ومقتضى هذه القاعدة ان يلزم القانون الادارة بتحقيق هدفاً بعينه ، ومتى ما حادت عنه عد قرارها معييباً بالانحراف في استعمال السلطة وان ابتغت الصالح العام وبمعنى أدق ان المشرع يرغب من الادارة أن تحقق الهدف المحدد لها ،وبخلافه لا يعتد بالأهداف التي حققتها الادارة وان اصابت المصلحة العامة⁽⁴¹⁾.وأمثلة الانحراف بالسلطة عن تحقيق الأهداف المحددة قانوناً كثيرة سواء في ميدان الضبط الإداري أم في مجال الوظيفة العامة أم ما يتعلق بإساءة استعمال الإجراءات .كان يحدد المشرع الهدف الذي يجب على سلطة الضبط الإداري ان تسعى لتحقيقه عند إصدار قرارها وهو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية المعروفة الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، فإذا ما صدر قرارها مخالفاً للهدف المحدد كان يصدر بقصد تحقيق هدفاً سياسياً لمصلحة الحزب الحاكم ، أصبح قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة لمخالفتها للهدف المحدد لها حتى وان كان الهدف الذي قصدته الإدارة تحقيق المصلحة العامة⁽⁴²⁾،وبالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة في مجال الوظيفة العامة فان الإدارة تمتع بسلطة تقديرية بشأن توزيع موظفيها وتقييم أدائهم ومراقبة سلوكهم الوظيفي على النحو الذي يقتضيه حسن سير العمل في المرفق العام وتحقيق أهداف الوظيفة العامة ، فمتى ما لجأت إلى استعمال هذه السلطات في تأديب أو في نقل الموظفين بقصد الإقصاء أو المعاقبة بسبب خلاف مع رئيسه لسبب ما، فإن قرارها يكون معيباً بالانحراف وجديراً بالإلغاء لأنه يمثل جزءاً تأديبي مقنع لم ينص عليه القانون⁽⁴³⁾.أما فيما يتعلق بإساءة استعمال الإجراءات هو ان تهدف الادارة الى استعمال اجراءات معينة لتحقيق اهدافا غير التي رسمها القانون لها بهدف التخلص من شكليات معينة او لإلغاء ضمانات يقرها القانون ، كان تستعين الإدارة بالإجراءات الجنائية بدلاً من سلطات الضبط الإداري للاستيلاء على اعداد جريده معينة⁽⁴⁴⁾.

وبعد الاستعراض السابق نتفق مع من يرى ان لهذا العيب وجهان الاول سلبي والثاني ايجابي وهما:

- وجه سلبي : ومقتضاه أن تمتنع الإدارة عن تحقيق غرض يتسم بالنفع الشخصي ، بل يجب أن تتحصر جهوده في تحقيق النفع العام ، والخير المشترك.
- وجه ايجابي : وهو يلزم الادارة بأن تطيع قاعدة تخصيص الأهداف أي أن تقف عند تحقيق الأغراض العامة دون غيرها⁽⁴⁵⁾.

وعلى هدي ما تقدم يمكننا القول ان عيب الانحراف بالسلطة يعد انحرافاً عن المسار الطبيعي المرسوم للإدارة مما يجعل قراراتها معيبة ، وبالتالي يجب على من صدر القرار الإداري المعيب لمصلحته عبء اثباته ويتميز عيب انحراف بالسلطة ان اثباته يتطلب الخوض في نوايا وبواعث مصدر القرار الإداري، اي الجوانب الشخصية والذاتية التي تتطلب بذل اقصى الجهود من قبل القاضي الإداري للكشف عنها، إذ ان طرق الاثبات تقتضي في هذه الحالة تحديد الهدف الذي من اجله منحت الادارة هذه السلطة ،ومن ثم الوقوف على الهدف الذي يرغب رجل الادارة بتحقيقه فعلاً، وبعدها يتم التقريب بينهما فمتى ما تبين للقاضي الإداري ان هنالك اختلاف بين الهدفين فان له اصدار الحكم بانحراف الادارة عن المصلحة العامة، وهنا تكمن العلاقة الوثيقة بين الشفافية الادارية وعيب الانحراف بالسلطة. إذ أنه في المقابل تعد الشفافية

⁽⁴⁰⁾.وسام صبار العاني، القضاء الإداري ندار السنهوري ، بغداد ، 2015،ص ٢٩٠ .

⁽⁴¹⁾. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق،ص ٢٠١.

⁽⁴²⁾.وسام صبار العاني، القضاء الإداري بمصدر سابق،ص ٢٩٢.

⁽⁴³⁾.وسام صبار العاني، القضاء الإداري بمصدر سابق،ص ٢٩٢-293.

⁽⁴⁴⁾.غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبد ، القضاء الإداري، مصدر سابق،ص 202.

⁽⁴⁵⁾.سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة(الانحراف بالسلطة)- دراسة مقارنة ، مصدر سابق، ص ١٢٠.

الادارية قناة اتصال بين الأفراد والإدارة، قائمة على المصارحة والمكاشفة وإيضاح المعلومات التي تتبعها الادارة في إصدار قراراتها وهي بذلك تعد أداة للكشف عن الانحراف بالسلطة في مراحلها الاولى وبالتالي الحد من حدوثه كونها تظهر أعمال الإدارة بشكل علني.

المبحث الثاني

متطلبات الشفافية الادارية للحد من الانحراف بالسلطة

ان لتطبيق الشفافية فوائد عملية عدة في تعزيز التنمية الادارية وصيانة حقوق الإنسان ودعم الديمقراطية في العمل الإداري، والحد من انحراف السلطة والقضاء على الفساد الاداري، ولكي تتحقق هذه الفوائد لابد من توفر مجموعة من المتطلبات تستعين بها الإدارة في إنجاز أعمالها من خلال القرار الإداري، تعمل هذه المتطلبات على ضمان سير الشفافية بالاتجاه الصحيح، وهذا ما سنوضحه في هذا المبحث ومن خلال مطلبين نبحت في الأول الشفافية الادارية كحق دستوري ورقابة ذاتية، اما الثاني فسنبين فيه تسبب القرار الاداري وتمكين الافراد من الاطلاع والوصول الى وثائق ومستندات القرار الاداري.

المطلب الاول

الشفافية الادارية كحق دستوري ورقابة ذاتية

القاعدة العامة ان الإدارة يجب ان تسعى دائماً الى تحقيق الصالح العام وفي سعيها هذا تحاول جاهدة لبلوغ ذلك مما يقتضي ان تأخذ الإدارة بالشفافية في اطار دستوري ودور رقابي، وهذا ما سنبيته في هذا المطلب الذي نروم تقسيمه على فرعين نورد الاول منه للشفافية الادارية كحق دستوري، اما الثاني فسنكرسه للشفافية الادارية كرقابة ذاتية.

الفرع الاول

الشفافية الادارية كحق دستوري

كما هو معلوم تتضمن دساتير الدول مجموعة من الحقوق والحريات التي يحرص المشرع الدستوري على حمايتها وإضفاء السمو الدستوري عليها في سبيل الزام مختلف السلطات باحترامها وضمان تطبيقها بشكل واقعي، ومن بين هذه الحقوق واهمها الشفافية وهي من الحقوق التي أضيفت حديثاً كونها تتيح الوصول الحر الى المعلومات التي تعد من أهم متطلبات تحقيق الشفافية وتأمينها كونها المادة الأولية لاطلاع المعنيين على ما يدور في مختلف مؤسسات الدولة، وهو حق أساسي من حقوق الإنسان مثله مثل غيره من الحقوق الأخرى. لذلك نرى أن النص على الحق بالشفافية يتيح للأفراد حرية تداول البيانات والحصول على المعلومات، وبالتالي إمكانية الحصول على الوثائق الإدارية بسهولة ويسر بما يسهل إثبات عيب الانحراف بالسلطة⁽⁴⁶⁾. وفي هذا السياق، نجد أن بعض الدساتير نصت بشكل صريح على الشفافية كتأكيد من المشرع الدستوري على ترسيخ مبدأ الشفافية وما يعنيه من حق الوصول إلى المعلومات الحكومية وحق المشاركة في إدارة الشؤون العامة⁽⁴⁷⁾. والحقيقة ان مبدأ الشفافية لا يعد مجرد مبدأ يدخل ضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن فحسب بل هو فوق ذلك يعد تعبيراً عن حاجة جوهرية لكل المجتمعات المتحضرة وعنصراً أساسياً ومهماً لدولة القانون المعاصرة بالنظر لما تشهده الدول من تقدم وتطور في أنظمتها القانونية، وهذا ما جعل مبدأ الشفافية مفترضاً ولازمة في كل نظام قانوني⁽⁴⁸⁾. ومن هذ المنطلق فان للشفافية اهمية خاصة كونها ركناً أساسياً وعنصراً مهماً في ترسيخ الديمقراطية وتكريسها في المجتمع، سواء على مستوى الأفراد أو الجماعات، فعندما يتوافر للمواطن

(46). وليد رمضان عبد الرازق محمود، الحماية القانونية لحرية تداول المعلومات وأثرها في القرار الإداري، مصر المعاصرة، عدد رقم 548، 2022، ص 34.

(47) د.سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الاداري، مصدر سابق، ص433.نص الدستور المصري لعام 2014 في المادة (68) منه على التزام الدولة بالشفافية تجاه المواطنين اذ نص على أنه(المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظر القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها وقواعد ايداعها وحفظها والتنظم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة...)، للمزيد ينظر دستور جمهورية مصر لعام 2014 منشور على الموقع الالكتروني التالي:

<https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt>

(48). أسامة طه حسين الحدود الدستورية لمبدأ الشفافية- دراسة مقارنة، مجلة الجامعة العراقية، العدد 53 /ج1، 2021، ص 488.

الحق في المعرفة والاطلاع على المعلومات الخاصة بالمؤسسات الحكومية، تترسخ عوامل الثقة بالنظام القائم والقناعة بشرعيته، ولأن الديمقراطية ترتكز فكرياً على الحرية والفردية والعقلانية، يصبح من المنطقي أن يلجأ النظام السياسي الديمقراطي إلى إقرار وكفالة وحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة، وكون الشعب دستورياً هو مصدر السلطات فيتوجب أن لا يحجب ويكتم أي من الشؤون عن الشعب لأن كل هذه الشؤون هي مرتبطة صميمياً بحياة الناس إذ ان الشفافية هنا مهمة يقوم بها الحاكم السياسي والسلطة التنفيذية في النظام السياسي الديمقراطي، ليكون الشعب على إطلاع مستمر بالمعلومات الكافية لتسهيل مهمة المواطن في اختياراته ومعرفة شؤون مجتمعه وسلطته وعدم حجب المعلومات عنه، وكل ذلك يتيح للإدارة أن تكون أكثر وعياً وأكثر اطلاعاً على الآثار المحتملة لقراراتها⁽⁴⁹⁾. وفي هذا السياق، نجد أن بعض الدساتير نصت بشكل صريح على الشفافية كتأكيد من المشرع الدستوري على ترسيخ مبدأ الشفافية وما يعنيه من حق الوصول إلى المعلومات الحكومية وحق المشاركة في إدارة الشؤون العامة⁽⁵⁰⁾. ومن أجل التوقي الاستباقي من احتمالية تفاقم حالات الانحراف بالسلطة والاخلال بالمصلحة العامة لا بد ان تكون الشفافية إحدى الوسائل المهمة الحاضرة في هذا المجال، وان يجري توظيف هذه الأخيرة لكشف مفاصد السلطة وفضح ممارساتها الاستبدادية في بدايتها والحيولة دون استفحال افة الفساد الاداري، فالشفافية هي الضمانة الفاعلة لمواجهة انحراف السلطة وفسادها. وبالرجوع الى دستور جمهورية العراق النافذ والذي حرص على تبني النظام الديمقراطي، والتأكيد على ان الشعب مصدر السلطات وشرعيتها في الباب الأول منه الخاص بالمبادئ الأساسية⁽⁵¹⁾، والتطبيق السليم لهذه المبادئ الأساسية يقتضي ضرورة توافق النصوص الدستورية مع هذه المبادئ على نحو يضمن تكريسها على ارض الواقع الا أنه في الحقيقة لم يتضمن الدستور أية اشارة صريحة لمبدأ الشفافية في اطار باب الحقوق والحريات، كما لم يتضمن أية اشارة لأدوات تحقيق هذا المبدأ الا وهي الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الادارية والوصول الحر لها⁽⁵²⁾. الا ان المشرع الدستوري العراقي في نصوص اخرى أشار إليها في الفرع الثالث الخاص بالأحكام العامة والواردة في الفصل الثالث الخاص بالسلطة القضائية إلى مصطلح الشفافية بنصه على (...ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للنسب المقررة)⁽⁵³⁾. إلا أنه في الحقيقة ان هذه الشفافية الواردة في هذا النص بقت في جانبها النظري ولم يكتب لها التطبيق.

وانطلاقاً مما سبق تعود المعلومات وحريصة التعيين والشفافية من الأدوات الأساسية للديمقراطية، إذ لا غنى عنها من أجل ضمان المشاركة الفاعلة للمواطنين في العملية السياسية، وصولاً إلى صيانة حقوق الإنسان، وأي نظام ديمقراطي حقيقي لا بد ان يضمن الوصول الحر للمعلومات، لأنه يعزز مشاركة المواطنين، ومساءلة الموظفين العموميين، وشفافية الحكم بشكل عام، كما ويساهم في تعزيز احترام الأفراد لذاتهم بصفتهم مواطنين، ويقلص من مخاطر الاستبداد والفساد وسوء سلطة الإدارة⁽⁵⁴⁾.

وفي ضوء ذلك، يبدو ان الشفافية ذات علاقة وثيقة بالإدارة بصورة تفوق غيرها من الجهات الاخرى بما يخفف الروتين الاداري وتبسيط وتسريع إجراءاتها في تنفيذ القوانين المختلفة، لذلك فان الاهتمام بمبدأ الشفافية في مجال العلوم الادارية يضع على الجهات المختصة

(49) د.سامر مؤيد عبد اللطيف، صفاء محمد عبد: التأسيس الدستوري لمبدأ الشفافية - دراسة مقارنة، مجلة اهل البيت(ع)، العدد 2021، ص 26، ص 32.

(50) د.سامي الطوخي: النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الاداري، مصدر سابق، ص 433، خص الدستور المصري لعام 2014 في المادة (68) منه على التزام الدولة بالشفافية تجاه المواطنين إذ نص على أنه(المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، ونظر القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها وقواعد ايداعها وحفظها والتنظيم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوبة...). للمزيد ينظر دستور جمهورية مصر لعام 2014 منشور على الموقع الالكتروني التالي:

https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_

(51) إذ نص دستور العراق النافذ لعام 2005 في المادة(1) على أنه(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، كما ونص في المادة (5) منه على أنه(السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية). دستور جمهورية العراق لعام النافذ 2005، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4012) في 2005/12/28.

(52) د. أبو بكر أحمد عثمان النعمي، مبدأ الشفافية للمرفق العام واثرة في حماية الاموال العامة مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية / ألمانيا - برلين العدد الخامس عشر، 2022، ص 151.

(53) البند (ثالثاً) من المادة (106) من دستور جمهورية العراق لعام النافذ 2005.

(54) فرانسيسكو كاردونا، اذلة الحكومة الرشيدة (الحصول على المعلومات وحدود الشفافية العامة)، مركز النزاهة في قطاع الدفاع اوسلو، 2016، ص 3.

بالتشريع التزام ايجابي وهو الاعتراف بأهمية وسمو مبدأ الشفافية واتخاذ الإجراءات الإيجابية الكفيلة بتطبيقها، والالتزام سلبى مقتضاه امتناع سلطات الدولة عن انتهاك هذا المبادئ وضمنان حمايته من اي تجاوز .

الفرع الثاني

الشفافية الادارية كرقابة ذاتية

تساعد الشفافية بشكل واضح على زيادة الثقة بين الأفراد والإدارة ، لان علاقاتهم قائمة على القدرة والكفاءة والالتماء، الأمر الذي يؤدي إلى اندفاع الأفراد نحو تحسين وتطوير الأداء، بالإضافة إلى العمل الجماعي والمشاركة مما يقلل من أهمية الرقابة الإدارية وتراجعها، بالتالي زيادة دور الرقابة الذاتية النابعة من قيم الفرد ومدى إحساسه بالانتماء وارتباط المصالح الشخصية مع المصالح العامة لذا تعد الشفافية كأحد أهم أدوات الرقابة الذاتية في حوكمة المنظمات العصرية (55). ويكمن الدور الرقابي للشفافية في تقاسم المعلومات والمكاشفة والتدفق الحر والشامل والمتتابع للمعلومات دون انقطاع أو إهمال بحيث تصبح متاحة للجميع على وفق إجراءات إدارية شكلية وموضوعية واضحة تتبعها أجهزة الدولة ومؤسساتها المختلفة في نطاق العلاقة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، ومن مقتضياتها الكشف عن مختلف القواعد والتعليمات والأوامر والأنظمة النافذة المعتمدة في وضع وتنفيذ السياسات واتخاذ القرارات العامة التي تجه لتحقيق المصلحة العامة على نحو يساعد في تفعيل المحاسبة والمساءلة.

والحقيقة انه لا يمكن الحديث عن تنمية في شتى المجالات أو حكم ديمقراطي أو حماية حقوق الانسان، الا بوجود بيئة قانونية وارساء أسس دولة المؤسسات ودولة مبدأ المشروعية والتي تعني الخضوع لحكم القانون، وإمكانية مساءلة ومحاسبة الحكام عن أعمالهم التي تخص الشؤون العامة فالقاعدة الشرعية تقر انه ما لا يقوم الشرع إلا به فهو شرع، وبذلك يمكن ان تبين الأعمال الصحيحة والمطابقة لمبدأ المشروعية وتمييزها عن الأعمال التي تشكل انحراف عنه وكفي لإبراز أهمية مبدأ الشفافية القول ان السرية تشكل بيئة خصبة للانحراف بأنشطة وأعمال الادارة عن المصلحة العامة(56).

الى جانب ذلك تلعب الشفافية دوراً بارزاً في اتخاذ القرارات الإدارية الصحيحة والرشيده التي تعود على الجهاز الإداري بالنفع لان المراجعة الدورية للقوانين والأنظمة ومعاصرتها للمستجدات العصرية والمرجعية العلمية تعد بدائل منطقية لصناع القرار والمنظومة الإدارية وتحقق لها النجاح والاستمرارية ، وبذلك تكون الشفافية حاملة لمضامين الانفتاح وأساليب الاتصال، فهي تسعى إلى الرقابة على العمل الاداري من حيث كيفية مزاولته وتقويمه وتصحيحه، باعتبارها ذات اتصال وطيد بالمساءلة الفعالة والمحاسبة الدقيقة والنزيهة، بالإضافة الى أنها تسهم باختيار الطاقات والكفاءات البشرية المؤهلة بسبب وضوح طرق قوانين التعيين وتقلل في الوقت ذاته من الرشوة والمحسوبية والمحاباة في تعيين الموظف ومن جانب آخر تحفز الشفافية الإدارة على التطور ومسايرة العصر التكنولوجي في تقديم افضل الخدمات في كل أعمالها ويعد ذلك التزام بمقتضيات النظام الديمقراطي واحترام لحقوق الإنسان (57). بمعنى أن العلنية لا السرية تمكن من الالتزام بالشروط والتعليمات المنظمة للعمل الإداري وتتيح تكافؤ الفرص للجميع في مجال الوظيفة العامة، وتضمن سهولة الإجراءات والحد من الفساد والبيروقراطية، كما انها تمكن من موضوعية القرارات وامتلاك نظم وتعليمات واضحة للمساءلة القانونية ومكافحة الفساد وإغلاق أبوابه وفق المقاييس الوطنية والعالمية المعدة لهذه الغاية (58).

ويفهم مما تقدم ان الشفافية الادارية تعد حجر الزاوية في تحقيق الديمقراطية في المجال الإداري، كونها تمثل الاداة التي تحقق قدرة الافراد على المشاركة بصورة فاعلة في عملية صنع القرار الاداري، وهذا الامر يعد جوهر الديمقراطية، نظرا لدورها البارز في الرقابة على اعمال الادارة العامة، فمن خلال هذا الدور يستطيع الافراد تتبع تفاصيل وحقيقة النشاط الاداري والوقوف على اسباب اتخاذ القرارات الإدارية.

(55) حمد السيد كرى، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، مصدر سابق.

(56) سامي الطوخي ، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الاداري ، مصدر سابق، ص 528.

(57) د. صالح عبد عايد العجيلي ، د. ناظر احمد، المنديل دور الشفافية في الحد من الفساد الاداري، مصدر سابق، ص 235.

(58) عمر نها عطا، الشفافية في إبرام العقود الإدارية في العراق (الرقابة الذاتية) مصدر سابق، ص 1123.

المطلب الثاني

تسبب القرار الاداري وتمكين الافراد من الاطلاع والوصول الى وثائق ومستندات القرار الاداري

مما لا ريب فيه ان الشفافية تهدف لخلق مجتمع واعى يعمل على التخلص من الفساد الإداري في اولى خطواته تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن أجل ذلك يجب على الإدارة ان تلتزم بتحقيق الشفافية بصورة صحيحة ومتكاملة ولا يكون ذلك الا من خلال عدة امور، وهذا ما سنوضحه من خلال فرعين نبحت في الأول تسبب القرارات الادارية، وفي الثاني نبين تمكين الافراد من الاطلاع والوصول الى وثائق ومستندات القرار الاداري.

الفرع الثاني

تسبب القرارات الادارية

التسبب في القرار الإداري مقتضاه ان تقوم الإدارة بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار قرارها الاداري⁽⁵⁹⁾، اي الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أم بناء على إلزام قضائي أم جاء تلقائيا من الإدارة، اي أن الإدارة تلتزم حين إصدارها لقرارها أن يتضمن هذا الأسباب التي دعت إلى اتخاذه، وبالتالي فإن الإدارة ملزمة بتوضيح الجدوى من قرارها بما يحقق في النهاية الهدف بحسب المشروعية ويترتب على إغفاله خاصة إذا تطلبه القانون اعتبار القرار الإداري معيبا بأحد عيوب عدم المشروعية، مما يعطي لصاحب المصلحة الحق في التظلم منه أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، وربما أبعد من ذلك مخصصته أمام القضاء الإداري المختص والمطالبة بإلغائه⁽⁶⁰⁾. في المقابل الشفافية الإدارية تقتضي التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة، التي تمارسها الإدارة لحسابهم، مع الالتزام بتزويدهم بالبيانات والوثائق الصحيحة، عن كافة أعمالها وأنشطتها، وإعلان الأسباب القانونية والواقعية لها، وانطلاقاً من هذا المفهوم يعتبر التسبب أو ما يعرف أيضا بتعليل القرارات الإدارية جزءاً جوهرياً من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية بل انها لا تقوم من دونه، كما أنه وسيلة لعقلنة نشاط الإدارة، وإشراك المواطنين في تسبب القرارات الإدارية يرفع من جودة هذه القرارات ويساهم في ديمقراطيتها، ويخلق أوضاعاً جديدة تتجاوز في كثير من الأحيان الإطار الضيق الذي تنص عليه النصوص القانونية، ويفتح آفاقاً واسعة للتواصل الإداري، كما ان التسبب يعزز مبدأ المساءلة والمحاسبة تجاه الإدارة ومما لا شك فيه ان التسبب يعد جزءاً هاماً من مضمون مبدأ الشفافية⁽⁶¹⁾.

ومن هنا يمكن القول ان التسبب يعد بمثابة ضمان لحقوق الافراد تجاه تعسف الإدارة، وبالتالي ضمان الوضوح الإداري إذ تلتزم الإدارة حين إصدار قراراتها بأن تدعمها بالأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى اتخاذه، مما يسمح للمواطنين بالاطلاع عليها كل هذا من شأنه أن يحقق التفاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معها وتعزز الثقة بين الطرفين، ويسهل مهمة الإدارة في تحقيق الصالح العام. فالاصل إن الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها إلا اذا الزمها المشرع بذلك كما هو الحال في العقوبات الانضباطية عندما الزم المشرع السلطات الانضباطية بتسبب قرارها الانضباطي⁽⁶²⁾، والحقيقة ان ترك تسبب القرارات الادارية للسلطة التقديرية للإدارة يعد عنصراً جوهرياً لتفعيل السرية الإدارية، وذلك يتنافى مع شفافية العلاقات بين الإدارة والافراد وشرعيتها، لان التسبب من شأنه أن يقوي الثقة بالإدارة حتى لا تحاط قراراتها بالسرية، كما أنه يمكن الافراد ومنذ صدور القرار الإداري من معرفة الاسباب التي دعت الإدارة إلى اتخاذ القرار الاداري⁽⁶³⁾. وبالرجوع الى نصوص قانون مجلس الدولة العراقي المعدل تبين انها لم تتضمن اي نص يلزم الادارة بتسبب قراراتها الادارية .

(59). علي محمد بدير، د. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص 440.

(60) بقالة مزود، دور التسبب في تكريس مبدأ الشفافية في القرارات الادارية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية المجلد 4، العدد 2021، ص 170. طواهرية الشيخ، قويدر شعوش تسبب القرارات الادارية من السرية الى الشفافية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 6، العدد 2021، ص 14.

(61) طواهرية الشيخ، قويدر شعوش تسبب القرارات الادارية من السرية الى الشفافية، مصدر سابق، ص 14.

(62) وهذا ما اشار اليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (14) لعام 1991 المعدل، الفقرتين (سابع) و(ثامناً) من المادة (8) بشأن عقوبات الفصل والعزل. للمزيد القانون منشور في الوقائع العراقية العدد (3356) في 1991/6/3.

(63). أوبكر أحمد عثمان النعيمي، مبدأ الشفافية للمرفق العام واثره في حماية الاموال العامة، مصدر سابق، ص 158.

الفرع الثاني

تمكين الافراد من الاطلاع والوصول الى وثائق ومستندات القرار الاداري

على الرغم من التباين الواضح بين الشفافية الادارية القائمة على العلانية والوضوح وعيب الانحراف بالسلطة القائم على التخفي والتستر الا ان انهما يجتمعان ويلتقيان في نطاق واحد وهو محل كل منهما ، فالشفافية لا تحقق نتائجها التي تصبوا اليها الا من خلال البيانات والوثائق المتعلقة بالعمل الاداري فهي محل العلانية جوهر الشفافية ، وكذلك الحال بالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة على الرغم طبيعته الخفية التي تعد سبب رئيسي في صعوبة اثباته لتعلقه بالجانب الشخصي الخفي لمصدر القرار الاداري ، وعلى من يدعي وجوده اثباته وهو الطرف الضعيف غالبا كون الادارة الطرف القوي هي من تملك اوراق ومستندات القرار الاداري محل الطعن ، وبين هذا وذاك برزت العلاقة الوثيقة بين الشفافية الادارية وعيب الانحراف بالسلطة فمتى ما تمكن الافراد من الوصول او الاطلاع على وثائق ومستندات القرار الاداري يعد ذلك تطبيق صحيح للشفافية الادارية وبالتالي الحد من خطورة وصعوبة هذا العيب. ولتحقيق ذلك لابد من وضع نهاية للسرية الإدارية تحقيقاً للشفافية الإدارية وذلك سيراً مع الاتجاه الرامي لتحسين العلاقة بين الإدارة والافراد، والاعتراف بضرورة اطلاعهم على الوثائق الإدارية، هذا ويجب ان تكون الوثيقة المطلوب الاطلاع عليها موجودة بالفعل، ومن البديهي أن ممارسة الأفراد للحق في الاطلاع يتطلب تحقق علمهم أولاً بوجود الوثائق حتى يتسنى لهم طلب الاطلاع ،ولهذا كان طبيعياً أن يفرض المشرع على الإدارة التزاماً بوجود النشر أو الإشارة والإعلان عما يصدر عنها من وثائق إدارية قابلة للاطلاع عليها⁽⁶⁴⁾.

ومن ذلك يمكننا القول بأن كافة أنشطة وأعمال الإدارة ومعلوماتها وميزانيتها ومشروعاتها ووثائقها .. الخ ، ينبغي أن تخضع للشفافية كأصل ومبدأ عام، فهو التزام يقع على الإدارة القيام به في المقابل هو حق للأفراد في مواجهتها، اذ ان مبدأ الشفافية يمكن أن يشمل التزام الإدارة كحد أدنى بنشر معلومات إدارية حول سير عمل الهيئة العامة تتضمن التكاليف، والأهداف والحسابات المدققة والقواعد والانجازات الخ، وبخاصة حين تقدم الإدارة خدمات مباشرة للشعب⁽⁶⁵⁾. اما بالنسبة للوثائق الخاصة بعيب الانحراف بالسلطة فالحقيقة ان هذا العيب لا يتم الا من خلال وسائل اثبات مباشرة او غير مباشرة اما المباشرة فهي التي يمكن من خلالها للقاضي الإداري الوقوف على عيب الانحراف في استعمال السلطة، من خلال البحث في نص القرار الإداري المطعون فيه ، او اللجوء إلى ملف الدعوى بما يحتويه من مستندات كالمناقشات والمراسلات والتي قد تشير وتدل على انحراف جهة الإدارة عن سلطتها وهي بصدد إصدار قرارها الإداري، ولما كان إثبات هذا العيب بهذه الوسيلة تكتفه بعض الصعوبات ولا يمكن للقاضي الإداري اثبات وجود انحراف في القرار الاداري عن المصلحة العامة ، يمكن للقاضي اللجوء للوسائل غير مباشرة لإثبات عيب الانحراف ، كما ان للمدعي أن يستعين بهذه الوسائل والتي تتمثل بمجموعة من القرائن التي من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامه غايتها من إصدار القرار الإداري، بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عائق الإدارة ذاتها، فإن فشلت اعتبر ذلك قرينة على وقوع عيب الانحراف في استعمال السلطة⁽⁶⁶⁾ .

وصفوة القول ان التطبيق الصحيح للشفافية يضمن الحد من الانحراف بالسلطة او يضمن سهولة الكشف عند وقوعه ويجنب القضاء الاداري مشقة وصعوبة اثباته وصاحب المصلحة عبء الاثبات، وذلك يتطلب اجراء نوع من التغيير في سبيل دعم وتعزيز الشفافية في المجال الاداري. اذ ان الشفافية تعتبر متطلب أساسي لتطبيق هندسة التغيير أو إعادة البناء أو الهندرة الإدارية ، كما أن هندسة التغيير ضرورية لتعزيز مفهوم الشفافية ، فكل منهما مكمل للأخرى ، ولا يمكن تطبيق أحدهما دون الأخرى، وتعرف هندسة التغيير بأنها إعادة التصميم الجذري والسريع للعمليات الاستراتيجية الادارية ، وكذلك إعادة التصميم الجذري والسريع للنظم والسياسات والهياكل التنظيمية الادارية ، كل ذلك للوصول إلى انسياب في العمل وإنتاجية قصوى

(64). محمد عبد الواحد الجميلي، من السرية الى الشفافية الادارية، مصدر سابق، ص 109.

(65). سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الاداري، مصدر سابق، ص 527.

(66). عبد الرحمن بدر عبد الرحمن المنيفي، اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية)، المجلد 9، العدد 6، 2021، ص 6، 1984 و 1999.

وهندسة التغيير أو إعادة البناء هي أحد المداخل الإدارية الحديثة التي تهدف إلى إحداث تحسين جذري وسريع في مختلف الأنشطة الادارية⁽⁶⁷⁾.

ويجاز شديد يمكن القول: إن مبدأ الشفافية أضحي من أهم المبادئ التي يجب أتباعها للحد من الانحراف بالسلطة عن تحقيق المصلحة العامة، كونها تؤدي الى علانية المعلومات الخاصة بأعمال الإدارة وتزيل الغموض والسرية، وتسهل عمل الجهات الرقابية عن طريق توفير ما تحتاجه هذه الجهات من أمور إثباتية للقيام بمهامها على الوجه الأكمل وتحقيق الغاية الأساسية في محاربة الانحراف بالسلطة والقضاء على الفساد الاداري، وتمنح الأفراد حرية الاطلاع على القرارات التي تصدرها الإدارة والتي تمس حقوقهم الأساسية وتتيح لهم حق الاعتراض عليها من قبلهم كونها تكون معلنة للكل، لذلك فإن تطبيق الشفافية أصبح ضرورة لازمة لا بد منها.

الخاتمة

في ختام موضوعنا توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات نرى ضرورة الاخذ بها وتطبيقها لما لها من فائدة عملية كبيرة.

اولاً- الاستنتاجات

- 1- في ضوء ما تم عرضه من معاني تخص الشفافية الادارية، تبين وجود اختلافات في التعريفات الفقهية التي اوردها الفقهاء في سبيل توضيح معنى الشفافية، ومرجع ذلك ان كل منهم ينظر من منظور خاص إلا انهم اتفقوا على إنها الوضوح والعلانية من جانب الإدارة تجاه الافراد بشأن نشاطها الاداري، وانتهينا الى ان الشفافية الادارية هي اسلوب او نهج قانوني رصين تلتزم الإدارة بالأخذ به وتطبيقه على مختلف نشاطاتها الادارية في سبيل اتاحة معلومات عامة وشاملة وصحيحة في الوقت المناسب لأصحاب المصلحة من الافراد، فهي التدفق المستمر والحر للمعلومات الحقيقية وفق اجراءات سهلة وبمبسطة وبصورة علنية واضحة، مما يساعد على تحقيق المساواة التي تعمل على الوقاية من انحراف الإدارة، كونها تسمح بإتاحة الفرصة للمواطنين بالمشاركة في اتخاذ القرارات الادارية بهدف تحقيق المصلحة العامة.
- 2- واتضح لنا ان الشفافية الادارية تمتاز بعناصر ايجابية عدة تعتبر سبب فاعليتها ونجاحها فيما لو طبقت على النحو السليم، ولكل عنصر من هذه العناصر دور فاعل في ترسيخ الشفافية كونها تساعد على اتساع نطاقها وتكريسها في الشأن العام وهي(القانونية او المشروعية، العلانية والمصادقية، السهولة والوضوح والدقة، الحرية والمساواة والمساءلة، الثقة والتمكين، تأكيد المصلحة العامة).
- 3- تبين ان الانحراف بالسلطة من اهم العيوب التي تصيب احد أركان القرار الإداري وهو ركن الغاية مما يستوجب إلغاء القرار الإداري المعيب به، والذي حرص المشرع العراقي على النص عليه كأحد اسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري في قانون مجلس الدولة المعدل في نص شاباه الارباك والتعدد، الا انه لم يحدد المعنى الخاص به.
- 4- اظهر البحث تعدد المعاني الفقهية الواردة بشأن عيب الانحراف بالسلطة، الا انها تكاد تتفق على معنى الانحراف بالسلطة وفي تسمية هذا العيب بعيب الانحراف بالسلطة وهو المصطلح الانسب لهذا العيب الخاص بركن الغاية في القرار الاداري لأنه المعنى الاقرب لطبيعة هذا العيب .
- 5- توصلنا في نهاية المعاني الواردة لكل من الشفافية الادارية والانحراف بالسلطة، ان الشفافية تعد أداة للكشف عن الانحراف بالسلطة في مراحلها الاولى رغم طبيعته الخفية المتمسرة، وبالتالي الحد من حدوثه كونها تظهر أعمال الإدارة بشكل علني.
- 6- اثبت البحث ان عيب الانحراف بالسلطة يتم من خلال صورتين هما الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.
- 7- اسفر البحث عن وجود متطلبات يضمن تطبيقها سير الشفافية بالاتجاه الصحيح وتحقيق المصلحة العامة، وهي:

(67) د.محمد فدي حسن عبد الرحمن، الشفافية الادارية، الفكر الشرطي، مجلد 23، العدد 2014، 90، ص 187-188.

- أ- الشفافية الادارية كحق دستوري: اذ ثبت من خلالها ان الشفافية من الحقوق الحديثة ،وهو حق أساسي من حقوق الإنسان مثله مثل غيره من الحقوق الأخرى، الا ان دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 لم يتضمن أي نص حول ذلك ،على الرغم من تبنيه للنظام الديمقراطي، وتأكيد على ان الشعب مصدر السلطات وشرعيتها وهي من اهم اسس الشفافية كحق دستوري.
- ب- الشفافية الادارية كرقابة ذاتية: تتمثل بتقاسم المعلومات والمكاشفة والتدفق الحر والشامل والمتواصل للمعلومات، على نحو يضمن إمكانية مساءلة ومحاسبة الادارة عن أعمالها التي تخص الشؤون العامة ، ومن خلال هذا الدور الرقابي للأفراد تتبع تفاصيل النشاط الاداري والوقوف على اسباب اتخاذ القرارات الإدارية.
- ت- تسبب القرار الاداري: يقوم على ذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعت الادارة لإصدار قرارها الاداري، ويترتب على إغفاله خاصة إذا تطلبه القانون اعتبار القرار الإداري معيباً بأحد عيوب عدم المشروعية وهو عيب الشكل، وهو بذلك جزء جوهري من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية بل انها لا تقوم من دونه، لأنها تقوم على الإعلان عن معلومات القرار الاداري والأسباب القانونية والواقعية لها، رغم ذلك لم يتضمن قانون مجلس الدولة المعدل اي نص يلزم الادارة بتسبب قراراتها.
- ث- تمكين الافراد من الاطلاع والوصول الى وثائق ومستندات القرار الاداري: تعد هذه الوثائق والمستندات محل التقاء كل من الشفافية الادارية وعيب الانحراف بالسلطة، ومن هنا برزت العلاقة الوثيقة بينهما فمتى ما تمكن الافراد من الوصول او الاطلاع على وثائق ومستندات القرار الاداري يعد ذلك تطبيق صحيح للشفافية الادارية وبالتالي الحد من وقوع عيب الانحراف بالسلطة وصعوبة اثباته.

ثانياً-المقترحات

- في خضم معالجتنا لهذا الموضوع وجدنا أن الشفافية الادارية تعد حصناً منيعاً من الانحراف بالسلطة ،وبالتالي تقليص حجم الفساد الإداري، لذا ندعو المشرع العراقي وغيره من الجهات المختصة الاخذ بالمقترحات الآتية وهي:
- 1- ندعو المشرع العراقي في سبيل الحد من السرية في اعمال الادارة العامة المبدأ العام في مختلف نشاطات الحكومة العراقية والمجال الخصب للانحراف بالسلطة تكريس مبدأ الشفافية دستورياً وتشريعياً ، ولا يكون ذلك الا من خلال طريقتين هما:
- أ- لا يمكن ان يكون الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ بمستوى الطموح المنشود منه في تبنيه للنظام الديمقراطي الا في حال اعتماده للشفافية في سياق النصوص الخاصة بالحقوق، ويقر بحق الافراد في الحصول والاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية مع مراعاة المبادئ التي اقرتها المواثيق الدولية في هذا الشأن ،مع الاعتبار من تجارب الدول الناجحة في هذا المجال، التي قررت هذا الحق وعدم إغفال خصوصية العراق ومصالحه العليا، لأن التوظيف الدستوري للشفافية يعد وسيلة وقائية تحد من انحراف السلطة قبل ان تكون وسيلة علاجية لها.
- ب- يجب تقنين العمل بالشفافية من خلال سن قانون خاص بها يلزم الادارة في أجهزة الدولة بالعمل وفقاً لها، ويسمح للأفراد الاطلاع على الوثائق والمعلومات والبيانات الخاصة بالقرار الاداري ،والنص على جزاء رادع في حال امتناعها أو مخالفتها لهذه النصوص.
- ج- ضرورة تبني تشريعات اصلاحية تكون بمثابة المعول الهادم لدرع السرية والغموض في اعمال الادارة، والا هم من ذلك ندعو المشرع العراقي الى استكمال مسيرته الناجحة في تعديل نصوص قانون مجلس الدولة واستحداث نصوص تقر وتلزم الادارة بالأخذ بالشفافية في قراراتها الادارية تحقيقاً للمصلحة العامة واخضاع القرارات الادارية إلى رقابة محكمة القضاء الاداري لأنها الاحق بالنظر فيها،وتعصيماً لمبدأ الشفافية في القرار الاداري لابد ان يتولى المشرع العراقي النص على الزام الادارة بتسبب القرارات الإدارية لأهميتها في الوقوف على الاسباب التي تدفع الإدارة لاتخاذ قراراتها الإدارية المختلفة.
- 2- ان مبدأ الشفافية مبدأ جديد التطبيق لذا ندعو الجهات المختصة الى إقامة مؤتمرات ودورات للتعريف بماهية الشفافية ،من أجل ضمان تنفيذ الكوادر الوظيفية باتباع الشفافية في إنجاز الاعمال الإدارية ،و توعية المواطنين بأهميتها وحقهم تجاه الادارة بالاطلاع على نشاطها بما يمكنهم من مراقبتها ومحاسبتها في حال عدم التزامها بتحقيق المصلحة العامة.

3- ضرورة دعم الشفافية من خلال الاهتمام بنشر التكنولوجيا والقضاء على الأمية الرقمية وإعداد عناصر بشرية مدربة وإنشاء قاعدة معلومات وبيانات تكفل إدخال المعلومات والوثائق رقمياً، بشكل يكفل توفير قنوات اتصال بين الإدارة والافراد من خلال توظيف نظم المعلومات المتطورة لدعم حكومة الانفتاح وبالتالي زيادة فاعلية الشفافية الادارية.

واخيراً يمكننا القول يترتب على عدم الاخذ بهذه التوصيات واستمرار القصور الدستوري والتشريعي والتنظيمي وعدم مواكبة حركة التحديث والاصلاح في مجال اعمال الإدارة العامة ونتائج وخيمة أبرزها استمرار انحراف السلطة العامة عن تحقيق المصلحة العامة في القرار الاداري، وبالتالي استفحال افة الفساد الإداري في الجهات الإدارية المختلفة في العراق وتردي واقع الخدمات العامة.

قائمة المصادر

اولاً - المعاجم اللغوية

1. أبي نصر اسماعيل بن حماد الجوهري، تاج اللغة وصحاح العربية، دار الحديث، القاهرة، 2009.
2. د. احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط1، المجلد الاول، عالم الكتب، القاهرة، 2008.
3. ابن منظور محمد بن مكرم، لسان العرب، ج17، ط1، المطبعة العربية الاميرية، بولاق مصر العربية، 1303 هـ.
4. لويس معلوف، المنجد في اللغة والادب، دار المعرفة، الجزء الثاني، ط3، بيروت - لبنان، 1993.
- مجدي الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط، ط8، مؤسسة الرسالة، بيروت - لبنان، 2005.

ثانياً- الكتب

1. سائدة الكيلاني، باسم سجعها، نحو شفافية أردنية، ط1، مؤسسة الأرشيف، عمان، 2000.
2. د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
3. د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) - دراسة مقارنة، ط3، دار الفكر العربي، 1978.
4. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري (دراسة فقهية مدعمة بأحدث احكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2001.
5. د. عصام البهجي، الشفافية واثرها في مكافحة الفساد الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2014.
6. د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2004.
7. د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993.
8. د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبد، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الاشرف، 2013.
9. فرانسيسكو كاردونا، ادلة الحكومة الرشيدة (الحصول على المعلومات وحدود الشفافية العامة)، مركز النزاهة في قطاع الدفاع اوسلو، 2016.
10. د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية، بغداد، شركة العاتك لصناعة الكتاب، بيروت.
11. د. محمد عبد الواحد الجميلي، من السرية الى الشفافية الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999-2000.
12. د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، دار السنهوري، بغداد، 2015.

ثالثاً- البحوث

1. د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، مبدأ الشفافية للمرفق العام واثره في حماية الاموال العامة مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية / ألمانيا - برلين العدد الخامس عشر، 2022.
2. د. أسامة طه حسين، الحدود الدستورية لمبدأ الشفافية - دراسة مقارنة، مجلة الجامعة العراقية، العدد 53 / ج1، 2021.
3. د. انسام علي عبدالله، دور القرار الاداري في حماية المصلحة العامة، مجلة دراسات اقليمية، السنة 17، العدد 56، 2023.
4. د. حسن محمد علي البنان، التزام الادارة المتعاقدة بالشفافية في توقيعها للجزاءات التعاقدية - دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 38، 2021.
5. د. صالح عبد عايد العجيلي، د. ناظر احمد المنديل، دور الشفافية في الحد من الفساد الاداري، مجلة العلوم القانونية، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول للمدة من 13-14/11/2018، كلية القانون - جامعة بغداد.

6. طواهرية الشيخ ، قويدر شعشوع ،تسبب القرارات الادارية من السرية الى الشفافية،المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 6،العدد2021،2.
7. د.فوزية برسولي ،د.محمد جوير،الشفافية والافصاح كأليتين لمكافحة الفساد الاداري والمالي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،المجلد 1،العدد2، 2018.
8. د.عبد الرحمن بدر عبد الرحمن المنيقي،اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية،المجلد 9،العدد2021،6.
9. د. عبد اللطيف مصلح محمد عائض،دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري دراسة ميدانية على الوحدات الحكومية المدنية اليمنية، مجلة الدراسات الاجتماعية، كلية العلوم الإدارية وكلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، الجمهورية اليمنية ،العدد التاسع والعشرون، ٢٠٠٩ .
- 10.د.عماد نهاد عطا، الشفافية في إبرام العقود الإدارية في العراق (الرقابة الذاتية)، مجلة كلية الإمام الأعظم،العدد السابع والثلاثون،2021.
- 11.د.سامر مؤيد عبد اللطيف ،صفاء محمد عبد،التأصيل الدستوري لمبدأ الشفافية – دراسة مقارنة،مجلة اهل البيت(ع)،العدد2021،26.
- 12.سناء بولقواس : خصوصية الغاء القرارات الادارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة،مجلة الفكر،العدد الثالث عشر، 2016.
- 13.فلة مزود، دور التسبب في تكريس مبدأ الشفافية في القرارات الادارية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية المجلد 4، العدد2021،1.
- 14.د.محمد قدري حسن عبد الرحمن،الشفافية الادارية، الفكر الشرطي،مجلد23،العدد2014،90.
- 15.د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد العاشر، العدد الأول،2020.
16. د. وليد رمضان عبد الرازق محمود،الحماية القانونية لحرية تداول المعلومات وأثرها في القرار الإداري، مصر المعاصرة، عدد رقم 548، 2022،

رابعا-مواقع الانترنت

1. احمد السيد كريدي ، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري،بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:
<https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/>
2. جميل عودة ابراهيم،مفهوم الشفافية الإدارية كحق للمواطن،مركز آدم للدفاع عن الحقوق والحريات،2023، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي:

<https://ademrights.org/news>

خامسا- الدساتير والقوانين

أ- الدساتير

- دستور جمهورية العراق لعام النافذ2005.

- الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

ب- القوانين

- قانون التعديل الخامس رقم(17)لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979.

- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم(14) لعام 1991 المعدل.

سادسا- المصادر الاجنبية

1. Dr. Murat Jashari, Dr.Islam Pepaj, The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration, ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS, Vol. 10, no. 1/2018.
2. ROBERT G. VAUGHN,TRANSPARENCY IN THE ADMINISTRATION AM. U. INT'L L. REV.9th ed2009.