

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم / 1092 / والمتخذ بالجلسة رقم / 9 / تاريخ
2024 / 1/8 القاضي بتشكيل لجنة الحكم لمناقشة رسالة الدكتوراه في العلوم الإدارية والمالية - قسم
القانون العام للطالبة:

ديما توفيق الفتى

بغنوان

دور الشفافية والمساءلة في الإصلاح الإداري

وبعد المناقشة العلنية التي تمت بتاريخ 2024 / 2/1م نفيدكم علماً بأن الطالبة قد قامت بإجراء
كافة التعديلات، وأخذت بجميع الملاحظات التي طلبتها اللجنة، وبالتالي يمكن طباعة الأطروحة
بصيغتها النهائية، وعليه نوقع نحن أعضاء اللجنة:

الأستاذ الدكتور يوسف شباط		عضواً
الأستاذ الدكتور سعيد نحيلي		عضواً
الأستاذ الدكتور حسن البحري		عضواً مشرفاً
الأستاذ الدكتور جميل صابوني		عضواً
الأستاذ الدكتور محمد الدالي		عضواً

نائب عميد كلية الحقوق للشؤون العلمية

دمشق في / /

الأستاذ الدكتور تميم ميكائيل



الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق - قسم القانون العام

دور الشفافية والمساءلة في الإصلاح الإداري

أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإدارية والمالية/ قسم القانون العام

إعداد الطالبة

ديما توفيق الفتى

إشراف الدكتور

حسن مصطفى البحري

الأستاذ في قسم القانون العام
كلية الحقوق/جامعة دمشق

1445هـ - 2024م



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

صَلَّى
الْعَظِيمِ

سورة البقرة الآية 32

الدعاء

إلى من كان في قلبي..... كل الدعاء له بالمحبة والسلام

وطني الغالي

إلى من رفعت رأسي عالياً باسمه، إلى من كنت استمد منه القوة والأمل، إلى من عشت أجمل أيام عمري في كنفه، وشاءت إرادة الله رحيله قبل تحقيق حلمه بحصولي على درجة الدكتوراه.

أبي رحمه الله

إلى أعظم قلب في الوجود، إلى من سهرت ليال طويلة من أجل راحتي، إلى من ضحت بالكثير من أجل أن أحيا

أمي أطال الله بعمرك

إلى رفيق الدرب، وصديق الأيام بخلوها ومرّها، إلى من كان ولا يزال الأول في مساندتي وتشجيعي أهدي هذا البحث إليك.

زوجي العزيز علاء

إلى من حلّت بركة وجودهم في حياتي، إلى من ملأت ضحكاتهم الجميلة عمري.

أولادي ميرا - علي - سيل

إلى من عشت معهم أجمل أيامي.. إلى من تقاسمنا الفرح والحزن وكنتم خير سند لي.

أخوتي محمد- ديانا - علي- أحمد

إلى الأصدقاء الأوفياء...إلى الذين ما انفكوا يوماً عن تقديم العون والمساعدة والدعم لي في أحلك الظروف.

عزة سلمان، حسن فاضل، أحمد خلوف

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، الذي أحصى كل شيء عدداً وعلماً، ولا يحيط خلقه بشيء من علمه إلا بما شاء. اللهم لك الحمد كله، ولك الملك كله، وببيدك الخير كله، وإليك يرجع الأمر كله، اللهم لك الحمد حتى ترضى، ولك الحمد إذا رضيت، ولك الحمد بعد الرضى، اللهم لك الحمد، أنت نور السماوات والأرض، وأنت بكل شيء عليم.

أما بعد: فقد روي عن نبينا العربي الكريم محمد ﷺ أنه قال: (لا يشكر الله من لا يشكر الناس).

وامتنالاً لهدى النبي الأعظم محمد ﷺ، واعترافاً بالفضل والجميل، فإنني أتوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني وامتناني، إلى أستاذي الفاضل الدكتور حسن البحري، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، وعميد كلية الحقوق في جامعة أنطاكية السورية الخاصة، على تكريمه بقبولي تلميذاً له وتفضله بالإشراف على هذه الأطروحة، والذي تعهدني بتقديم النصح والمشورة طوال مدة إعداد هذه الأطروحة، فله مني جزيل الشكر وبالغ الامتنان، وجزاه الله تعالى عني وعن طلابه خير الجزاء.

كما أدعو بالرحمة والمغفرة لروح أستاذي ومعلمي الدكتور محمد العموري رحمه الله، الذي كان قد شرفني بقبوله الإشراف على رسالتي، لكن القدر كان له كلمة أخرى، فأدعو الله أن يسكنه فسيح جناته، وأن يجعل قبره روضة من رياض الجنة.

وأقدم بالشكر وعظيم الامتنان إلى أساتذتي أعضاء لجنة الحكم على الأطروحة، لما
سيضيفونه من ملاحظات قيمة، ستغني الأطروحة بكل تأكيد، داعياً الله أن يوفقهم إلى ما فيه
الخير والسداد:

الدكتور يوسف شباط أستاذ القانون العام في كلية الحقوق/جامعة دمشق

الدكتور سعيد نحيلي أستاذ القانون العام في كلية الحقوق/جامعة دمشق

الدكتور جميل صابوني أستاذ القانون العام في كلية الحقوق/جامعة دمشق

الدكتور محمد الدالي أستاذ القانون العام المساعد في كلية الحقوق/جامعة البعث

لكم مني جميعاً جزيل الشكر والمحبة والعرفان

ولا يفوتني في هذا المقام إلا أن أتوجه بالشكر والعرفان إلى أعضاء الهيئة التدريسية

جميعاً في قسم القانون العام خاصة، وفي كلية الحقوق عامة.

الفهرس

1	مقدمة
5	مشكلة البحث
7	أهداف البحث
8	أهمية البحث
9	منهج البحث
9	تقسيم البحث

الباب الأول

الشفافية ودورها في الإصلاح الإداري

12	تمهيد وتقسيم:
14	الفصل الأول: مفهوم الشفافية ومتطلباتها
16	تمهيد وتقسيم:
17	المبحث الأول: مفهوم الشفافية
19	المطلب الأول: التعريف بالشفافية وتمييزها عن المصطلحات المشابهة لها
19	الفرع الأول: التعريف بالشفافية
26	الفرع الثاني: تمييز مصطلح الشفافية عن المصطلحات المشابهة له
34	المطلب الثاني: أهمية مبدأ الشفافية وأساسه
35	الفرع الأول: أهمية الشفافية
42	الفرع الثاني: أساس مبدأ الشفافية
62	المبحث الثاني: متطلبات مبدأ الشفافية
63	المطلب الأول: الترويج لمبدأ الشفافية وحرية الإعلام

63.....	الفرع الأول: الترويج لمبدأ الشفافية والانفتاح الحكومي
69.....	الفرع الثاني: حرية الإعلام
82.....	المطلب الثاني: الاتجاه نحو تطبيق الحكومة الإلكترونية
83.....	الفرع الأول: التعريف بالحكومة الالكترونية ومزاياها
88.....	الفرع الثاني: متطلبات الحكومة الالكترونية ووضعها في سورية
104.....	المطلب الثالث: إنشاء هيكل تنظيمي للمعلومات ملائم ومتوافق مع مفهوم الجودة الشاملة
104.....	الفرع الأول: إنشاء هيكل تنظيمي للمعلومات لكل جهة إدارية
107.....	الفرع الثاني: الوصول المجاني أو شبه المجاني للمعلومات
الفرع الثالث: إصدار المعلومات والوثائق بشكل يلائم متطلبات أصحاب المصلحة	
112.....	وظروفهم
الفرع الرابع: الأخذ بمفهوم الجودة الشاملة في قانون حرية المعلومات والشفافية في إدارة الشؤون	
114.....	العامة
119.....	الفصل الثاني: نطاق تطبيق الشفافية وضمانات تطبيقها
121.....	تمهيد وتقسيم:
122.....	المبحث الأول: نطاق تطبيق مبدأ الشفافية ومضمونه
123.....	المطلب الأول: نطاق تطبيق مبدأ الشفافية
124.....	الفرع الأول: النطاق الشخصي لمبدأ الشفافية
136.....	الفرع الثاني: النطاق الموضوعي لمبدأ الشفافية
158.....	المطلب الثاني: مضمون مبدأ الشفافية
الفرع الأول: الالتزام الصادق من قبل الإدارة بالكشف عن المعلومات الخاصة بإدارة الشؤون	
159.....	العامة
167.....	الفرع الثاني: الالتزام بتسبيب القرارات الإدارية

180.....	الفرع الثالث: حق معرفة طرق وآلية المساءلة العامة للإدارة عن أخطائها
184.....	الفرع الرابع: حق الاطلاع على مداولات الحكومة والإدارة العامة
187.....	المبحث الثاني: ضمانات تطبيق مبدأ الشفافية
188.....	المطلب الأول: الضمانات الإدارية
	الفرع الأول: ضمان حرية الموظفين العاميين في النشر والتعبير عن المعلومات المتعلقة
189.....	بأعمالهم
194.....	الفرع الثاني: تقصير مهل الرد على طلبات الاطلاع على المعلومات
200.....	الفرع الثالث: حق الشكوى والتظلم الإداري
206.....	المطلب الثاني: الضمانات الرقابية
207.....	الفرع الأول: وضع نظام فعال للتقارير
210.....	الفرع الثاني: إنشاء جهاز مفوض برلماني للشفافية
227.....	الفرع الثالث: وجود رقابة قضائية مستقلة

الباب الثاني

دور المساءلة في الإصلاح الإداري

237.....	تمهيد وتقسيم:
241.....	الفصل الأول: ماهية المساءلة وأهميتها
243.....	تمهيد وتقسيم:
244.....	المبحث الأول: ماهية المساءلة
245.....	المطلب الأول: التعريف بالمساءلة ومكوناتها
245.....	الفرع الأول: تعريف المساءلة
262.....	الفرع الثاني: المساءلة الاجتماعية

المطلب الثاني: مكونات المساءلة ومتطلباتها.....	272
الفرع الأول: مكونات المساءلة.....	272
الفرع الثاني: متطلبات المساءلة.....	275
المبحث الثاني: أهمية المساءلة وآلياتها.....	278
المطلب الأول: أهمية المساءلة وأهدافها.....	279
الفرع الأول: أهمية المساءلة	279
الفرع الثاني: أهداف المساءلة وأنواعها وأدواتها.....	287
المطلب الثاني: آليات المساءلة ومعوقات تطبيقها.....	300
الفرع الأول: آليات المساءلة.....	300
الفرع الثاني: فوائد تفعيل المساءلة ومعوقات تطبيقها.....	315
الفصل الثاني: علاقة المساءلة بالشفافية ودور المواطن في تفعيلها.....	326
تمهيد وتقسيم:	328
المبحث الأول: علاقة المساءلة بالشفافية والحوكمة.....	330
المطلب الأول: علاقة المساءلة بالشفافية.....	331
الفرع الأول: عناصر المساءلة.....	332
الفرع الثاني: دور الشفافية في تحقيق المساءلة.....	341
المطلب الثاني: علاقة المساءلة بالحوكمة.....	345
الفرع الأول: ماهية الحوكمة ومبادئها الأساسية.....	345
الفرع الثاني: أهداف الحوكمة ودور المساءلة في تحقيقها.....	350
المبحث الثاني: دور المواطن في تفعيل المساءلة ومكافحة الفساد.....	357
المطلب الأول: دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق المساءلة.....	358
الفرع الأول: علاقة المجتمع المدني بالمساءلة	360

363.....	الفرع الثاني: دور المجتمع المدني في تحقيق المساءلة.....
371.....	المطلب الثاني: صور مساءلة المواطن للإدارة ودورها في مكافحة الفساد.....
371.....	الفرع الأول: صور مساءلة المواطن للإدارة.....
379.....	الفرع الثاني: دور الشفافية والمساءلة في تفعيل الرقابة.....
388.....	الخاتمة: المقترحات والتوصيات.....
399.....	قائمة المراجع.....
424.....	ملحق رقم 1.....
456	ملخص أجنبي

الملخص

إن ظاهرة الفساد الإداري والمالي أصبحت ظاهرة متطايرة الشرر، تدق ناقوس الخطر، لما لها من انعكاس على حياة الشعوب والأمم، حيث كانت سبباً رئيساً في إشعال كثير من الصراعات والثورات، التي تطالب بمكافحة الفساد وتحقيق الإصلاح الإداري، مما حدا بالدول إلى إيجاد وسائل فاعلة تساعد على تحقيق الإصلاح الإداري، وتعطي المواطن دوراً في تحقيق ذلك، لتخفيف العبء الملقى على عاتقها وتحمله جزءاً من ذلك، فما كان الحل إلا إيجاد مبدأ الشفافية الذي يقوم على أساس إطلاع المواطن على آلية تنفيذ الإدارة لأعمالها الإدارية وقراراتها والمختلفة، ومن ثم مساءلتها عن كل أخطائها وتقصيرها في أداء مهامها، من خلال وضع آليات تمكّن المواطن من مساءلة الإدارة عن تقصيرها في أداء مهامها، ومحاسبة الفاسدين والمقصرين من عناصرها مهما علت مرتبتهم الوظيفية، وصولاً إلى الغاية الأساسية، وهي تحقيق الإصلاح الإداري.

كلمات مفتاحية: الشفافية، الإصلاح الإداري، المساءلة، الحوكمة، الحكومة الإلكترونية، الفساد الإداري.

مُتَكَلِّمًا

إنَّ الفساد ليس ظاهرةً خاصةً أو كارثةً محلية، أو عارضاً مرحلياً، بل هو قائم على مر التاريخ، وفي كافة المجتمعات غرباً وشرقاً، فلا توجد المدينة الفاضلة التي تخلو تماماً من الفساد والفاستين والمفسدين، وهذا ما تحدث به ابن خلدون في مقدمته الشهيرة في الفصل الخامس من الكتاب الأول منها تحت عنوان "الجاه مفيد للمال"، حيث رأى أن: "المال تابع للجاه والسلطة وليس العكس، وصاحب الجاه مخدوم بالأعمال يُتَقَرَّبُ بها إليه في سبيل التزلف والحاجة إلى جاهه، والناس مُعِينُونَ له بأعمالهم في جميع حاجاته من ضروري وحاجي وكمالي فيكتسب البعض من خلال المنصب والنفوذ الإداري في جهاز الدولة أوضاعاً تسمح لهم بالحصول على المغنم المالية وتكوين الثروات السريعة، وتكون عادة بمثابة ريع المنصب".

وعلى الرغم من أن الفساد ليس ظاهرة حديثة العهد، بل إنه موجود على مر التاريخ، إلا أنه لم يكن من بين الموضوعات التي تحظى باهتمام أساتذة وفقهاء الإدارة، بل كان جل الاهتمام منصباً على التنمية الإدارية والتطوير الإداري، وتحسين مستويات المعيشة لعموم المواطنين، ولكن خلال السنوات الأخيرة لم يعد الاهتمام قاصراً على ما تقدم، بل أصبح موضوع الفساد يكاد يتصدر الدراسات والمؤتمرات الدولية والإقليمية، وتم وضع اتفاقيات لمكافحة الفساد بإشراف الهيئات والمنظمات الدولية، وخاصة تلك

التابعة لهيئة الأمم المتحدة، وإعداد الخطط والبرامج الوقائية والأمنية والقضائية والإعلامية لمكافحة الفساد هاجساً لأغلب دول العالم، لما يترتب عليه من أثار خطيرة أبرزها هدر المال العام، وإضعاف الاقتصاد الوطني، إضافة إلى تراجع ثقة المواطنين بالأجهزة الإدارية و القضائية والأمنية التي تفشت فيها الرشاوي والوساطات على الرغم من كل الجهود المبذولة التي قيل أنها ستساهم في تحسين أدائها ورفع كفاءتها، حيث توجد نماذج لعمليات تغيير تمت تحت شعار "الإصلاح الإداري" لكنها لم تحقق المرجو منها وظلت الأمور السابقة على ما هي عليه، والسبب الرئيس في ذلك يعود لنسبة القناعة والإيمان بشأن الحاجة لهذا الإصلاح، إذ هي عملية ترتكز على التغيير الحقيقي الفعلي لا على الشعارات، والحاجة لإجراء إصلاح إداري لا بد وأن تكون مبنية على تقييم شامل للأداء وقياس نسبة تحقق الأهداف، وأيضاً الرصد والاعتراف بالظواهر السلبية وأوجه الخلل والأخطاء التي تحتاج لإقصاء وإبعاد، لأن الأخيرة تُعد من العوامل المؤثرة في تعطيل عمل المنظومة الإدارية وتحقيق أهدافها.

إنَّ الإصلاح الإداري يهدف إلى تطوير منظومة القيم والمبادئ التي تضبط إيقاع سير العمل في أجواء إيجابية تركز على الوصول للأهداف دون تعقيدات تنال كافة أجهزة الحكومة على مختلف المستويات، إذ متى ما أرسيت مبادئ سامية في العمل الإداري مثل: العدالة، وتعزيز الإنتاجية، والتطوير الشخصي، واعتماد المرونة، والقضاء على البيروقراطية، فإن ذلك يعزز المسؤولية ويرفع من الالتزام بالأداء الوظيفي ويقوي

الولاء المؤسسي، بما ينعكس إيجاباً على رفع إنتاجية وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

والإصلاح الإداري لا يقتصر تطبيقه على نطاق الإدارة العامة ليعطي النتائج المرجوة منه، بل إنه يتطلب دمج الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي، أي مجمل الحياة العامة وتطوراتها، وهذا لا يتحقق إلا من خلال تضافر جهود كل من الإدارة والجمهور معاً لتحقيق الإصلاح المنشود، فالنظام الإداري وأسلوب الإدارة في أي دولة إنما هو انعكاس لظروف المجتمع وأحواله، والإصلاح الإداري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمجتمع الذي يجري فيه وبالقيم التي تسوده، وبالتغيرات التي تجري فيه، مما يعني أن إصلاح الجهاز الإداري وإصلاح المجتمع أمران متكاملان، لا يتحقق أحدهما دون الآخر، فإصلاح الجهاز الإداري له أثر بعيد في اصلاح المجتمع والعكس صحيح.

وبالتالي فإن مكافحة الفساد ومواجهته وتحقيق الإصلاح الإداري هو سلوك جمعي يشمل الحاكم والمحكوم، إذ لابد من الحصول على تأييد كل من المجتمع الذي يتم التغيير فيه والعاملين ضمن المنظومة الإدارية التي سيجري الإصلاح ضمنها خصوصاً، وهذا يشمل القمة والقاعدة، حيث تلعب البيئة والظروف المجتمعية دوراً في تعزيز مكافحة الفساد الإداري وتحقيق الإصلاح الإداري.

ولأجل ذلك لابد من مكافحة الفساد الذي يعد مرضاً يصيب المسؤولين الإداريين، والذي يترافق دوماً مع ممارسة السلطات والصلاحيات وتوسعها، فكان لابد

من إخضاعهم لنظام رقابة ومساءلة فعال، مع إلزامهم بالتفويض والمشاركة الذي من شأنه أن يحد من ظاهرة الفساد، ويقلل من ممارساته، فكان لابد من تعظيم دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، والهيئات اللاحكومية لتسهم بكشف الفساد وتشخيص ممارساته، وكشف رؤوسه وقياداته.

وبناء على ما تقدم ولتحقيق الإصلاح الإداري كان لابد من البحث عن آليات جديدة وفعالة لمكافحة الفساد، حيث أصبحت آليات المساءلة التقليدية التي تركز فقط على مدى التزام الموظف بالقوانين والتعليمات النافذة غير كافية، خاصة مع تطور مسؤوليات ومهام الإدارة العامة وظهور العديد من المشكلات أبرزها الفساد والبيروقراطية والترهل الإداري، الأمر الذي دعا إلى إيجاد آليات للمساءلة جديدة تكون على درجة عالية من الكفاءة والفعالية، ولديها القدرة على التعامل مع واقع النظام الإداري القائم، وتقديم حلول مناسبة للمشكلات التي تواجهها.

وكان في مقدمة هذه الآليات إرساء أسس الشفافية داخل الجهات العامة والخاصة على حد سواء، كونها عملية معاكسة للفساد الإداري، وأداة فاعلة تستخدم لمحاربته والحد منه، ورفدها بتفعيل المساءلة بمختلف أنماطها التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتحقيق الشفافية، حيث أن قدرة نظم المساءلة في خلق البيئة المناسبة للوصول إلى مستوى متقدم من الإصلاح والتطوير الإداري تعتمد على نحو أساسي على مدى الوضوح

والشفافية في المعلومات، والقوانين والتشريعات، وعمليات تقييم الأداء، وقوة الاتصالات، وطبيعة العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين والثقة المتبادلة بينهم.

ومن هذا المنطلق أصبح توافر الشفافية، وتطوير نظم المساءلة، مطلباً أساسياً للعمليات الإدارية والتنظيمية في الأجهزة الحكومية، التي لا بد أن تسعى إلى الوصول إلى مستوى حضاري متقدم، يسهم في تحسين المستوى المعيشي للمواطنين وتحقيق حياة كريمة لهم.

وللأسباب السابقة تزايد الاهتمام بموضوع الشفافية والمساءلة خلال السنوات الأخيرة، بحيث أصبح مطلباً ملحاً على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، نتيجة لظهور توجه يدعو إلى تقوية وتعزيز النزاهة والشفافية، والمساءلة، ومكافحة الفساد بأنواعه، ولتعزيز دور القطاع العام بكافة مؤسساته، وتحسين ممارساته، وترسيخ ممارسات الشفافية لدى الإدارة والعاملين فيها على حد سواء، وهنا يتبلور جوهر السؤال كيف يمكن للشفافية أن تحد من ظاهرة الفساد وتعزيز دور المساءلة، وما هو دور كل من الشفافية والمساءلة في تحقيق الإصلاح الإداري؟

❖ مشكلة البحث:

على الرغم من أهمية الشفافية والمساءلة في مكافحة الفساد وتحقيق الإصلاح الإداري، وخاصة في الدول النامية التي تعتبر في مقدمة الدول التي تعاني من الفساد، إلا أن هذه الدول بشكل عام تعاني من عدم وضوح مفهوم وآلية تطبيق الشفافية،

فضلاً عن نطاق تطبيقها، وتقيد هذه الدول بالمفهوم التقليدي للمساءلة، وعدم تطوير ألياته، الأمر الذي يجعل الموظف العام يتقيد بحرفية القوانين والأنظمة النافذة، فضلاً عن خوفه من أداء وظائفه وخدمة والمواطنين والمبادرة في حل المشاكل خوفاً من ارتكاب الأخطاء التي قد تعرضه للمساءلة، مما يؤثر سلباً في فعالية نظم المساءلة، ويؤدي بالتالي إلى انخفاض مستوى أداء الأجهزة الحكومية والأفراد العاملين فيها.

كما يشير واقع بعض الأجهزة الحكومية إلى وجود نظم واضحة للمساءلة، غير أنه يوجد أيضاً أفراد لديهم مهارات عالية في تغطية أنشطة الفساد التي يقومون بها، والتي تتطلب لمواجهتها في تلك الحالة تطوير نظم المساءلة الموجودة وزيادة فعاليتها.

ومن هنا تبرز الحاجة إلى البحث عن مجموعة من الآليات والمداخل التي يمكن بواسطتها زيادة فعالية نظم المساءلة وجعلها أكثر إيجابية، وقدرة على التعامل مع مشكلات الإدارة الحكومية خاصة فيما يتعلق منها بالفساد الإداري، ولعل أهم هذه المداخل الشفافية، حيث أنه بقدر ما تتبنى الإدارة الحكومية مفاهيم العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والشفافية والمساءلة تزداد مقدرة على العطاء وتجنب الوقوع في متهات الواسطة والمحسوبية، بالإضافة إلى بعض المشكلات التي تتعلق باللوائح القانونية والتعليمات التنفيذية وآلية العمل بها، وبناء على ما سبق تكمن مشكلة الدراسة في التعرف على دور الشفافية والمساءلة في تحقيق الإصلاح الإداري من خلال الإجابة على الأسئلة التالية:

1- ماهو مبدأ الشفافية، وكيف يمكن للشفافية المساهمة في مكافحة الفساد وتحقيق

الإصلاح الإداري؟

2- ماهي متطلبات تطبيق الشفافية، وكيف يمكن إلزام الإدارة بتطبيقه بشكل حيادي

وفعال؟

3- من هي الجهات الخاضعة لمبدأ الشفافية والجهات المستفيدة من تطبيقه؟

4- كيف يمكن تعزيز مبدأ الشفافية في ظل نظام إداري يعتمد مبدأ السرية كأصل عام

في تسيير الأعمال الإدارية؟

5- ماهي المساءلة، وماهي الآلية لتطوير نظامها، بما يواكب تطور العمل الإداري،

وزيادة تفشي الفساد الإداري؟

6- ما هي التحديات والقيود التي تقال عقبة في طريق عمل المساءلة والشفافية وتعزل

آلياتها في الحد من الفساد داخل القطاع العام؟

7- ما هي الاستراتيجيات اللازمة لتدعيم واستدامة آليات المساءلة بغية الحد من الفساد؟

❖ أهداف البحث:

تزعّم الكثير من الحكومات، على خلاف الواقع، بأنها تتبع مبدأ الشفافية في إدارة

الشؤون العامة، والواقع أن ما تقوم به الحكومة بعيد كل البعد عن مصطلح ومعنى

الشفافية الحقيقي، التي تتطلب مجموعة من القواعد الموضوعية والشكلية، التي لا بد أن تنعكس على النظام القانوني والإداري المعمول فيه في الدولة التي تطبق مبدأ الشفافية.

بناءً على ما تقدم، يهدف البحث إلى تسليط الضوء على دور الشفافية والمساءلة في تحقيق الإصلاح الإداري، من خلال البحث في مفهوم الشفافية ومضمونها، وتحديد متطلباتها والعوامل الكفيلة بضمان التطبيق الأمثل لمبدأ الشفافية، ومن ثم البحث في المساءلة كوسيلة لمكافحة الفساد، وبيان أهم المعوقات التي تواجه تطبيق الشفافية والمساءلة، والبحث في الأنظمة والتشريعات والتقنيات المعززة لهما، مع توضيح بعض التجارب الدولية في تعزيز الشفافية والمساءلة للحد من الفساد الإداري، وفي النهاية الوصول إلى أهم السبل التي تسهم في تعزيز ودعم تطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة.

❖ أهمية البحث:

تكتسب أهميتها من خلال أهمية الشفافية والمساءلة التي لا يمكن حصرها أو عدها، ذلك أن تحقيق التنمية الإدارية ومكافحة الفساد، وتحسين مستويات المعيشة، وتحسين الخدمات المقدمة إلى الجمهور سواء كانت إدارية أو قضائية أو تشريعية، جميعها لا يمكن تحقيقها دون تطبيق مبدأ الشفافية ونظام مساءلة فعال.

فالشفافية والمساءلة تعдан وبحق الطريق إلى تحقيق التنمية الإدارية والإصلاح الإداري، وضمان حقوق المواطنين وحرياتهم، والتي لا يمكن أن تتحقق في ظل نظام

إداري يعتمد مبدأ السرية كأصل عام للعمل الإداري، بل تتحقق في ظل نظام إداري يعتمد مبدأ الشفافية كأصل عام، بحيث تسود الشفافية كافة أنشطة ووظائف وأعمال الجهات العامة، وإخضاعها إلى نظام رقابة ومساءلة يكفل تطبيق مبدأ الشرعية، وحماية حقوق الأفراد وحياتهم.

❖ منهج البحث:

سأتبع في هذه الأطروحة المنهج التحليلي المقارن بين الدول المتقدمة في مجال تطبيق مبدأ الشفافية كالسويد وكندا، وبين تجارب الدول العربية كلبان والأردن وسورية، حيث قمت بتحليل جزئيات المشكلة موضوع البحث، ومن ثم وترتيبها وتنسيقها، مما استتبع ذلك اعتماد المنهج الاستنباطي حيث قمت باستقراء الحلول التي حملتها التجارب العملية والنصوص التشريعية، والآراء الفقهية لدى الدول التي تعتبر رائدة في تطبيق مبدأ الشفافية، وصولاً لوضع الحلول المناسبة.

وفي النهاية إنه لا يمكن إلا التسليم بصعوبة البحث، الذي يقتضي مسحاً كاملاً لكافة التشريعات النازمة للشؤون العامة، إلا أنه حاولت الباحثة قدر الإمكان الإشارة إلى التشريعات المتعلقة بمبدأ الشفافية في الدول التي أرست هذا المبدأ.

❖ تقسيم البحث:

تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى بابين رئيسيين، متبوعين بخاتمة تُبين أهم النتائج التي تكتشفت عنها الدراسة، وأهم التوصيات المقترحة.

وقد جاء الباب الأول تحت عنوان " الشفافية ودورها في الإصلاح الإداري " ، وتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين رئيسيين، الفصل الأول تناول " مفهوم الشفافية ومتطلباتها " ، أما الفصل الثاني فقد تناول بالدراسة " نطاق تطبيق مبدأ الشفافية وضمانات تطبيقها " .

وبالنسبة إلى الباب الثاني، فقد كان بعنوان: " دور المساءلة في الإصلاح الإداري " ، وقد جرى تقسيمه أيضاً إلى فصلين رئيسيين، الفصل الأول تناول " ماهية المساءلة وأهميتها " ، أما الفصل الثاني فقد تناول موضوع " علاقة المساءلة بالشفافية ودور المواطن في تفعيلها " .

وعلى الله قصد السبيل وهو ولي التوفيق

الباحثة

الباب الأول

الشفافية ودورها في الإصلاح الإداري

تمهيد وتقسيم:

كثّر الحديث في الوقت الحاضر في مختلف المجتمعات عن مصطلح الشفافية، ودور الشفافية في الحد من الفساد وتحقيق الإصلاح الإداري، حيث ظهرت الشفافية كمفهوم من المفاهيم الإدارية الحديثة التي يتوجب على الإدارات الواعية الأخذ بها، لما لها من أهمية في إحداث التنمية الإدارية الناجعة، إضافة إلى دورها الهام في إشاعة روح الثقة والطمأنينة في نفوس المواطنين الذين يتعاملون مع الإدارة التي تحرص على توافر هذا المبدأ في جميع تعاملاتها.

فضلاً عن كون الشفافية تؤدي إلى القضاء على العلاقات المشبوهة بين متخذي القرار أو منفذيه وبين أصحاب المصالح المشبوهة.

وتلعب الشفافية دوراً إيجابياً في القطاعين العام والخاص، إذ إنها تساهم في تعزيز الولاء لدى العاملين، وزيادة إنتاجيتهم وشد همهم، كما تعمل على تقليل الغموض والضبابية وتساعد على الحد من الفساد الإداري، فانعدام الشفافية يؤدي إلى الغموض في التشريعات، وبالتالي السماح للموظف أن يأخذ على عاتقه حرية تفسير التشريعات، مما يؤدي إلى ازدياد المعوقات الإدارية، «إن سلطة التكتّم على حقائق الحكومة ما هي إلا سلطة تدمير لتلك الحكومة»⁽¹⁾.

⁽¹⁾ U.S. House of Representatives; Committee Report on Freedom of Information (1976).

وفي المجتمعات التي بلغ فيها المواطنون عصر الرشد، وأيقن جميع الأطراف أن الحكومة ليست أكثر من وكيل عن شعبها في إدارة شؤونه العامة، أصبح فيها من حق المواطنين المشاركة في توجيه الحكومة وصنع القرار، وليس اختياراً لحكامهم، أو من يمثلهم، وهو ما يقتضي وضع الحكومة والجهاز الإداري التابع لها، تحت ضوء الشمس للفحص والتدقيق العام، في مجتمع ينبغي أن يكون مفتوحاً في علاقة الحكومة بالمواطنين⁽¹⁾، وفي مجتمع مفتوح حقاً سوف نجد أن الحكومة لا تقوم بتسيير أمور المواطنين خلف الأبواب المغلقة، فالإجراءات التشريعية والقضائية والتنفيذية، يجب أن تكون مفتوحة أمام المواطنين في مختلف مراحل إعدادها وتنفيذها، فالنور هو بيئة الأعمال التي تتسم بالشفافية حيث يستطيع الإنسان أن يتبين الحقيقة كاملة.

واستناداً لما تقدم سنتولى في هذا الباب البحث في مفهوم الشفافية وأساسها، والبحث في الإشكال المطروح وهو: كيف لآلية الشفافية الحد من ظاهرة الفساد وما هو دورها في تحقيق الإصلاح الإداري؟ فضلاً عن شرح أهم مرتكزاتها، وأهم آلياتها، وصولاً إلى دورها في محاربة الفساد، وذلك من خلال فصلين رئيسيين وفق الآتي:

الفصل الأول: مفهوم الشفافية ومتطلباتها

الفصل الثاني: نطاق تطبيق الشفافية وضمانات تطبيقها

(1) انظر : د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس (الشفافية في إدارة الشؤون العامة، الطريق للتمية الإدارية) دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص7.

الفصل الأول

مفهوم الشفافية ومتطلباتها

تمهيد وتقسيم:

في ظل الحرب التي مرت على بلدنا وما نتج عنها من أزمات اقتصادية، ترتب عليها الكثير من الآثار السلبية، ولعل أبرزها، نقشي الفساد في الجهاز الإداري، الأمر الذي نتج عنه هدر للمال العام الذي يعد حاجة ماسة للدولة في ظل هذه الأزمات، لتأمين الاحتياجات الأساسية للمواطنين.

لذلك كان لا بد من البحث عن وسائل وطرق لمكافحة الفساد، ولعل أنجع وسيلة لمكافحة الفساد هو الخروج من عتمة مبدأ السرية الذي يطغى على أعمال الإدارة إلى ضوء الشفافية.

بناءً على ما تقدم، سنبحث في هذا الفصل في مفهوم الشفافية، وبيان الأساس الفلسفي والشرعي والتشريعي لها، ومتطلبات تطبيقها، وذلك من خلال مبحثين رئيسيين وفق الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الشفافية

المبحث الثاني: متطلبات مبدأ الشفافية

المبحث الأول

مفهوم الشفافية

تحتل الشفافية أهمية كبيرة في العصر الحديث، لما لها من فوائد وآثار إيجابية على العمل الإداري، والذي ينعكس على الدولة والمجتمع بنتائج مرضية في مجال مكافحة الفساد وتحقيق الأهداف المرجوة من العمل الإداري، وهنا لابد من القول إن ذلك يتحقق عندما يتم تطبيق الشفافية بشكل حقيقي، إذ إنه كثير من الحكومات تزعم بأنها تتبع مبدأ الشفافية في أثناء ممارستها لأعمالها، إلا أن ذلك بعيد كثيراً عن معنى الشفافية الحقيقي. إضافة إلى أن هناك من يخلط بين مصطلح الشفافية والمصطلحات الأخرى المشابهة لها، والتي تارة ما تقترب منها حتى تغدو جزء من أجزاء الشفافية أو تباعد عنها كل البعد.

وأصبحت الشفافية في عصرنا هذا حق من حقوق الإنسان، وتستند في أغلب الدول إلى أساس دستوري، إلا أنه لا يمكن أن ننكر أساسها المتجذر في الشريعة الإسلامية التي أتت بأعظم تشريع وأعظم حضارة عرفت البشرية، وسنتناول في هذا المبحث مفهوم الشفافية وتمييزه عن باقي المصطلحات المشابهة، دون أن ننكر أهميتها والبحث في أساسها وفق الآتي:

المطلب الأول: التعريف بالشفافية وتمييزها عن المصطلحات المشابهة لها

المطلب الثاني: أهمية مبدأ الشفافية وأساسه

المطلب الأول

التعريف بالشفافية وتمييزها عن المصطلحات المشابهة لها

سيتم في هذا المطلب التعريف بالشفافية لغة واصطلاحاً (في فرع أول)، وتمييزه عن المصطلحات الأخرى المشابهة لمعناه (في فرع ثان) وفق الآتي:

الفرع الأول

التعريف بالشفافية

أولاً - الشفافية لغة:

أي شيء يشف شفاف، وثوب شفاف أي رقيق، والثوب الشفاف: هو الثوب الرقيق الذي يرى ما تحته¹، وبالتالي فالشفافية تعني القدرة على إِبْصَار الأشياء الموضوعية خلف الجدران، وبالتالي القدرة على رؤية الأشياء ومعرفتها ومشاهدتها بقدر معقول من الوضوح والحقيقة².

وفي قاموس ماكملان الشفافية هي: الطريقة النزيهة في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفة ما تقوم به - أنت - بالضبط³، وبهذا تكون الشفافية كالزجاج، فهي

¹ مختار الصحاح - الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي - دار الكتب العلمية - بيروت - 1990 - ص 147.

² د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 309.

³ الدكتور عصام البهجي - الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري - دار الفكر الجامعي - الإسكندرية - 2014 - ص 15.

لا تحجب الرؤيا، وهي نقيض التعقيم والسرية¹، وفي اللغة الإنجليزية كلمة "Trance" تعني عبر، و Transparency تعني شفافاً صريحاً جلياً واضحاً²، ويشترك المعنى اللفظي العربي مع الأجنبي في أن الشفافية: هي الشيء الذي يمكن النظر من خلاله بسهولة³، وبالتالي الشفافية هي ما لا يمنع الرؤيا ولا يحجب أو يستتر، وهي نقيض التعقيم والتمويه والتضليل.

ثانياً. الشفافية اصطلاحاً:

الشفافية مصطلح حديث تم اعتماده من قبل الجهات المعنية بمكافحة الفساد، لتعبر عن أهمية الإدلاء بالمعلومات المتعلقة بالمنهج السياسي الذي تتبعه الإدارة، وآلية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها أمام الجمهور، بغرض الحد من سياسة التعقيم والسرية الذي تنتهجه الإدارة في ممارسة أعمالها.

فالشفافية تعمل على تسليط الضوء على القواعد والخطط والعمليات والإجراءات الإدارية، إنها تعني معرفة لماذا وكيف وكَم .

¹ التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية- د. ماجد شهاب الدين- رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق قسم لقانون العام جامعة عين شمس - 2016- ص84.

² د سامي الطوخي- مرجع سابق - ص309

³ د. فارس بن علوش بن بادي السباعي- دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية- رسالة دكتوراه- جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية - 2015 - ص13.

تضمن الشفافية أن يتصرف رجال الإدارة من وزراء ومديرين وأعضاء مجلس الإدارة ورجال الأعمال بشكل مرئي وواضح ومفهوم، ويقدمون تقارير عن أنشطتهم، مما يعني إمكانية محاسبتهم من قبل الشعب، إنها أنجع وسيلة للوقاية من الفساد، فاعتماد الشفافية في العمل الإداري يساعد على زيادة الثقة بين الأشخاص والمؤسسات التي يعتمد عليها مستقبلنا، وبالتالي نرى كيف يمكن للشفافية أن تهزم الفساد في العديد من المجالات.

تعرف الشفافية اصطلاحاً بأنها: "آلية الكشف والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في الخطط والتنفيذ"¹.

وذهب آخرون أن الشفافية هي: "وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها ووضوح لغتها، ومرونتها وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وبما ما يتناسب مع روح العصر"².

بينما يرى البعض أن الشفافية هي: "تدفق المعلومات وغزارتها وعلانية تداولها عبر وسائل الإعلام كافة والتي تسهل الإحاطة بأي ظاهرة"³.

¹ د عصام البهجي - مرجع سابق - ص15

² التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية- د. ماجد شهاب الدين- رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس-كلية الحقوق -2016- ص85.

³ د. سامي الطوخي- مرجع سابق - ص 312

كما يتم تعريف الشفافية أحياناً بشكل أكثر تحديداً على أنها: "نشر المعلومات ذات الصلة بتقييم المؤسسات"¹.

ويعرف كوفمان الشفافية أيضاً: "التدفق المتزايد للمعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الموثوقة في الوقت المناسب، والتي يمكن الوصول إليها لجميع أصحاب المصلحة المعنيين"².

وقد عرفت هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها: "حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة مفتوحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء".

وقد عرفت منظمة الشفافية العالمية: "أنها المبدأ الذي يتيح للمتأثرين بقرار إداري، تجاري أو خيري، معرفة الحقائق الأساسية وآلياته وعملياته، إنه واجب موظفي الخدمة المدنية ليعملوا بشكل ظاهري ومتوقع ومفهوم"³.

¹ Moneka Bauhr and Marcia Grimes - What IS Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government - -Working Paper Series -Department of Political Science - University of Gothenburg- December 2012 –page4.

² Same resource – p4

³ د. كاوه محمد فرج قرداغي -أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري (دراسة تحليلية لأراء عينة من إقليم كردستان وعلى مستوى محافظتي سلیمانیه وأربیل بدعم من سايب CIPE وبتنفيذ من منظمة كيدو (KEDO) — 2011 - لا مكان للنشر - ص 3.

ومن أهم معاني الشفافية هو ذلك الذي ورد في المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائية (UNDP) لعام 2003 بعنوان الوصول إلى المعلومات: "إن إتاحة الحصول على المعلومات مثال مباشر للشفافية، لكن مجرد الحصول على المعلومات لا يعني الكثير إذا لم يكن الناس على علم بوجودها وبكيفية الوصول إليها، وكما لا يعني توافر المعلومات الشيء الكثير إذا كانت كلفة الوصول إليها غير معقولة (من حيث الوقت والمال)، وإذا لم تكن المعلومات مواتية للمستخدم، فمن الأهمية بمكان إذا أريد للشفافية أن تكون ذات مغزى أن تؤخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المعلوماتية للفقراء أو لغيرهم من الطبقات المهددة وكيفية وصول أولئك إلى المعلومات، ويمكن أن تكون المقابلات المباشرة، وجها لوجه بين الجماعات المنظمة للفقراء وموظفي الحكومة المحلية أمثلة جيدة للشفافية"¹.

تعني الشفافية في أعمال الإدارة العامة: "كشف الاهتمامات والأهداف والدوافع والموارد والإعلان عن المبادئ، وهي تتضمن حقوق المنظمات الحكومية وغير الحكومية والمواطنين في الاطلاع على كافة الحقائق المتعلقة بالعمل والأنشطة والبرامج والتمويل والتعاقدات وما شاكل ذلك"².

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 314 وما ابعده.

² د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 312

والشفافية في مجال البورصة: هو التزام الشركات والجهات المصدرة للأوراق المالية، بتوفير المعلومات والبيانات والتقارير، للمساهمين والمستثمرين والقائمين على سوق الأوراق المالية، استناداً إلى المركز المالي الحقيقي يمكن من تحديد النشاط الحالي والمستقبلي للشركة أو الجهة المصدرة، استناداً إلى المعايير الدولية المعترف بها، مع حق الشركة أو الجهة بعدم نشر المعلومات التي يكون للإفصاح عنها مساس بمصالحها¹.

وبالتالي يمكن القول بأن الشفافية تعني أن تعمل الإدارة العامة في بيت من زجاج مع خضوعها للمساءلة.

تُلم التعريفات السابقة بمجموعة واسعة من الجوانب المتعلقة بشفافية الحكومة، ومع ذلك، قد يتطلب استكشاف النتائج التي تترتب على تطبيق الشفافية تعريفات مصممة بشكل أكثر دقة تستند إليها الدراسات النظرية.

إن تضيق النطاق النظري يسهل صياغة أدوات القياس، وقد يستلزم التركيز على قطاع معين، أو جانب معين من البناء الأوسع، نظراً لأن الكثير من أدبيات السياسة اليوم تركز على دور الشفافية في الحد من الفساد، فإننا نجد أنه من المهم التحديد

¹ د. عصام حنفي محمود - التزام الشركات بالشفافية والإفصاح - دار النهضة العربية - القاهرة - 2006 ص 7.

الدقيق للعوامل الأساسية التي لها دوراً كبيراً في تعزيز الشفافية للمساءلة والمساهمة في تحقيق حكومة جيدة.

يتمثل أحد المكونات الرئيسية للتعريف في التركيز ليس فقط على توفير المعلومات، ولكن أيضاً على قدرة أصحاب المصلحة على المطالبة، والوصول إلى المعلومات التي لا توفرها المؤسسات السياسية والإدارية بشكل روتيني، أي الشفافية التي تتحكم فيها الحكومة، وتمارس الرقابة عليها.

مما تقدم تعرف الشفافية: بأنها منهج عمل قوامه الوضوح والعلانية والدقة والانفتاح في كافة مجالات العمل الإداري، وعلى مختلف المستويات الإدارية، والذي يكفل حق المواطنين بالاطلاع على المعلومات والبيانات كافة في المكان والزمان المناسب بما لا يتعارض مع المصلحة العامة العليا، بمعنى آخر هي مدى وجدوى توفر المعلومات للجهات الداخلية والخارجية ذات الصلة بتقييم المؤسسات ونشرها، سواء من حيث القواعد والعمليات وكذلك النتائج.

مثل العديد من المفاهيم المتعلقة بالحوكمة، تحتوي الشفافية على مجموعة من القضايا الخلافية: أين يتم رسم الخط الفاصل بين مبادئ الشفافية والأمن القومي، والنزاهة الفردية، ورغبة الشركات في عدم الإفشاء؟ ما إذا كان يجب على المكاتب الحكومية نشر المعلومات بشكل استباقي أو مجرد تقديم المعلومات عند الطلب؟ من يجب أن يتحمل تكلفة توفير المعلومات؟

فلكي تحقق الشفافية غايتها لابد للحكومة من أن تعمل على إزالة كافة العوائق التي تشوب طريق الوصول إلى المعلومة، والحد من السرية إلى أقصى حد ممكن، بما لا يؤدي إلى الإضرار بالصالح العام، إضافة إلى أن الكشف عن المعلومات يشمل كافة المعلومات مهما صغرت أهميتها أو كبرت، وتسهيل إجراءات الحصول عليها، مع إمكانية حصول الجميع عليها دون محاباة لأحد الفئات على حساب أخرى، وأن يتم الكشف عن المعلومات في توقيت واحد حتى لا يتم تحقيق مكاسب غير عادية لفئة على حساب أخرى¹، إضافة إلى مراعاة الحاجات المعلوماتية للفقراء، وآلية وصولهم للمعلومات، كما تتطلب الشفافية المعرفة الجيدة للمواطنين بالقرارات والأعمال التي تتولاها الحكومة، والقواعد التي تحكم هذه القرارات والأعمال².

الفرع الثاني

تمييز مصطلح الشفافية عن المصطلحات المشابهة له

يوجد العديد من المصطلحات الشبيهة بمصطلح الشفافية، كالإفصاح والاعلان والإعلام والإدلاء بالمعلومات، ويمكن أن تكون هذه المصطلحات إما مكمل للشفافية أو جزءاً منها.

¹ د. عصام البهجي - مرجع سابق - ص 21.

² سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 314

أولاً - الشفافية والإفصاح:

الإفصاح لغة: يقصد بالفصاحة لغة الإفصاح وتعني البيان، فصح الرجل فصاح، فهو فصيح من قوم فصحاء وفصاح، ورجل فصيح أي بليغ، والفصيح في اللغة المنطلق اللسان الذي يعرف جيد الكلام من رديئة، وأفصح عن الشيء إفصاحاً إذ بينه ووضحه¹.

الإفصاح اصطلاحاً: عرف البعض الإفصاح بأنه: " بث المعارف أو نقل المعلومات من مصدر انتاجها إلى مستقر الاستفادة منها أو استخدامها، فالإفصاح هو نقل هادف للمعلومات ممن يعلمها لمن لا يعلمها"².

كما عرف بأنه: " تقديم المعلومات والبيانات إلى المستخدمين بشكل مضمون وصحيح وملائم لمساعدتهم في اتخاذ القرارات"³.

كما ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الإفصاح هو: " العملية المنهجية الخاصة بتوفير المعلومات، وجعل قرارات السياسة معلومة من خلال النشر في الوقت المناسب"⁴.

¹ لسان العرب لابن منظور - الجزء الخامس - دار المعارف - القاهرة - طبعة 2016 - عدد الصفحات 5006 - صفحة 3419.

² محمد سمير الصبان - أصول القياس والاتصال المحاسبي - الدار الجامعية - بيروت - 1991 - ص 245.

³ د. رضوان حلوة حنان - تطور الفكر المحاسبي - مكتبة دار الثقافة - الأردن - 2001 - ص 211.

⁴ عصام أحمد البهجي - مرجع سابق - ص 23

وذهب آخر إلى أن الإفصاح في مجال سوق الأوراق المالية هو: "عرض المعلومات الهامة للمستثمرين والمساهمين والدائنين وغيرهم بطريقة تسمح بالتنبؤ بمقدرة الشركة على تخصيص الأرباح في المستقبل ومقدرتها على سداد التزاماتها"¹. من خلال التعريفات السابقة نجد أن جميعها قد ركزت على ضرورة إظهار المعلومات بشكل يعكس حقيقة المؤسسة دون تضليل، بحيث يستطيع مستخدم هذه المعلومات الاعتماد عليها في اتخاذ القرار السليم.

ومن ثم يمكن القول إن هناك ارتباط وثيق بين مصطلح الإفصاح ومصطلح الشفافية التي تعني الوضوح والعلانية وسهولة الوصول إلى المعلومات من قبل أصحاب المصلحة، أي أن هناك قاسم مشترك بين المصطلحين اللذين يقومان على الحد من السرية، توفير كافة المعلومات المتعلقة بموضوع معين، ونشرها في الوقت المناسب، بما يساعد على اتخاذ القرارات السليمة في ضوء هذه المعلومات، الأمر الذي يجعل من هذين المصطلحين وجهان لعملة واحدة، وعنوان لمبدأ واحد هدفه توفير المعلومات لأصحاب المصلحة، وبالتالي دمجها في مبدأ واحد هو مبدأ الإفصاح والشفافية.

¹ د. عصام حنفي - مرجع سابق - ص18

ثانياً. الشفافية والاعلان:

عُرف الإعلان من قبل كوتلر بأنه: "شكل من الأشكال غير الشخصية للاتصال، يجري عبر وسيلة اتصال متخصصة مدفوعة الأجر، وبواسطة جهة معلومة، للترويج لسلعة، أو خدمة أو فكرة معينة، ويتوجه إلى جمهور مستهدف ومرتبطة بالعملية التسويقية"¹.

كما عرف بأنه: "مجموعة من الوسائل المستخدمة بقصد التعريف بمشروع صناعي أو تجاري أو امتداح منتج ما"².

كما عرف بأنه: "فن التعريف ووسيلة اتصالية إقناعية موجهة للجمهور بما يعين عنه، وهو عملية اتصال تهدف إلى التأثير من بائع إلى مشتر، ويتم الاتصال من خلال وسائل الاتصال العامة، إضافة إلى أن الإعلان هو الوسيلة المستخدمة في تسليم الرسالة البيعية"³.

وقد أعطى المفكر اللبناني بطرس البناء الإعلان مفهوماً لغوياً بمعنى آخر بقوله هو الإظهار والنشر⁴.

¹ د. برهان شاوي- الدعاية والاتصال الجماهيري عبر التاريخ - الجزء الأول - دار الفارابي - بيروت الطبعة الأولى - 2012- ص29.

² د. عصام الهجي - مرجع سابق - ص62.

³ جاسم رمضان الهلالي - الدعاية والاعلان والعلاقات العامة في المدونات الالكترونية- دار النفائس - عمان - الطبعة الأولى - 2013 - ص75.

⁴ نفس المرجع - نفس الصفحة.

وبناء على التعاريف السابقة يبدو أن صاحب المنتج عندما يقوم بالترويج لسلعته عن طريق الدعاية والاعلان فإنه يقوم بالضرورة بالإفصاح عن بعض المعلومات المتعلقة بالسلعة إلى الجمهور المعلن إليه، ولكن هذه المعلومات تشكل جزءاً بسيطاً جداً من حجم المعلومات الحقيقية، حتى قد يلجأ صاحب المنتج إلى إخفاء بعض المعلومات المتعلقة بالمنتج، أو وصفها بصفات غير حقيقية، فإعلان يستطيع أن يبيع منتج رديء مرة ولكنه لا يستطيع ذلك لمرتين عندما يفشل في إشباع حاجة العميل بنجاح، وبالتالي فلإعلان مكانة قوية ولكنها محدودة، فهو لا يستطيع التغلب على التسعير الضعيف، والجودة الضعيفة، والتوزيع الضعيف، وكذلك التنظيم الضعيف.

مما تقدم نجد أن مفهوم الإعلان ومفهوم الشفافية يوجد نقطة التقاء بسيطة بينهما، وهي تتمثل في فكرة الإفصاح عن المعلومات للجمهور، وإن اختلف مقدار المعلومات التي يتم الإفصاح عنها بين المفهومين، إلا أن هناك نقاط اختلاف كبيرة بينهما تتمثل في الآتي:

1- أن الإعلان يوجه للجمهور الكافة بصفة عامة بينما الشفافية توجه لأصحاب المصلحة أو الحق في الحصول على المعلومة.

2- كما يختلف مفهوم الشفافية الذي يقوم على الصدق والوضوح والموضوعية في الإدلاء بالبيانات والمعلومات عن الإعلان الذي يهدف إلى تسويق منتج ما، حتى

لو اعتمد على إخفاء بعض المعلومات، أو وصف المنتج بصفات غير حقيقة، لتحقيق الغاية المرجوة منه وهي الترويج للمنتج.

3- إن الغاية والهدف من الإعلان هو الترويج للمنتج بينما الغاية والهدف من الشفافية هو تحقيق الصالح العام وإظهار الحقيقة وكشفها وصولاً لمكافحة الفساد.

ثالثاً. الإعلام والشفافية :

الإعلام لغة: كلمة مأخوذة من عَلِمَ وهو مصدر الفعل الرباعي أعلم، وقيل عَلَّمَهُ علماً أي وسمه بعلامة يعرف بها وغلبه العلم، وقيل أعلم يعلم إعلاماً وعلماً وأعلمته بالأمر، أبلغته إياه وأطلعته عليه وأشعرته به¹.

والإعلام اصطلاحاً: هو تزويد الناس بالأخبار الصادقة والمعلومات الصحيحة والحقائق الثابتة التي تساعد الناس على تكوين رأي صائب في واقعة معينة².

ويعرف البعض الإعلام بأنه: " طريق وسائل متخصصة، تنقل كل ما يتصل بهم من أخبار ومعلومات تهمهم، وذلك بهدف توعية الناس وتعريفهم، وخدمتهم بأمور الحياة"³.

¹ المعجم الوسيط - مجمع اللغة العربية - مكتبة الشروق الدولية - 2005 - باب العين - فعل علم - ص 624.

² د. ماجد شهاب الرمضان - التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية - رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق - جامعة عين شمس - 2016 - ص 90

³ إيمان الحيارى - تعريف أعلام لغة واصطلاحاً - موقع موضوع - آخر تحديث 28 كانون الأول 2016.

تعريف الإعلام لغة واصطلاحاً - موضوع (mawdoo3.com)

كما يعرف الإعلام: "بأنه سرد الوقائع والحقائق دون ما تبديل أو تغيير أو تحريف، ويكون هذا السرد إما بالنشر أو الإذاعة أو التلفزيون، أو القول أو الرؤية"¹. وبذلك يكون الإعلام هو توضيح وتفسير الوقائع بالحقائق والأرقام، والإعلام على هذا الأساس إنما هو تقديم الحقائق المجردة، وهذا الارتباط بالحقيقة هو ما يجعل الإعلام متفقاً وجوهر مصطلح الشفافية، حيث تدور في جوهرها على معرفة الحقيقة كحق أصيل للمواطنين في مواجهة الإدارة.

يمكن القول من خلال التعريفات السابقة أن الإعلام يختلف عن الشفافية، فالإعلام يتم بين طرفين يتمثل الأول بالجهاز الإعلامي والثاني المواطنين، والذي يقتصر دوره - أي الإعلام - على دور الوسيط في نقل المعلومة بين الإدارة والمواطنين، والذي بدوره يستطيع أن ينتقي المعلومة التي يريد إيصالها، ويحجب ما يريد من هذه المعلومات معتمداً على ما يهم القطاع الأكبر من الجمهور، بينما تقوم الشفافية على وجود التزام يقع على جانب الإدارة بالإفصاح الصادق عن كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بأنشطتها وأعمالها، دون وسيط وعلى قدم المساواة بين الجميع².

¹ د. سامي لطوخي - مرجع سابق - ص325.

² د. ماجد شهاب الرمضان - مرجع سابق - ص91

رابعاً - الشفافية والإدلاء بالمعلومات:

يخلط جانب من الفقه بين الالتزام بإدلاء المعلومات والشفافية، فيذهب جانب من الفقه إلى أن التفرقة بين الإفصاح والإدلاء بالمعلومات هي تفرقة وهمية لا وجود لها، وكلا المصطلحين له نفس الأصول والمضمون والمحتوى، كلاهما يهدفان إلى إحاطة المتعاقد الآخر بكافة المعلومات الجوهرية التي ينبغي معرفتها في العقد، والتي تتطوي على أساس التحذير والمشورة، بينما ذهب البعض إلى التفريق بين مصطلح الشفافية والإدلاء بالمعلومات من حيث أن الثانية لها أصل قضائي، فهو التزام ضمني مكتشف عن طريق القضاء، يقوم على أساس الزام أحد طرفي العقد بإحاطة الطرف الآخر بالمعلومات الضرورية التي يحوزها والتي ترتبط بالعقد، أما الشفافية فتعني الإفصاح عن المعلومات والكشف عنها، وإظهار الحقيقة بشكل مجرد¹.

بناءً على ما تقدم، يمكن القول بأن المعلومات هي المحل الذي ترد عليه الشفافية، وبالتالي فالمعلومات هي جزء من الشفافية، وتوفير المعلومات يؤدي إلى تحقيق الشفافية وبالتالي لا يوجد تطابق بين الإدلاء بالمعلومات والشفافية.

¹ د. تغريد عبد الحميد أبو المكارم - الالتزام بإعلام في عقود نقل التكنولوجيا - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - 2007 - ص 26.

المطلب الثاني

أهمية مبدأ الشفافية وأساسه

أصبحت الشفافية من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة، وأضحت مطلباً تسعى الدول كافة للعمل به وإظهاره كوجه من أوجه الديمقراطية، ومفهوم من مفاهيم الحضارة، وبالتالي كان التساؤل ما أهمية الشفافية التي دفعت الدول إلى تغيير أنظمتها القانونية بهدف تطبيقها وهو ما خصصنا المطلب الأول للحديث عنه.

كما يرد تساؤل حول الأسس التي استندت عليها الشفافية؟ والتي أدى في النهاية إلى ظهورها بهذه الصورة، فهل هو أساس فلسفي أم شرعي أم قانوني؟

ولمعرفة ذلك لا بد من التعرف على المنابع التي استُقى منها هذا المبدأ، حيث أن الشفافية لم تستمد أساسها من مصدر واحد وإنما من عدة مصادر، وسنتولى بيان ذلك في هذا المبحث بتقسيمه إلى مطلبين حيث سنتحدث في المطلب الأول عن أهمية الشفافية وفق ثلاثة أفرع، وفي المطلب الثاني سنتحدث عن أساس مبدأ الشفافية.

الفرع الأول

أهمية الشفافية

إن الفوائد التي تترتب على تطبيق مبدأ الشفافية لا يمكن عدها وحصرها، فتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الحكومات عادة كتحسين الوضع المعيشي والقضاء على الفقر، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين جميع المواطنين، فضلاً عن حماية حقوق الإنسان، لا يمكن أن تتبلور إلا من خلال منظمة عمل إداري تحكمه الشفافية في كافة جوانبه.

ويتجلى أهمية مبدأ الشفافية من خلال دوره الكبير في تحقيق العدالة الاجتماعية وفي مجال المعاملات والعقود ودوره في مكافحة الفساد.

أولاً - أهمية الشفافية في تحقيق العدالة :

تعرف العدالة وفق الفقيه أوليانوس بأنها: إرادة دائمة لإيتاء كل ذي حق حقه، ومبادئ الحقوق ثلاثة، أن نعيش خيرين، وألا نضر أحداً، وأن نؤتي كل ذي حق حقه، وأن الحقوق تستمد من العدالة¹.

والعدالة هي أن يحصل الإنسان على ما يستحقه².

¹ د. علي حافظ - أساس العدالة في القانون الروماني - لجنة البيان العربي - 1951 - عدد الصفحات 176 - ص1.

² د. عصام أحمد البهجي - مرجع سابق - ص83

ويرى آخرون أن العدالة هي مجموعة من القواعد التي يكشف عنها العقل، ويوصي بها الضمير، ويرشد إليها النظر الصائب والفكر السليم¹.

وتبرز أهمية العدالة في تحقيق النفع العام، فإنزال العقاب بالمخطئين، ومكافأة المحسنين في عملهم، من شأنه أن يحقق النفع العام، فالعدالة تؤدي إلى تهيئة نظام سياسي يحقق المنفعة والخير لكل أبناء المجتمع.

وقد خلط فقهاء الرومان بين نفعية العدالة وتعريفها بالقول: أنها إرادة دائمة دائبة لإيتاء كل ذي حق حقه².

فالهدف الذي تسعى له الحكومة هو تحقيق الخير العام للجميع، وأن يعيش كل فرد حياة أفضل، والمؤسسات داخل الدولة ليست إلا وسيلة لإدراك هذا الهدف، ولضمان عمل هذه المؤسسات بالطرق الأمثل، لا بد من عقاب المفسدين، الذي يحفظ للدولة بقاءها واستمرارها.

ولتحقيق العدالة لا بد أن يطبق القانون على الجميع دون استثناء سواء كان حاكماً مهماً علا منصبه أو محكوماً، وبهذه الحال تبقى الدولة قوية متماسكة، ويتحقق النفع

¹ نفس المرجع - ص 88

² د. علي حافظ - مرجع سابق - ص 1.

العام الذي تصبو إليه، فالحكومة إذا لم تمسك بميزان العدل، وتحقق العدل بين أبناءها، فمصيورها أن تتآزر عليها قلوب المظلومين¹.

ولتحقيق ذلك يتعين أن يتم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب بما يتناسب كفاءته، إذ إن منح المناصب لغير الأكفاء من شأنه أن يؤدي إلى انهيار الجهاز الإداري والفشل في تحقيق الصالح العام.

فضلاً على أن التزام الدولة بأحكام القانون وتحقيق المساواة، من شأنه أن يجعل المواطنين أحرص على الدفاع عن دولتهم، وفي المقابل فإن الظلم وعدم المساواة يدفع الناس إلى القيام على دولتهم، والمساهمة في انهيارها وتفككها، وهذا مالا ترغب به أي دولة ببلوغه ومن هنا تبرز أهمية الشفافية التي تساهم في الكشف عن المخالفات، والتصرفات غير المشروعة، والمخالفة لأحكام القانون، والتي تساعد على إحالة الفاسدين للمحاسبة والرقابة وتعزز من فكرة الشخص المناسب في المكان المناسب.

ثانياً - أهمية الشفافية في مجال المعاملات والعقود:

للشفافية دور هام في تحقيق الاستقرار في مجال العقود من خلال ضمان حماية الطرف الضعيف في العقد، عن طريق توفير المعلومات اللازمة والكافية لتكوين معرفة شاملة للمتعاقد حول ماهية العقد وصفاته وشروطه والتزاماته، الأمر الذي ينتج عن

¹ نفس المرجع - ص9.

نوعاً من التوازن بين طرفي العقد، خاصة إذا كان العقد أو محل العقد يرتبط بالمجال العلمي ومجال التكنولوجيا، أو بمجال يحتاج إلى أهل الخبرة والاختصاص لمعرفة التفاصيل والتقنيات الحديثة، الأمر الذي ينتج عنه خلل فني بين طرفي العقد، والذي يتولد عنه عقد ترجح الكفة فيه للجهة صاحبة المعلومات الأدق، لذلك فإن تحقيق قدر معقول من الشفافية، وتوفير المعلومات للطرف الضعيف يؤدي إلى إعادة قدر من التوازن في العلاقة العقدية¹، فضلاً عن إبرام عقود خالية من عيوب الرضا وتجنب أسباب بطلان العقد، وبالتالي استقرار المراكز القانونية للطرفين، وتحقيق قدر من التضامن والتعاون بين طرفي العقد لتنفيذه بما يحقق منفعة الطرفين.

ثالثاً. أهمية الشفافية في مكافحة الفساد:

إن غياب الشفافية، وغموض نصوص التشريعات القانونية له دور كبير في انتشار الفساد في أروقة العمل الإداري، فعدم وضوح النصوص القانونية يترك المجال للموظفين بتأويل وتفسير النصوص القانونية وفقاً لأهوائهم، وبما يتناسب مع مصالحهم الشخصية والتي غالباً ما تتعارض مع الصالح العام.

بالإضافة إلى أن غموض التشريع يشكل بيئة مناسبة يستغلها ضعاف النفوس من الموظفين لطلب الرشاوى والهدايا مقابل تحقيق مصالح المواطنين، التي هي حق لهم

¹ د. عصام البهجي - مرجع سابق - ص 100.

وفق أحكام القانون، وبالتالي فإن تعزيز الشفافية يؤدي إلى تعزيز الرقابة على أعمال الموظفين، وتحديد الثغرات الموجودة في القوانين ومعالجتها، كما يؤدي إلى الحد من هذه التجاوزات غير المشروعة ودرء خطر شخصنة العمل الإداري، وإنهاء المعوقات الإدارية التي يخلقها الموظفون الفاسدون لغاية تحقيق مصالحهم الخاصة¹.

فضلاً على أن الشفافية تساهم في الحد من المحسوبية والتمييز والوساطة، ويتحقق ذلك من خلال مساهمة المواطنين في المساعدة على اتخاذ القرارات الإدارية السليمة التي تلبي احتياجاتهم عن طريق مشاركتهم في المعلومات، وتقديم المساعدة لهم في فهم إدارة عمليات البيانات الداخلية، كما تسمح بتوعية المواطنين وإطلاعهم على الخيارات المتاحة وتسهيل عمليات تقييم الأداء، وتحقيق الديمقراطية والمساءلة وضمان نجاحهما، والوصول إلى ما يعرف بالنظام المفتوح، إضافة إلى كونها الآلية للوصول إلى حكومة مفتوحة ولتحقيق المساءلة².

وبالتالي فإن الشفافية تساعد على تحقيق نوع من النظام والانضباط والحرص والدقة داخل الجهاز الإداري، كون عملهم يكون مبنياً على معلومات محددة ودقيقة، فضلاً عن دور الشفافية في تفعيل دور المساءلة، إذ إنها تساهم في إطلاع المواطنين

¹ سائدة الكيلاني وباسم سكرها - نحو شفافية أردنية - مؤسسة الأرشيف العربي - الطبعة الأولى - 2000 - عدد الصفحات 215- ص 60.

² د. فارس بن علوش بن بادي السباعي - مرجع سابق - ص 18

على القوانين والأنظمة التي تكون غالباً ما تتصف بالخصوصية التي تحكم عمل نظام إداري ما، الذي يعطي المواطنين فرصة كبيرة في مراقبة، وتقييم عمل الجهاز الإداري وقراراته، مما يخلق نوعاً من الثقة بين الإدارة والمواطنين، ويمنع التمييز والوساطة والمحسوبية.

من خلال ما تقدم يمكن القول إن تطبيق الشفافية في العمل الإداري من شأنه أن يساهم بتحقيق ما يلي:

1- تحقيق النجاح في مكافحة الفساد، إذ إن عدم وضوح الأنظمة وأحكامها وبنودها، يساهم بشكل كبير في ظهور الفساد الإداري.

2- تساهم الشفافية بشكل كبير في المساعدة على اتخاذ قرارات إدارية سليمة¹، من خلال تمكين القائمين على اتخاذ القرارات بتلبية حقوق العامة، عن طريق مشاركتهم في المعلومات وتقديم المساعدة لأصحاب الحقوق في فهم آلية اتخاذ القرارات، وكيفية إدارة عمليات البيانات الداخلية².

¹ سعود بن شباب عبد العالي الشلوي - الشفافية ودورها في الحد من الفساد، دراسة تطبيقية على وزارة العمل في مدينة الرياض - رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في العلوم الاجتماعية والإدارية - جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية - كلية العلوم الاجتماعية والإدارية - قسم العلوم الإدارية - 2016 - ص 15.

² د. عصام البهجي - مرجع سابق ص 109.

3- إن تطبيق مبدأ الشفافية يعزز من الاقتصاد الوطني، وتحقيق تنمية مستمرة ومتوازنة للأنشطة الاقتصادية¹، وتحقيق توزيع أفضل للموارد الاقتصادية، فضلاً عن خلق بيئة منافسة لجذب الاستثمارات، فعرقلة المشاريع وتعقيد الإجراءات وغموض التشريعات - والتي هي نتيجة حتمية لعدم تطبيق مبدأ الشفافية - تعد من الأسباب الرئيسية لتراجع الاستثمارات والإحجام عنها، مما يعني أن جذب الاستثمارات يتطلب تطبيق الشفافية، لما تلعب من دور في إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية.

4- أضحت الشفافية مطلباً تسعى إليه الحكومات، كونها تشكل مظهراً هاماً من مظاهر الديمقراطية، فهي تلبي حقوق المواطنين في الاطلاع على آلية ممارسة العمل الإداري، عن طريق مشاركتهم بالمعلومات، مما يعزز الديمقراطية والمساءلة ويضمن نجاحهما، ويعزز مستوى الثقة بين المواطنين والحكومات، وبالتالي الدفع بعملية التنمية والتطوير على مختلف الأصعدة إلى الأمام.

فالشفافية تتبلور بكونها عامل استقرار قوي في المجتمع يرسخ ويدعم ما تتجزه الدولة في عملية مكافحة الفساد، وتحقيق الإصلاح الإداري.

¹ د. عصام البهجي - نفس المرجع - ص 111.

بناءً على ما تقدم، نرى بأن الشفافية من المبادئ الهامة في المجتمع، ويتحتم على المشرع والإدارة العمل على تطبيقه بكافة الطرق، وتذليل الصعوبات التي تواجه تطبيقها، وأن تشمل مختلف مناحي الحياة، ويمكن القول وفق رأي الباحثة بأن الشفافية هي: مبدأ عام يقوم على الصدق والوضوح والعلانية وإتاحة المعلومات، تُلزم به الإدارة دستورياً ومن خلال التشريعات القانونية، بحيث يسهل الحصول على المعلومة من قبل الجمهور، مؤكداً ذلك بجزاءات في حال مخالفة الإدارة لهذا المبدأ.

الفرع الثاني

أساس مبدأ الشفافية

كما ذكرنا سابقاً فإن لكل ظاهرة في المجتمع أساس، وكذلك الأمر للشفافية، فهي لم تكن وليدة لحظة بل نتاج حضارات وثورات وتشريعات مهدت لظهورها بهذا الشكل، ولمعرفة الأساس مبدأ الشفافية لابد من التعرف على المنابع التي استقى منها هذا المبدأ، وذلك لأن الشفافية لم تستمد أساسها من مصدر واحد وإنما من عدة مصادر، فكان لها عدة أسس فلسفي والشرعي والتشريعي.

أولاً. الأساس الفلسفي:

يعتقد قسم من الفقهاء أن أساس فكرة الشفافية تعود إلى نظرية العقد الاجتماعي التي تقيم السلطة على أساس تعاقدية، وتتنظر إلى الحاكم على أنه بشر مثل سائر

المحكومين، ينوب عن باقي أفراد المجتمع في ممارسة السلطة، مستمداً سلطته واختصاصاته من إرادة المحكومين ويخضع لمشيئتهم، بمعنى آخر أن السلطة مصدرها الشعب¹.

ومن الفقهاء الذين نادوا بهذه النظرية لوك وهوبز وروسو، الذين فسر كل واحد منهم هذه النظرية بشكل مختلف بحسب وجهة نظره الخاصة، فقد انتهى هوبز عن طريق العقد الاجتماعي إلى إقامة نظام حكم مطلق، يتمتع فيه الحاكم بسلطات مطلقة، في مواجهة باقي أفراد المجتمع، إذ كان يُعتقد أن حياة الأفراد السابقة للعقد كانت مبنية على العنف والصراع فيما بينهم، وبسبب النتائج التي كانت تعطيها هذه الحياة الفوضوية، ارتأى الأفراد ضرورة وجود سلطة تحكم العلاقات بينهم لذلك لجأوا إلى إبرام عقد يكون أطرافه جميع الأفراد باستثناء الحاكم، وعدّ العقد الحاكم غير مسؤول عن أعماله، ولا يحق لأحد محاسبته، ولا يجوز للأفراد التصرف بعكس إرادة الحاكم، وفي حال مخالفتهم له يعد ذلك خروجاً عن شروط العقد كون الأفراد قد تنازلوا بموجبه عن كافة حقوقهم، وأن هذا التنازل هو مصدر السلطة المطلقة التي تُمنح للحاكم من قبل الأفراد..²، ومن وجهة نظرنا فإن الرأي الذي قدمه هوبز لا يتناسب ومبدأ الشفافية

¹ د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطابع جامعة بغداد - العراق - 1990 - ص 16.

² نفس المرجع - ص 16 وما بعدها.

فالأساس الذي قدمه لا يمكن اعتباره أساساً لمبدأ الشفافية كونه يتضمن عدم مسؤولية الحاكم أمام الأفراد عن أعماله بصفته كحاكم.

أما الفقيه لوك فقد كان من أكبر أعداء الحكم المطلق، وكرس حياته للدفاع عن الحرية ومكافحة الاستعباد، وقد بنى لوك نظريته على أساس أن الحياة كانت فيها حالة سلام، لأن العلاقات بينهم كانت محكومة بالعقل، ويرى لوك وفق نظريته أن رغبة الأفراد في تحقيق الأمان، وإقامة سلطة توفر العدالة للجميع بدلاً من العدالة الخاصة التي يقيمها كل فرد بنفسه في حال وقوع اعتداء، كان السبب في الانتقال من حالة الفطرة إلى حالة الجماعة.

وبالتالي فقد صور لوك بوجود طرفين للعقد الطرف الأول الأفراد و الطرف الثاني يكون شخص واحد يعطى سلطة الحكم، ويقوم الأفراد بالتنازل عن قسم من حقوقهم القابلة للتنازل، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا التنازل يأتي بالقدر اللازم الذي ينتفع منه الأفراد وضمان عدم الإضرار بمصالح الآخرين، وكل ذلك في سبيل إقامة سلطة تتولى حمايتهم، والحاكم وفقاً لهذا العقد يكون مقيداً بمجموعة من الالتزامات التي فرضت عليه بموجب العقد، وفي حال تجاوزه للسلطة الممنوحة له يحق للأفراد مخالفته والتصل من طاعته كون الشعب هو صاحب السلطة في الأصل.

ومن وجهة نظرنا فإن هذه النظرية لا تصلح أيضاً أن تكون أساساً لمبدأ الشفافية، لأنها لا تتضمن مشاركة الشعب أعمال الحكم، وإنما تنازل من الشعب عن

بعض حقوقهم للحاكم مقابل حمايتهم، وبالتالي فإنه لإعمال مقتضيات هذا العقد، ولكي يتمكن الشعب من التحقق من قيام الحاكم بتنفيذ أحكام العقد وعدم مخالفته وبالتالي التمكن من محاسبته، لابد من إخضاع أعمال الحاكم لمبدأ الشفافية حتى يستطيع الشعب الوقوف على حقيقة أعمال الحاكم ومدى مطابقتها لبنود العقد وعدم خروجها عنه، بحيث يصبح مبدأ الشفافية أهم بنود العقد.

أما جان جاك روسو فقدم فهما مغايراً ومتطوراً للعلاقة بين الحكام والمحكومين من خلال تصوير العقد الاجتماعي بأنه نتاج اتفاق الأفراد على بناء مجتمع سياسي منظم خاضع لسلطة عليا، ولذلك يجب أن يكون العقد مبنياً على إجماع إرادات الأفراد الحرة الواعية، وفي سبيل الوصول لهذا العقد فقد تنازل الأفراد عن جميع حقوقهم السابقة للعقد في مقابل الحصول على حقوق وحريات جديدة يحصلون عليها بموجب العقد، وهذه الحقوق تبقى قيداً على الحكام لا يستطيعون الحد منها أو الاعتداء عليها¹. فالحاكم لا يعد طرفاً في العقد، وإنما يعد وكيلاً عن الإرادة الشعبية، ويحكم وفقاً لها ولذلك يكون لها حق عزله متى رأت في ذلك مصلحة للمجتمع.

ومن خلال ما تقدم نرى أن إلزام الحاكم بالخضوع لإرادة الأفراد، وإطلاعهم الدائم على أعماله، ومدى مطابقته لشروط العقد فإنه يعكس جوهر مبدأ الشفافية الذي يقوم

¹ نفس المرجع - ص 18.

على حق الاطلاع على أعمال الإدارة، ومدى مطابقتها لأحكام القانون، وبالتالي تكون الشفافية شرطاً من شروط العقد على اعتبار أن الشعب يفرض على الحاكم الإفصاح عن أعماله وإعلانها للجمهور .

ومن خلال هذا التصور يمكننا القول بأنه يتم ضمان حقوق الأفراد وحياتهم من خلال وضع آليات وإجراءات معينة يلتزم على الحاكم التقيد بها، بحيث تضمن اطلاع الأفراد المستمر على أعمال الإدارة، ومدى مطابقتها لأحكام القانون، ومساءلتها في حال مخالفتها للقوانين، أو مساسها بحقوق الأفراد، إن التصور الذي قدمه روسو هو أفضل أساس يمكن بناء الشفافية عليه من الناحية الفلسفية.

ثانياً . الأساس الشرعي لمبدأ الشفافية :

كما كرنا سابقاً أن الشفافية هي التزام الإدارة العامة بإشراك المواطنين في أعمالها التي تعبأ بها لتحقيق الصالح العام، ويقع على عاتقها اتخاذ كافة الإجراءات لكفيلة بتحقيق ذلك، وهذا المبدأ ظهرت تعاليمه من خلال الشريعة الإسلامية التي سبقت كل الحضارات والنظم القديمة والحديثة في إرساء مبدأ الشفافية كأصل عام ملزم للسلطة الإدارية في إدارة الشؤون العامة للمواطنين، من خلال إرساء مبدأ الشورى ومبدأ الصدق الذي يعد أساساً جوهرياً لمبدأ الشفافية.

1- مبدأ الشورى: إن الشورى تعتبر قاعدة ملزمة للفرد والمجتمع، حيث نص على

القرآن بشكل صريحاً وواضح في قوله تعالى (فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنْتَ

فَطَّاءٌ غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفُسُوا مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۚ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ¹، وقوله عز وجل (وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ)².

فالشورى تعني استطلاع رأي الأمة أو من ينوب عنها من ذوي الخبرة للتوصل الى أقرب الأمور للحق، وهي من المرتكزات الأساسية للنظام الإسلامي، ومن أهم مقومات الحكم فيه، فهي الطريق الصحيح لمعرفة أصوب الآراء، والوصول إلى الحقيقة، وتلافي الوقوع في الخطأ³.

فالشورى تعطي القوة للمجتمع، وتولد الثقة بين الحاكم والمحكوم الذي يشعر بأنه جزء من لا يتجزأ من الدولة، فلا مجال للفساد في مجتمع يتاح فيه لكل فرد بإبداء رأيه بقضايا دولته، فالشورى وقاية، للراعي والرعية، وهي صمام الأمان والاستقرار في المجتمع.

تهدف الشورى إلى إشراك أفراد الأمة في الحكم واتخاذ القرار، ومراقبة أولى الأمر في تصرفاتهم وأحكامهم بما يجنبهم القهر والاستعباد، فضلاً عن هدفها في ضمان أن يكون العمل الإداري متفقاً عليه منذ بداياته، ولتحقيق ذلك لابد من تزويد الأمة بالبيانات

¹ سورة آل عمران - الآية 159.

² سورة الشورى - الآية 38.

³ أ.د. محمد بن أحمد بن صالح الصالح - الشورى في الكتاب والسنة وعند علماء المسلمين - مكتبة الملك فهد الملكية- الرياض - الطبعة الأولى - 1999 - ص6.

والمعلومات والحقائق الصادقة عن العمل المراد القيام به، مع ذكر الأسباب والدوافع للقيام به حتى تتمكن الجماعة من المشاركة الصحيحة والفعالة في الحكم واتخاذ القرار وهنا يبرز جوهر الشفافية، وأن اختلفت وسائل تطبيقها من فترة زمنية لأخرى.

لم تحدد النصوص القرآنية أو أحاديث الرسول ﷺ الأسلوب الذي يسير عليه نظام الشورى، كما أنه لم يسن سنن معينة أو محدودة يسير عليها المسلمون في الشورى، وإنما ترك للناس الطريقة حسب تجاربهم في الحياة واختبارهم لشؤونها، فالرسول ﷺ لم يجر على طريقة محددة فتارة كان يقتصر على استشارة وزيرة، وتارة يطلب إلى الناس أن يشوروا عليه بالأمر، وتارة يأخذ برأي واحد أو اثنين إذا ما اقتنع به دون أن يعرض الاقتراح على أهل الرأي القادرين على إسداء النصيحة¹.

وإذا كانت الشريعة الإسلامية قد تركت السلطة التقديرية للإدارة بمشاركة المواطنين في آلية تطبيق الشورى، فإنه في النهاية هناك أمراً جوهرياً وأساسياً وهو مسؤولية الإدارة والحكام المسؤولين أمام الأمة عن كافة أعمالهم، بحيث يجب أن يعلم بها كافة المسلمين وفق شفافية تامة حتى يتمكنوا من مساءلة ومحاسبة حكامهم.

2- مبدأ الصدق: الصدق يعني التزام الحقيقة وتحريرها في القول والفعل، ما يعني في النهاية دقة المعلومات وصحتها دقة، وبالتالي له دور تكميلي في تحقق الشفافية من

¹ المستشار سعد عبد السلام حبيب - الشورى في الإسلام - المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية - القاهرة - العدد 189-2008 ص40.

خلال دعمه لما يقتضيه مبدأ الشورى من خلال التأكد من صحة المعلومات التي تصدر عن الإدارة، ويظهر ذلك جلياً من خلال صدق الإدارة في التصريح عن أنشطتها وأعمالها، ومدى التزامها بالحقيقة في القول والفعل، يمكن عد الصدق مرادفاً للرقابة التي يتطلبها مبدأ الشفافية للتيقن من أن الإدارة تسير بالاتجاه الصحيح، ومن هنا يتبلور جوهر الشفافية الذي يفرض على الإدارة أن تكون صادقة بالإدلاء الحقيقي عن أعمالها، وإن الإدارة الواثقة من أعمالها لا تخشى من الإعلان عنها أو الإفصاح بها، وفي المقابل لجوء الإدارة لوسائل الكذب والتضليل دلالة على فساد الإدارة، وهو ما يتعارض مع مبدأ الشفافية الذي يسعى إلى مكافحة الفساد في المؤسسات الإدارية وأسبابه، ولعل أهمها عدم تقديم معلومات صحيحة ودقيقة للأفراد المتعاملين مع الإدارة .

وبالتالي يمكن القول من خلال ما تقدم أن هناك علاقة وثيقة بين الشفافية والصدق فكلا المبدئين يهدفان إلى تحقيق المصلحة العامة، ونشر الديمقراطية، وإخضاع الحكومة لرقابة الأفراد، وبالتالي فإن الأساس الشرعي للشفافية نجده في الصدق الذي جاء به ديننا الحنيف، وإن الاختلافات التي يمكن أن نلاحظها بينهما لا تعدو أن تكون في استعمال الأساليب الحديثة في تطبيق الشفافية، ولذلك يمكن عد الأخيرة صورة متطورة من صور الصدق، الذي أثبت صلاحيته في التخلص من الفساد الإداري في المؤسسات العامة والخاصة، وهذه هي الغاية الأساسية لتطبيق مبدأ الشفافية .

ثالثاً - الأساس التشريعي لمبدأ الشفافية :

وفي الوقت الحالي يمكن القول بأن البحث عن الشفافية أمراً سهلاً، باعتبار أن الشفافية هي الركيزة الأساسية للتنمية والتقدم والرفاهية في مختلف المجتمعات البشرية، مما يؤدي إلى البحث عن الأساس التشريعي للشفافية التي يعني وجودها وجود مجتمع أكثر علماً، وثقافة وانفتاح ومعرفة.

فالشفافية مبدأ ينمو ويتطور مع التقدم الفني والإداري والتنظيمي التي تشهده الأنظمة المتقدمة، فمع تقدم التكنولوجيا ونظم المعلوماتية أصبح لزاماً على الإدارة أن تضع بياناتها ومعلوماتها ووثائقها على الانترنت، بدل أن يسعى المواطن إلى الإدارة للحصول على المعلومات.

وبينما أصبحت معظم دول العالم تسعى إلى دخول عصر المعلومات، والحصول على المعلومات عن طريق الانترنت، نجد أن هناك بعض الدول وسورية منها للأسف، لم تدخل بعد عصر الإتاحة التقليدية للمعلومات، لأنها مازالت تؤمن بمبدأ السرية إطاراً ومنهجاً لشؤونها الإدارية.

فمن خلال الاطلاع على قانون العاملين السوري رقم 50 لعام 2004 وفق المادة 64 منه فقرة (أ) نجد أنه قد حظر على العاملين في الدولة أن يصرحوا عن المعلومات السرية بطبيعتها أو بحكم القوانين النافذة، أو حتى بموجب تعليمات تقضي بذلك، وحظر القانون أيضاً على العامل الاحتفاظ بنسخ من الوثائق الإدارية أو نزعها

من سجلاتها، فضلاً عن ذلك، فقد حرم القانون على العاملين في القطاع العام الجمع بين وظيفته و العمل في القطاع الخاص خوفاً من إفشاء الأسرار، ولا يخفى على أحد أن مبدأ السرية هو أحد أهم الأسباب المباشرة للفساد الإداري، وعلى المشرع السوري أن يراجع موقفه من هذا المبدأ، ويسعى إلى تطبيق مبدأ الشفافية وتعديل القوانين بما يتوافق معه.

والأساس التشريعي للشفافية يتبلور في مجالين: الأول من خلال إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية، والثاني من خلال التشريعات الداخلية للدول.

1- الشفافية في إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية:

أصبح مبدأ الشفافية من المبادئ الهامة والأساسية التي لا يمكن الاستغناء عنه لما له دور جوهري في مكافحة الفساد الإداري، ونظراً لتفشي ظاهرة الفساد فقد تم التأكيد على مبدأ الشفافية في المواثيق والاتفاقات الدولية بشكل غير قابل للجدال، فكانت البداية من الإعلان العالمي لحقوق الانسان.

أ- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: جاء في المادة 19 من الإعلان: " لكل

شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون

أي تدخل، واستثناء الأنباء والأفكار وتلقيها، وإذاعتها بأي وسيلة دون التقيد بالحدود الجغرافية"¹.

ونلاحظ هنا أن المادة لم تتطرق إلى مبدأ الشفافية بشكل مباشر، وإنما ذكرتها ضمن أمور تعد من جوهر مبدأ الشفافية، منها حرية الأشخاص في الاطلاع على البيانات والمعلومات والأفكار السائدة وعدم جواز تقييده بأي شكل من الأشكال.

ب- **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:** الذي أقرته الأمم المتحدة عام 1966، ووالذي يعد معاهدة متعددة الأطراف، دخل نطاق النفاذ في 23/آذار/1976، ونص على وجوب التزام أطراف المعاهدة باحترام الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين منها حرية الدين والحق في الحياة، إذ جاء في المادة (19) منه على أنه: "لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها"².

¹ موقع الأمم المتحدة الإلكتروني على الرابط:

<https://www.un.org/ar/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

تاريخ الزيارة 2023/3/29.

² موقع الأمم المتحدة الإلكتروني على الرابط:

<https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

تاريخ الزيارة 2023/3/29.

وتعتبر هذه المادة بمثابة إشارة ضمنية لمبدأ الشفافية، والذي يعد من الأمور الثابتة فيه هو علانية المعلومات والبيانات وحرية المواطنين في الوصول إليها.

ت- تقرير لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة عام 1998:

تشكلت هذه اللجنة في الأمم المتحدة سنة 1993، وأصدرت تقريرها في عام 1998، الذي بموجبه كلفت مقررراً خاصاً يتولى ضمان حرية الرأي والتعبير، وجاء في التقرير السنوي للمقرر المذكور: "إن حق طلب المعلومات والحصول عليها وبثها يفرض على الدول موجب تأمين الوصول إلى المعلومات"¹.

ث- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003:

اعتمدت هذه الاتفاقية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 تشرين الأول عام 2004، ونصت في عدد من موادها على ضرورة الأخذ بمبدأ الشفافية، إذ جاء في المادة السابعة منها على أن تكفل كل دولة عضو بالعمل على تطبيق وترسيخ سياسات فعالة للوقاية من الفساد الإداري، كما نصت الاتفاقية على وجوب أن يستند تعيين الموظفين في القطاع العام واستخدامهم واستبقائهم، وترقيتهم وإحالتهم للتقاعد بناءً على مبادئ الكفاءة والشفافية، والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والانصاف والأهلية².

¹ حق المواطن في الاطلاع، الطريق إلى المساءلة الآلية - جريدة السفير - 2002/5/11 - الرابط:

<http://www.mafhoum.com/press3/96S27.htm> - تاريخ الزيارة 2023/3/29.

² موقع الأمم المتحدة على الرابط الإلكتروني: <https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>

تاريخ الزيارة 2023/3/30.

وكذلك نصت الفقرة أ من المادة 13 من الاتفاقية على: "أ- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها"، وأكدت الفقرة ب على: "ضرورة ضمان تيسير حصول الناس فعلياً على المعلومات".

كما نصت الفقرة (د) من المادة (13) على: "احترام وتعزيز حماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وعدم جواز تقييدها...", إلا أنه قيد ذلك في حالات معينة منها حماية الحياة الشخصية للمواطنين وحماية النظام العام والأمن الوطني للدولة.

2- الأساس التشريعي للشفافية في الاتفاقيات الإقليمية:

وقد كررت المواثيق الإقليمية، وفي بعض الأحيان توسعت في ضمان حرية التعبير والحق في الحصول على المعلومات، كالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي جاءت المادة العاشرة منها لتحمي حرية التعبير على مستوى الدول الأعضاء: "يجوز إخضاع ممارسة هذه الحريات التي تتطلب واجبات ومسؤوليات لبعض الشكليات، أو الشروط، أو التقييدات، أو المخالفات التي يحددها القانون، والتي تعد في مجتمع ديمقراطي تدابير ضرورية لحفظ سلامة الوطن وأراضيه، والأمن العام وحماية النظام،

ومنع الجريمة وحماية الصحة، والأخلاق وحماية الآخرين وسمعتهم، وذلك لمنع إفشاء المعلومات السرية أو لضمان سلطة الهيئة القضائية ونزاهتها " ¹.

وهناك الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الذي ضمن الحق نفسه، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969، والتي كان الهدف منها إقامة نظام مؤسسات مبني على الديمقراطية يضمن الحرية الشخصية للأفراد والعدالة الاجتماعية بينهم من خلال إعادة بناء المجتمع على أسس تضمن حماية حقوق الإنسان ².

وكان الميثاق العربي لحقوق الإنسان 2004 قد جاء لضمان حق الشعب في الاطلاع على المعلومات الحكومية، إذ أكد على ضرورة تمتع المواطن العربي بحرية الأفكار والرأي والتعبير الأعلام ونقلها إلى الشعوب الأخرى عبر وسائل الاتصالات المختلفة، بصرف النظر عن الحدود الجغرافية، ويمارس المواطن هذا الحق ضمن النطاق الخاص بمقومات المجتمع الجديد، ولا تخضع هذه الحقوق إلا لقيود محددة في القانون وهي وجوب احترام حق الغير وسمعته، وحماية النظام العام وعناصره، وحماية الأمن الوطني ³.

¹ حرية الرأي والتعبير وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان - د. طالب عوض- موقع الالكتروني https://autoregulationipsi.blogspot.com/2014/01/blog-post_2299.html - تاريخ الزيارة 2023/3/30.

² هذا ما جاءت به مقدمة الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969.

³ الفقرة (1و2) من المادة (32) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004.

ثالثاً: الأساس التشريعي للشفافية في التشريعات الداخلية للدول:

إن مبدأ الشفافية وما يعنيه من أهمية بالغة على المستوى الدولي، سواء على مستوى إعلانات حقوق الانسان أو المواثيق والاتفاقات الدولية، كان له تأثيراً كبيراً على المستوى التشريعي الداخلي للدول.

ويمكن القول بأن مبدأ الشفافية بما يعنيه من حق للجمهور في الاطلاع والحصول على المعلومات، لم يتبلور بشكل كامل في أكثر الدول ديمقراطية إلا في النصف الثاني من القرن العشرين، وقبل ذلك كانت الدول تعتمد مبدأ السرية كأصل عام في ممارسة أعمالها، بحيث لم يكن متاحاً الوصول إلى المعلومات التي تحت سيطرة الحكومة.

لقد بدأ القرن العشرين سنواته بحرب عالمية تهدف إلى إنهاء احتلال الدول في تلك الحقبة، وانتهى القرن بالدعوة إلى الشفافية والمكاشفة وحرية تدفق وتداول المعلومات، وقد أصدرت 26 دولة حينذاك تشريعات قانونية تنص على حق المواطن في " أن يعرف" مجسدة ذلك في تشريعاتها مبدأ حرية المعلومات.

وفيما يلي سوف نستعرض الأساس التشريعي لبعض الدول وفق الآتي:

أ_ السويد: إن المبدأ الأساس الذي يسود السويد هو الحصول على المعلومات والوثائق الحكومية، ويشكل حقاً عاماً للمواطن، والاستثناء فقط بموجب أحكام القانون.

فدولة السويد تعتبر من الدول السبّاقة وذات تاريخ طويل في مجال حق الحصول على المعلومات، وكان أول قانون لحرية المعلومات لها هو قانون حرية الصحافة عام 1766¹، والذي أتاح للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات والوثائق بدون أي نفقات أو تكلفة، وقانون حرية الصحافة يرتبط بأربعة مبادئ أساسية شكلت بدورها أساس الحرية للصحافة السويدية، وهي: تعطيل رقابة الدولة على الصحافة بشكل نهائي، وتأكيد حق المواطنين بالوصول للوثائق الحكومية، وتحويل هذه الوثائق من أوراق سرية لأوراق عامة في متناول الجميع، بالإضافة إلى إقرار هذه الحريات بالقانون السويدي لحمايتها والحفاظ عليها².

والنصوص الحالية لقانون حرية الصحافة تعتبر جزءاً من الدستور الذي وضع عام 1949، وعُدل عام 1976، وجاء في المادة الأولى منه: "لكل مواطن سويدي الحق في الوصول إلى الوثائق الرسمية، بلا قيود..... وعلى السلطات العامة أن تستجيب إلى طلبات الحصول على المستندات الرسمية أيّاً كانت صورتها".

¹ Stanley V. Anderson -Public Access to Government Files in Sweden-Journal Article -The American Journal of Comparative Law -Vol. 21- No. 3- (Summer، 1973) -pp. 419-473-(55pages) <https://www.jstor.org/stable/839295>- p422.

² الطريق إلى حرية الرأي والتعبير - ورشة عمل حول حرية الرأي وتعبير - نظمت من قبل القنصلية السويدية في جامعة بيرزيت الفلسطينية -2016/12/7 - جامعة بيرزيت - مركز تطوير الإعلام - <http://mdc.birzeit.edu/page-615-ar.html> - تاريخ الزيارة 2023/3/30.

بـ **كندا**: تم ترسيخ مبدأ الشفافية في كندا عام 1982، من خلال إصدار قانون الوصول إلى المعلومات، والذي قدم ضمانات قوية للاطلاع على الوثائق والبيانات الحكومية، وتم ترسيخ ذلك عن طريق الميثاق الكندي للحقوق والحريات عام 1982 (وهو تشريع دستوري ألحق بالدستور الكندي والذي يشكل الفصل الأول منه، واعتُبرت بنود الدستور السابقة كفصل ثانٍ منه)، الذي نص في المادة الثانية منه على أنه: " لكل فرد حرية الفكر والاعتقاد والرأي والتعبير، وأيضاً حرية الصحافة ووسائل الإعلام والاتصال الأخرى"¹.

وقد وضع قانون الوصول إلى المعلومات عام 1982 المبادئ الأساسية لحق الاطلاع للمواطنين، فقد أعطاهم (سواء كانوا كنديين أو مقيمين دائمين أو شركات) الحق في الحصول على نسخ من الوثائق والمعلومات الحكومية المادة الرابعة من قانون حق الوصول إلى المعلومات الكندي، ويجب على الهيئة أن تستجيب خلال مهلة 15 يوم².

بالنسبة للدول العربية فنجد أن تطبيق مبدأ الشفافية جاء خجولاً، رغم إصدار بعض الدول لقانون حق الوصول إلى المعلومات كالأردن الذي شرع قانون ضمان

¹ Constitution Act: <https://web.archive.org/web/20191210204236/http://laws-lois.justice.gc.ca/>.

² تم تعديل هذه المهلة إلى 30 يوم بموجب تعديل قانون حق الوصول إلى المعلومات الذي صدر عام 1985 في المادة السابعة منه.

الحق في الحصول على المعلومة رقم 47 الصادر عام 2007، ولبنان الذي أصدر قانون حق الوصول إلى المعلومات رقم 28 لعام 2017 والمغرب وفق القانون 13-31 لعام 2018.

أما بالنسبة إلى سورية فإنه في رأي الباحثة يمكن القول إنها تخلفت كثيراً عن جمهرة الدول المتقدمة في هذا الشأن، بل وعن دول نامية أيضاً التي وضعت بالفعل حماية دستورية أو تشريعية لمبدأ الشفافية، فبالعودة إلى دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 فإننا لا نجد أي نص صريح وإيجابي ينص فيه على مبدأ الشفافية أو يلزم المشرع بإصدار تشريع يضمن ويُفعل مبدأ الشفافية، وفي المقابل لا يوجد أي نص دستوري يمنع المشرع من إصدار هكذا تشريع ينص على مبدأ الشفافية في إدارة الشؤون العامة، بل يوجد ما ينص ضمناً وفق رأي الباحثة إلى وجوب إصدار تشريع لحرية تداول المعلومات وتفعيل مبدأ الشفافية وذلك من خلال نص المادة العاشرة من دستور الجمهورية العربية السورية عام 2012 وجاء فيها: "المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".

وكذلك المادة 43 من الدستور نفسه: "كفلت الدولة حرية الصحافة والطباعة

والنشر ووسائل الإعلام واستقلاليتها وفقاً للقانون".

نجد أن هذه النصوص قدّرت كأصل عام خضوع العمل الإداري لرقابة الشعب، وتطبيق هذه الرقابة وضمان فاعليتها لا يمكن تحقيقه دون تقرير مبدأ الشفافية، فمن أهم متطلبات تفعيل دور الرقابة الشعبية هو إتاحة المعلومات والبيانات عن الأعمال الإدارية التي تمارسها الحكومة، وبدون ذلك لا يمكن تفعيل مبدأ الشفافية.

فضلاً على أن نص المادة 43 من الدستور إنما جاء ليؤكد على حرية الصحافة والإعلام التي تشكل أحد متطلبات تطبيق مبدأ الشفافية، وبالتالي نجد أن المشرع الدستوري قد أسند أمر تشريع مبدأ الشفافية إلى السلطة التشريعية من خلال عبارة: ".... وفق الأوضاع التي يبينها القانون".

وبناء على ذلك كان قانون التنمية الإدارية رقم 28 لعام 2018 الذي نص على دعم مبدأ الشفافية والنزاهة في المادة الرابعة منه الفقرة العاشرة والتي تضمنت وضع الأطر العامة للوقاية من الفساد ودعم الشفافية المؤسسية، كما نصت المادة 14 من القانون ذاته على إحداث مركز دعم وقياس الأداء الوظيفي، والذي يهدف إلى تطوير عمل الجهات العامة، ودعم الشفافية المؤسسية من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن بما يتوافق مع تحسين أداء الخدمة العامة، ويسهم في مكافحة الفساد الإداري.

وكذلك كان قانون الإدارة المحلية في سوريا الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 في المادة 120 منه قد نص في الفقرة الأولى منه على: "تعتمد المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية كافة والأجهزة المحلية مبدأ الشفافية في نشر المعلومات كحق للمواطنين".

إلا أن ذلك لا يعد كافياً لتفعيل الشفافية وتحقيق نتائجها، فلا بد لتحقيق ذلك أن يتم تأمين متطلبات مبدأ الشفافية كافة، و تأمل الباحثة أن تكون المرحلة المقبلة منطلقاً لإرساء مبدأ الشفافية، وخاصة أن الحكومة السورية باشرت ببناء مداخل الحكومة الالكترونية، التي تعد أحد المتطلبات الأساسية لتحقيق الشفافية، والتي لا يمكن تدفق المعلومات بين الأجهزة الحكومة والمواطنين دون وجودها، وفي جميع الأحوال لا يمكن لأي حكومة أن تلغي قوانينها القديمة والتخلي عن مبدأ السرية، إلا إذا سعت المؤسسات الإعلامية متكاتفه مع منظمات المجتمع المدني وجمهور المواطنين للعمل من أجل إحداث التغيير.

المبحث الثاني

متطلبات تطبيق الشفافية

تحتاج الشفافية مجموعة من المتطلبات تعمل على تثبيت العمليات الإدارية على نهج واحد، وإن عملية سن وتعديل التشريعات القانونية ووضع قواعد تلزم الإدارة بإتاحة كافة المعلومات المتعلقة بإدارة الشؤون العامة، لا يعد كافياً لتحقيق التطبيق الأمثل لمبدأ الشفافية، بل لابد من تحقيق مجموعة من المتطلبات الأساسية، والتي لابد من تضمينها قانون حق الوصول على المعلومات بشكل تفصيلي، بما يضمن توفيرها وتحقيقها وتشمل ما يلي:

المطلب الأول: الترويج لمبدأ الشفافية وحرية الإعلام.

المطلب الثاني: الاتجاه نحو تطبيق الحكومة الإلكترونية.

المطلب الثالث: إنشاء هيكل تنظيمي للمعلومات بكل جهة إدارية متوافق مع مفهوم

الجودة الشاملة

المطلب الأول

الترويج لمبدأ الشفافية وحرية الإعلام

إن من أهم المتطلبات اللازمة لتطبيق مبدأ الشفافية، والتي تحتاجها كضرورة أساسية حتى تحقق نتائجها المرجوة هي أن يتم العمل على نشر ثقافة الشفافية وحرية تداول المعلومات بكافة الوسائل المتاحة، مع ضمان حرية الإعلام لممارسة دوره في تحقيق ذلك.

بناء على ذلك سيتم في هذا المطلب التطرق لموضوع الترويج لمبدأ الشفافية والانفتاح الحكومي (في فرع أول)، ثم نتناول حرية الإعلام (في فرع ثان) وفق الآتي:

الفرع الأول

الترويج لمبدأ الشفافية والانفتاح الحكومي

إن في معظم الدول خاصةً تلك التي لم تمتلك بعد قانوناً خاصاً بالشفافية أو حرية الحصول على المعلومة، أو تلك التي اعتمدته في الفترات الأخيرة، ثمة ثقافة متجذرة من السرية لدى الحكومات مبنية على المواقف والممارسات الطويلة، وبالتالي فإن نجاح تطبيق مبدأ الشفافية يعتمد على تغيير هذه الثقافة، فلا يمكن فرض الانفتاح والشفافية بالقوة حتى مع وجود أكثر القوانين تقدماً.

وأفضل طريقة لمعالجة هذه المشكلة تتمثل في ترويج ثقافة الانفتاح ضمن

الحكومة والإدارات، من خلال تدريب الموظفين على مبدأ الشفافية، بحيث يتركز

التدريب على أهمية الشفافية، وأهدافها والآليات الإجرائية للوصول إلى المعلومات وسجل الحفاظ على الوثائق والحصول عليها بفاعلية، ونشر الوعي لديهم وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم¹، إضافةً إلى أن يكفل القانون حق مواجهة مشكلة تجذر ثقافة السرية في العمل الإداري، وترسيخ ذلك من خلال تطبيق الجزاءات بحق أولئك الذين يعتمدون إعاقه الوصول إلى المعلومات بأي طريقة كانت، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال إنشاء جهة رسمية هدفها العمل على الترويج لفكرة الشفافية، وأن تتولى تقييم أداء عمل الجهات الإدارية الخاضعة لمبدأ الشفافية، وتقديم مكافآت تشجيعية تحث على تحسين الأداء، وفي المقابل فرض العقوبات بحق المخالفين والمقصرين.

كما تتولى هذه الجهة إعداد تقارير دورية توجه إلى البرلمان، متضمنة ما تم إنجازه وتحقيقه خلال فترة معينة، وما هي الصعوبات والعوائق التي واجهت تطبيق قانون الشفافية - قانون حرية الاطلاع أو قانون حق الحصول على المعلومة - وبيان الوسائل التي تم إتباعها لتذليل هذه العقبات، أو بيان الحلول التي يجب انتهاجها لحل هذه الصعوبات.

وقد انتهج هذه الخطوات قانون الحق في الوصول إلى المعلومات اللبناني رقم 28 لعام 2017، إذ أوجب في المادة الثامنة منه تحت عنوان التقارير السنوية: أنه:

¹ د. فارس بن علوش بن بادي السباعي- مرجع سابق - ص23.

أ- على الرئيس التسلسلي المختص في كل إدارة وضع تقرير سنوي عن نشاطاتها.
ب- بالنسبة للقضاء، يتولى وضع التقرير السنوي الجهة المسؤولة عن الإشراف على كل من القضاء العدلي والإداري والمالي والمذهبي والروحي والشرعي (مثلاً: مجلس القضاء الأعلى، مكتب مجلس شورى الدولة). يتضمن تقرير القضاء العدلي واقع المحاكم الاستثنائية .

ج- يجب أن تتضمن التقارير السنوية ما يأتي على الأقل: 1 — معلومات حول آلية عمل الإدارة تتضمن التكاليف والأهداف والقواعد والإنجازات والصعوبات التي اعترضت سير العمل والحسابات المدققة.

2 — السياسة العامة المعتمدة والمشاريع الخاصة بالإدارة المعنية، التي نفذت والتي لم تنفذ وأسباب ذلك، وأية اقتراحات تساهم في تطوير عمل الإدارة."

يمكن القول إن الشفافية لن تحقق نتائجها ما لم يتم كسر قيود السرية الإدارية، وتعزيز ثقافة الانفتاح، فالخدمة المتردية تُضعف أكثر القوانين تطوراً.

وقد أثبت التجارب العملية لتطبيق الشفافية في بعض البلدان أن وضوح المسؤولية والتدريب يساهمان بشكل كبير في القضاء على ثقافة السرية، ولا يمكن أن نُغفل صعوبة هذه المهمة، فبعض الحكومات يهيمن عليها الخوف والتردد من فتح المجال أمام الشعب لمعرفة كيفية إدارة البرامج والخطط والمشروعات، لظنها أن ذلك سيكشف الجوانب التي تسير بشكل سيء، وبالتالي يعرضهم للنقد والمساءلة، الأمر الذي قد يؤثر

على بقاؤهم في السلطة، أو خوفاً على مصلحة أحد المسؤولين، أو خوف المسؤولين من المساءلة عن أعمال إداراتهم، ومساءلة الوزراء أمام البرلمان.

ولا يكفي أن تُعزز الشفافية لدى الجانب الحكومي فهذا وحده لا يكفي، فإذا ما أُريد من قوانين الشفافية أن تحقق نتيجة فمن الضروري أن يتم نشر ثقافة الشفافية بين المواطنين وتعزيزها لديهم وتوعيتهم على حقوقهم ، ويتم ذلك عن طريق الترويج لأهداف القانون من خلال تعزيز ثقافة الانفتاح والشفافية، ولا يمكن أن يتحقق ذلك في مجتمع يطغى فيه الجهل وتتعلم الثقافة بين أفراد مواطنيه، لذلك من باب أولى أن يتم الاهتمام بقطاع التعليم في مراحله المختلفة حتى المرحلة الجامعية، ولا يكفي أن يقتصر ذلك على كلية الحقوق التي تكون معنية بدارسته بشكل تفصيلي، بل لابد أن يدرس كمادة أساسية لجميع التخصصات الجامعية، لأنه يعنى بإدارة الشأن العام، و تفعيل المشاركة في هذه العملية¹.

إضافة لما تقدم لا بد من اعتماد وسائل بديلة للترويج عن طريق الاجتماعات المحلية والمنظمات الشعبية، ويجب أن يناط ذلك بجهة عامة رسمية تتولى هذه الأنشطة²، بمعنى أنه يجب أن توكل مسؤولية قانون الشفافية بجهة رقابية مستقلة يتم تمويلها بشكل كاف كي لا يتسلل الفساد إلى داخلها.

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 717 وما بعدها.

² نفس المرجع - ص 712.

نصت المادة 22 البند 4 من قانون حق الحصول على المعلومات اللبناني على أنه من مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد: "المشاركة في تثقيف المواطن وبلورة وعيه حول أهمية الحق في الوصول إلى المعلومات وأصول ممارستها، والإسهام في تدريب الموظفين والمسؤولين في الإدارة على كيفية وأهمية تمكين الأفراد من الحصول على المعلومات".

ومما لا شك فيه أن لوسائل الإعلام المسموعة والمرئية دوراً هاماً في الدول التي تتخفف فيها نسبة توزيع الصحف، أو التي تنتشر فيها الأمية، فضلاً عن إمكانية نشر دليل إرشادي مبسط يمكن للجميع الوصول إليه حول كيفية تقديم طلب للحصول على المعلومات، الأمر الذي يتطلب الاهتمام بحرية الإعلام وهو المتطلب الثاني لتطبيق الشفافية.

على نطاق الجمهورية العربية السورية أكد الرئيس بشار الأسد في العديد من كلماته، وفي اجتماعه بمجلس الوزراء على أن "الخطوة الأهم على طريق بناء تواصل فاعل مع المواطن هي الشفافية، وتزويده بالمعلومة إن كان حول الأزمات والحالات الطارئة التي تواجه الحكومة، ولها تأثير مباشر على حياة الناس أو التي يمكن أن تساعد الناس على فهم عمل الحكومة والمؤسسات الرسمية".

وأكد الرئيس على ضرورة وضع المواطن بصورة السياسات التي تنفذها الحكومة في مواجهة الأخبار المغلوطة أو غير الصحيحة، وبين أن "ضعف التواصل وعدم

النجاح في التسويق الصحيح لعمل مؤسسات الدولة، والعمل في إطار فردي أسهم في تضخم صورة الأزمات التي تسبب بها وخلقها أعداء الشعب السوري للعام الثامن على التوالي على الأصعدة كافة ولا سيما العسكرية والسياسية والاقتصادية وهنا تكمن أهمية وضع آلية تواصل تسمح بوضع المواطن في صورة السياسات التي تنفذها المؤسسات الرسمية في مواجهة الأخبار المغلوطة أو غير الصحيحة".¹

ومن خلال هذه المقطعات يمكن القول أن السيد الرئيس قد وضع الخطوط الأساسية أمام مجلس الوزراء لأسس الشفافية، إلا أن هذا يلقي المسؤولية على عاتق الحكومة بترجمة ذلك على أرض الواقع ليس من خلال التصريحات المقترضة عن واقع ما أو مشكلة ما، وإنما من خلال إيجاد البيئة المناسبة لتطبيق الشفافية بمفهومها القانوني والإداري، والتي تتطلب مجموعة من اللوازم على الصعيد القانوني والإداري والاجتماعي، وهذا يتم عن طريق تحديث القوانين بما يتناسب مع مبدأ الشفافية، ووضع مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومة، مع الاستفادة من تجارب الدول الأخرى كتجربة السويد، و تجربة كل من لبنان والأردن على اعتبار أنهما دول عربية مجاورة تتشابه ظروفهما مع ظروف البلد، فضلاً عن تعزيز ثقافة الشفافية لدى أعضاء الحكومة، وجميع الموظفين، وصولاً إلى تعزيزها لدى المواطنين، فالشفافية في النهاية لا

¹ من أقوال السيد الرئيس بشار الأسد أمام مجلس الوزراء -1 أيار عام 2019.

تعني الإعلان عن مشكلة ما، بل تعني طرح هذه المشكلة والأسباب التي أدت لحدوثها والخطط التي وضعتها الحكومة لحل هذه المشكلة، والعوائق التي واجهتها، وصولاً إلى حل هذه المشكلة، مع إمكانية أي مواطن أو صاحب مصلحة بالاطلاع عليها في الزمان المناسب.

الفرع الثاني

حرية الإعلام

حرية الإعلام: هو نقل المعلومات أو الأفكار إلى الآخرين، مهما كانت وسيلة نقل المعلومات، عن طريق التلفاز أو شبكات المعلومات أو الراديو أو الصحف والكتب وغيرها من الوسائل، وسواء كانت المعلومة مقروءة أو مسموعة أو مرئية أو رقمية¹.

إن الإعلام القوي المستقل هو الذي يوفر الآراء والمعلومات التي تهّم الشعب عامّةً، ويرتبط مفهوم حرية الإعلام بمفهوم حرية الرأي والتعبير؛ لأن حرية التعبير تشمل الحق في قول الكلام، والتعبير عنه بشتى الوسائل المتاحة، والتي يندرج تحتها كلٌّ من المواد المطبوعة من صحف، وكتب، ومجلات، ونشرات، بالإضافة إلى البرامج الإذاعية والتلفزيونية، وقد تطوّر مفهومها لتشمل وسائل حديثة، مثل: مواقع الإنترنت.

¹ د. ماجد راغب الحلو - حرية الإعلام والقانون - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2006 - عدد الصفحات 438 -

ويلعب الإعلام دوراً مهماً في نشر المعلومات والأفكار بين المواطنين، ويساهم في زيادة مخزون المعرفة العامة والوعي لدى الناس، كما يساهم في تحسين طريقة عمل الحكومات التي تمثل شعوبها من خلال مساعدة المواطنين على التواصل مع حكوماتهم، ويوفر للمواطنين وسيلة لتوجيه الاهتمام نحو انتهاكات حقوقهم، كما يُبقي الحكومة أقرب إلى الشعب من خلال مساعدة صنّاع السياسات على أن يتفهموا بصورة أفضل مدى تجاوب الناس مع أعمالهم، مما يساعد على كشف المشاكل وتدارك أخطاء الحكومة، والمساعدة على وضع الحلول المناسبة لها¹.

وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حرية التعبير بمختلف الوسائل المشروعة فجاء في المادة 19 "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرّيته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقّيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود"، أي أنه لكل إنسان الحق في التعبير عن الآراء والأفكار دون تدخل من أحد، يتضمن ذلك البحث عن المعلومات، والحصول عليها من مصادرها، وإرسالها بمختلف الوسائل سواء كانت شفهيّة، أو من خلال المطبوعات، أو بأي وسيلة مشروعة، وذلك باعتماد أي وسيط

¹ د. ماجد راغب الحلو - مرجع سابق ص 8.

يختاره الشخص نفسه، وكذلك جاءت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان علم 1950

لتحفي حرية الرأي على مستوى الدول الأعضاء فجاء في المادة 10 منه:

1 - لكل إنسان الحق في حرية التعبير، هذا الحق يشمل حرية اعتناق الآراء، وتلقى وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية، وذلك دون إخلال بحق الدولة في طلب الترخيص بنشاط مؤسسات الإذاعة والتلفزيون والسينما.

2 - هذه الحريات تتضمن واجبات ومسؤوليات، لذا يجوز إخضاعها لشكليات إجرائية، وشروط، وقيود، وعقوبات محددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي، لصالح الأمن القومي، وسلامة الأراضي، وأمن الجماهير وحفظ النظام ومنع الجريمة، وحماية الصحة والآداب، واحترام حقوق الآخرين، ومنع إفشاء الأسرار، أو تدعيم السلطة وحياد القضاء".

من خلال هذه المادة نرى أن الاتفاقية قد أقرت بحق حرية الرأي والتعبير، إلا أنها قد أفرغت المادة من محتواها، بكم القيود والشروط التي قيدت بها حرية الرأي والتعبير. ومع تماثل المعاني والمفردات بين الإعلان العالمي والميثاق العربي، إلا أن الأخير أضاف إلى المادة ذاتها فقرة يمكن أن تفسر أنها تمثل إطاراً شاملاً محدداً ومؤطراً لأسلوب ودلالة التمتع بحق حرية الرأي والتعبير، حين أشار في المادة 32 بند 2 أن تلك الحقوق تمارس: (في إطار المقومات الأساسية للمجتمع، ولا تخضع إلا للقيود التي

تفرضها باحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم أو حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو المصلحة العامة أو الآداب العامة)¹.

وقد أصاب هذا البند حرية الإعلام بمقتل، وأفرغ المادة من محتواها، عندما لم يحدد الجهة التي تملك صلاحية تحديد تلك المعايير وتلك المفاهيم، فضلاً عن عدم تحديد الجهة صاحبة الحق والأهلية لحماية حرية الإعلام والدفاع عنها، وعلى أرض الواقع نجد أن الحكومة هي من تتولى رسم هذه السياسات، وتحديد القيود بمعنى آخر هي الخصم والحكم ومحامي الدفاع في ذات الوقت. هذا ولم يقتصر النص على حرية التعبير والرأي وحرية الإعلام على إعلانات حقوق الإنسان، وإنما طال ذلك ليشمل الوثائق الدستورية، ففي دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر في عام 1971 وتعديلاته نص في المادة 30 منه: "حرية الرأي والتعبير عنه بالقول والكتابة، وسائر وسائل التعبير مكفولة في حدود القانون".

كما كفل الدستور الأردني حماية وسائل الإعلام والصحافة والمواقع الإلكترونية وكفل حرية الرأي والتعبير لكل مواطن حيث نصت المادة (15) من الدستور: " 1- تكفل الدولة حرية الرأي لكل أردني بأن يعرب بحرية عن رأيه بالقول

¹ د. صباح ياسين - الدستور وحرية الإعلام - موقع الكتروني - تاريخ النشر -2017/08/22-
<https://www.balagh.com/mosoa/article/>الدستور-وحرية-الإعلام.

والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ألا يتجاوز حدود القانون. 2- تكفل

الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام ضمن حدود القانون".

ولم يخرج نهج دستور الجمهورية العربية السورية عما تقدم فقد أكد على حرية

التعبير وحرية الإعلام عندما قال في المادة 42 البند الثاني بأنه: "لكل مواطن الحق

في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلمية بالقول أو الكتابة أو بوسائل التعبير كافة"، وكفل

حرية الإعلام من خلال ضمان حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام

واستقلاليتها وفقاً للقانون (المادة 43 من دستور الجمهورية العربية السورية).

ورغم تولي الدساتير كفالة حق حرية الإعلام فإن ذلك غير كافٍ، فحتى يكون

ذلك مترجماً على أرض الواقع لا بد من وجود قوانين وقواعد وإجراءات داعمة تتوافق مع

مضمون القواعد الدستورية، إذ إن أغلب نصوص الدساتير جاءت مذيبة بعبارة وفقاً

للقانون، وبالتالي لن تحقق القاعدة الدستورية هدفها ما لم تكن هناك تشريعات قانونية

تكفل حرية القانون وتضمنه وتحميه، وتحمي القائمين على العمل الإعلامي، إن أغلب

القوانين التي تتناول موضوع الإعلام، تقتصر على إجراءات محددة تتعلق بكيفية

امتلاك وسيلة إعلام، والتصرف بمضمونها.

وما يجري في الدول العربية أن التشريعات القانونية تنتهك حقوق الإنسان التي

كرستها دساتير بلادهم، من خلال تقييد حرية الإعلام بقوانين تصدرها بحجة تنظيم

العمل الإعلامي، كالنص على جواز الرقابة المسبقة، أو اللاحقة على النص الإعلامي،

إضافة إلى فرض قيود على حق الإصدار الذي يعطي الحكومة الحق في منح ترخيص وسيلة إعلامية أو سحبها منه، وبالتالي منح الحكومة وسيلة تضغط بها على الجهة الإعلامية، لمتنعها من تجاوز الخطوط الحمراء التي ترسمها الحكومة للجهة الإعلامية وفق حرية التعبير التي يفرضها نظامها السياسي¹.

وهناك عدة معايير تظهر مدى التزام الحكومة بحماية حق الحرية في الرأي والتعبير وحرية الإعلام ويمكن حصرها بالنقاط الآتية:

- مدى التزام الحكومة بأن تفسح المجال للأفراد بالحصول على المعلومات، حتى لو كانت من مصادر حكومية، والتي تخص الشأن العام، وتسهّل عليهم نشرها.
- تعدد أجهزة الإعلام واستقلالها، مع وجود إعلاميون قادرين على كشف الأخطاء، والوصول إلى المعلومات المتعلقة بها².
- مدى تجاوب الحكومة مع الآراء التي تطرحها الصحافة، من خلال إصلاح سياساتها، بحيث لا يبقى الإعلام مجرد فقاعة لا جدوى منها، وهدر للجهد والوقت والنفقات.

- مدى حماية الحريات العلمية والتعليمية والفنية والأدبية.

¹ د. صباح ياسين - مرجع سابق

² - د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 722

- مدى ممارسة الحق في إنشاء الإذاعات والمحطات التلفزيونية وإصدار

الصحف اليومية دون قيود تهدف إلى عرقلة عمل الإعلام وتقييده.

ومن خلال ما تقدم لابد من توافر عدة شروط لبيئة عمل إعلامية حرة تتمثل

بمايلي:

- أن يكون هناك أجهزة إعلام متعددة، ومستقلة.

- أن يكون الكادر الإعلامي على مستوى ثقافي كاف، يُمكنهم من تمييز التجاوزات

المرتكبة من قبل السلطة، وقادرون على تنفيذها، والحصول على كافة المعلومات

المتعلقة بها.

- أن تكون أجهزة الإعلام بمنأى عن القيود والرقابة السابقة، كأن لا يكون هناك

تدقيق في أي مادة مكتوبة قبل الطباعة، فضلاً على عدم منح أي جهة كانت

صلاحية منع الطباعة أو نشر مسألة بسبب محتواها، بمعنى أن يكون لكل جهة

إعلامية القدرة على نشر المعلومات بدون تدخل حكومي أو رقابة قبل النشر.

- ضمان حماية الإعلاميين والأشخاص الذين يمدون الإعلاميين بالمعلومات، إذ

لابد أن تؤمن القوانين حماية قوية جداً لهم، تحت قاعدة حماية سرية المصدر.

وبالتالي لكي نصل إلى الشفافية لابد أن يكون هناك إعلام حر مستقل، ووجود

هيئات إعلامية تتمتع بقدر كبير من الاستقلال، لا تخضع لسيطرة الحكومة أو جهة

أخرى، متحررة من أي قيد يعوق عمله الأجهزة الإعلامية في تقديم رسالتها، ولتحقيق

ذلك لابد من تشريعات قانونية تحمي حرية الرأي والتعبير، وتحمي حرية الإعلام والإعلاميين في معرض ممارستهم عملهم.

وفي خصوص هذه النقطة نجد أن معظم دول العالم قد ألغت وزارات الإعلام ورفعت الحكومات المتقدمة يدها عنه، وأصبحت هيئات الإعلام الحكومية لديها تتمتع بقدر كبير من الاستقلال في بث أخبارها دون تدخل من جانب الحكومة، وبكل موضوعية ونزاهة، وعلى عكس ما هو واقع الدول العربية، التي تصرف المليارات سنوياً ليكون الجهاز الإعلامي تابعاً لها، وبغض النظر عن المناداة باستقلاله وحرية، فلوزير الإعلام دوراً كبيراً في اتخاذ القرارات، وهنا يقتصر دور الإعلام على تحسين صورة الحكومة والدفاع عن تصرفاتها أياً كانت¹، وهذا ما يعرقل فكرة الشفافية وتطبيقها.

يعد صدور قانون الإعلام الجديد في سورية رقم 108 لعام 2011 نقلة نوعية

في مجال حرية الإعلام والصحافة في سورية ويبرز ذلك من خلال النقاط التالية:

1- أكد على استقلال كافة وسائل الإعلام بحيث يؤدي رسالته بحرية، مع عدم جواز

تقييد هذه الحرية إلا بموجب أحكام الدستور والقانون/ المادة 2/ من القانون.

¹ د. راغب الحلو - مرجع سابق - ص24

2- مع عدم الإخلال بمسؤولية الجهة الإعلامية عما تنشره من محتوى، لا يخضع العمل الإعلامي للرقابة المسبقة /المادة 6/ من القانون، وهذا يشكل خطوة كبيرة في مجال حرية الإعلام.

3- حماية مصدر المعلومة من خلال منع مطالبة الإعلامي بإفشاء مصدر معلوماته، وخص المطالبة بذلك حصراً عن طريق القضاء /المادة 7- فقرة ب/ من القانون، وحبذا لو حدد القانون الحالات التي يجوز فيها اللجوء للقضاء على سبيل الحصر، لما يمنح ذلك من ضمانات أكبر لأمان وسلامة مصدر المعلومة، مما يشجع على الإفصاح عن المعلومات وبالتالي تفعيل دور الإعلام في الرقابة على عمل الإدارة.

4- إلزام الجهات العامة بتسهيل مهمة الإعلامي في الدخول إليها والحصول على المعلومات، ويتولى رئيس مجلس الوزراء بقرار يصدر عنه تحديد المعلومات التي يحق للجهات العامة عدم الكشف عنها، وحبذا لو أن القانون قد حصر هذه المهمة بالمشرع، دون أن يمنح السلطة التنفيذية الحق في تحديد المعلومات التي يمكن الإفصاح عنها، وأن تحدد هذه المعلومات عن طريق القانون على سبيل الحصر وبشكل دقيق متخذاً من الصالح العام معياراً في تحديد ذلك، فدور الحكومة يجب أن يقتصر على منح المعلومات الصحيحة للإعلامي التي من حق

الإعلامي وحق المواطنين أن يكونوا على دراية بها، دون أن تمنع أو تقيد أو تحجب منح هذه المعلومات عن الإعلام أو المواطنين.

5- يجب على الجهة العامة بالرد على طلب الإعلامي بالحصول على المعلومة خلال فترة سبعة أيام من تاريخ إيداع الطلب لديها، وهنا منح القانون الجهة العامة حق الرفض الضمني من خلال عدم الرد على طلب الصحفي خلال لمهلة المذكورة سابقاً، وفي حال الرفض الضمني (الكلي أو الجزئي)، يمكن مخاصمة الإدارة أمام القضاء الإداري، الذي يفصل بهذه الدعوى بقرار مبرم خلال فترة شهر من تاريخ إيداع الادعاء لديه.

وكان من باب أولى من وجهة نظر الباحثة أن تُلزم الإدارة بالرد على طلب الإعلامي خلال المهلة السابقة ومنحه المعلومة المطلوبة طالما أنها لا تتعارض مع المعلومات الممنوع تداولها وفق أحكام القانون والصالح العام، وليس وفق مصلحة ورغبة الإدارة العامة، كما ترى أنه في حال الرفض أن يكون القرار معللاً بشكل خطي ويتم تبليغه إلى طالب المعلومة مع إلغاء الرفض الضمني كونه يزيد من حالات تعسف الإدارة في استعمال حقها كون القرار الضمني غير معلل، ولا يمكن معه تحديد أسباب الإدارة لرفضها طلب الحصول على المعلومة، وهذا يخلق مشكلة أخرى تتمثل في تحديد الأساس القانوني لمخاصمة الإدارة أمام إلى القضاء الإداري.

كما تجد الباحثة أنه يجب أن تكون الدعوى المنظورة أمام القضاء الإداري ذات طبيعة مستعجلة، لما قد يكون لتوقيت الإفصاح عن معلومة ما أهمية كبيرة في تجنب حصول خطأ أو ضرر يهدد الصالح العام كان يمكن تجنبه لو تم الإفصاح عن هذه المعلومة باكراً.

إذاً لابد من التخلص من البيروقراطية الإدارية التي تشكل عقبة رئيسية في وجه العمل الإعلامي الحر، فالعمل الإعلامي هو عمل حيوي ديناميكي يتطلب المبادرة والابتكار، وبوجود آفة البيروقراطية سيقيد هذا النشاط، ولا يمكن عدم ذكر بعض عناصر الإدارة السلبية، الذين يحاولون تأدية العمل بحده الأدنى بغية توقي الأخطاء والخوف من المسؤولية، أو محاولة من بعض ضعاف النفوس لإخفاء فسادهم.

وفي المقابل وبالرغم من فوائد حرية الإعلام ودورها في تطور الدول لا يمكن أن نغفل عن مدى خطورة حرية الإعلام وتأثيرها على الناس، الذي قد يؤدي نشر خبر أو رأي إلى انتشار الفتن وإحداث اضطراب كبير في المجتمع، والأمثلة العملية كثيرة لعل أحدثها ما يدعى ثورات الربيع العربي، التي أدت إلى مظاهرات كبيرة، وإخلال بالأمن العام، وإسقاط حكومات، وانقسام بين أبناء الوطن الواحد، وهنا جاءت المادة /12/ من قانون الإعلام لتحديد المحظورات التي يمنع تداولها تحت مسمى حرية إعلام وهي:

1- أي محتوى من شأنه المساس بالوحدة الوطنية والأمن الوطني أو الإساءة إلى الديانات السماوية والمعتقدات الدينية أو إثارة النعرات الطائفية أو المذهبية.

2- أي محتوى من شأنه التحريض على ارتكاب الجرائم وأعمال العنف والإرهاب أو التحريض على الكراهية والعنصرية.

3- الأخبار والمعلومات المتعلقة بالجيش والقوات المسلحة باستثناء ما يصدر عن الجيش والقوات المسلحة ويسمح بنشره.

4- كل ما يحظر نشره في قانون العقوبات العام والتشريعات النافذة وكل ما تمنع المحاكم من نشره.

5- كل ما يمس برموز الدولة.

ويمكن أن نضيف إلى المادة السابقة أنه يجب أن يقتصر دور الإعلامي على دور نقل الوقائع بحياد وموضوعية دون إدانة أو تبرئة للمتهم، تاركاً ذلك للقضاء صاحب الاختصاص، فأخلاقيات العمل في الإعلام يتطلب قول الحق والصدق، وعدم إخفاء الحقيقة، وتوقي الأمانة فيما يقدمه الإعلامي، والحرص على عدم تشويه الحقائق، أو السعي وراء منفعة شخصية، فضلاً عن احترام آراء الآخرين وخصوصياتهم¹.

إن حرية الإعلام مطلب أساسي لتحقيق الشفافية، وبدونه لا يمكن أن تتحقق، فلا قيمة لتطبيق الشفافية في مجتمع يخضع فيه الإعلام إلى قيود تحد من حريته في التعبير ونقل وإيصال المعلومات، فالإعلام هو صلة الوصل بين الإدارة والمواطنين،

¹ د. صالح خليل أبو إصبع - الاتصال والإعلام المجتمعات المعاصرة - دار آرام للدراسات والتوزيع - عمان -1995- ص29.

ومن خلالها يتمكن المواطنون من تقصي أعمال الحكومة، ومعرفة كل ما هو جديد، فمع كل تعقيدات الحياة لا يمكن للمواطن أن يجد الوقت لمتابعة أعمال الحكومة بشكل دائم، وهنا يأتي دور الإعلام في نقل هذه المعلومات.

المطلب الثاني

الاتجاه نحو تطبيق الحكومة الإلكترونية

تسهم الحكومة الالكترونية مساهمة غير مسبوقة في تطبيق الشفافية، فالشفافية لا تتحقق إلا من خلال إتاحة المعلومات المرتبطة بالقرارات والإجراءات الحكومية للمواطنين والمنظمات في الوقت والظروف ذاتها، بما يسمح للجميع بالحصول على فرص متساوية في المعاملات الإدارية، وهذا يمكن تحقيقه من خلال الحكومة الالكترونية التي تقوم على أساس تقديم خدمات غير مادية، وتبادل الوثائق والمستندات وتوفير المعلومات إلكترونياً، بما يحقق تحويل المعاملات الحكومية من الطريقة التقليدية إلى الصورة الالكترونية في إطار من الشفافية الكاملة والوضوح لجميع الأعمال والإجراءات التي تنفذ داخل دائرة صنع القرار الإداري.

جاء في قانون حق الحصول على المعلومة اللبناني رقم 28 لعام 2017 في

المادة 13: "يجب على الإدارة أن تحتفظ بالمعلومات التي بحوزتها بشكل منظم وبترتيب يسهل على الموظف المكلف حفظ المعلومات إلكترونياً كلما أمكن ذلك".

إن مصطلح الحكومة الالكترونية هو مصطلح حديث يشير إلى استخدام تقنيات

المعلومات والاتصالات لتسهيل التواصل والتعامل مع الحكومة، بحيث يصبح التعامل

مع الحكومة أكثر فاعلية، فالحكومة تعتمد على الحكومة الكترونية لتقديم الخدمات

اللازمة لتسيير الأعمال الإدارية، وتأمين الخدمات للمواطنين، كما أن الحكومة الالكترونية تضمن سهولة الوصول إلى المعلومات الحكومية، وتشجع على تفاعل المواطنين مع الحكومة في إدارة أعمالها، كما تفعل من دور المساءلة وتحقيق التنمية، بمعنى آخر إن مفهوم الشفافية ومفهوم الحكومة الالكترونية متلازمان، فلا يمكن أن تطبق الشفافية بشكل سليم إلا من خلال التحول الفعال نحو الحكومة الالكترونية.

الفرع الأول

التعريف بالحكومة الالكترونية ومزاياها

أولاً- تعريف الحكومة الالكترونية :

تعرف بأنها: " الإدارة التي قوامها استخدام الحواسيب، وشبكات الانترنت، والإكسترانت، والانترنت التي توفر المواقع الالكترونية المختلفة لدعم وتعزيز الحصول على المعلومات والخدمات، وتوصيلها للمواطنين والمؤسسات والأعمال في المجتمع بشفافية وكفاءة وبعداة عالية: ¹.

¹ د. سحر قدوري الإدارة الالكترونية وإمكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة - مجلة المنصور - العدد 14/ خاص - الجزء الأول - الجامعة المستنصرية - من الصفحة 157 حتى 175 - 2016 - ص 157.

كما عرفها آخرون بأنها: "منظومة الكترونية متكاملة تعتمد على تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة"¹.

أما الدكتور نجم عبود نجم فقد عرفها: "أنها العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للإنترنت وشبكات الأعمال في التخطيط والتوجيه، والرقابة على المواد والقدرات الجوهرية للشركة، والآخرين، بدون حدود من أجل تحقيق أهداف الشركة"².

وترى الباحثة أن الحكومة الالكترونية هي: العملية الإدارية التي تتم من خلال منظومة الكترونية متكاملة، قوامها استخدام شبكات الانترنت والحواسيب لدعم وتعزيز ورفع كفاءة تقديم الخدمات والمعلومات للمواطنين بالشكل الأمثل.

ثانياً. مزايا الحكومة الالكترونية:

من أهم المزايا التي تقدمها الحكومة الالكترونية تتمثل في³:

1- السرعة في بناء الاقتصاد المبني على المعرفة وتكوين مجتمع المعرفة.

¹ نادية إبراهيم السيد هندي - الإدارة الالكترونية واشكالية التداخل بينها وبين الحكومة الالكترونية - كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية - جامعة الإسكندرية- عدد الصفحات 27 - ص 111 - الرابط الالكتروني: https://esalexu.journals.ekb.eg/article_110225_ae94e27e3142bdf2db01d885b41a8daa.pdf

² د. نجم عبود نجم - الإدارة والمعرفة الالكترونية (الاستراتيجية - الوظائف - المجالات) - دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع - الطبعة العربية - عمان - 2008 - عدد الصفحات 463 - ص 160.

³ الحكومة الالكترونية - سلسلة دراسات يصدرها معهد البحوث والاستشارات - جامعة الملك عبد العزيز - الإصدار التاسع - لا يوجد تاريخ للنشر - عدد الصفحات 88 - ص 7 وما بعد.

2- لا مجال للوساطة والرشوة، فالحكومة الالكترونية تساهم في تأدية الخدمات للمستفيدين منها عن بعد، دون تحقيق اتصال مباشر بين الموظف وطالب الخدمة، الأمر الذي يمنع من التأثير على العمل الإداري.

3- سرعة الإجراءات والبت في المعاملات، من خلال تقديمها عن طريق النافذة الواحدة التي توفر على المتلقي الوقت والجهد والنفقات، فضلاً عن الدقة في العمل التي تنتج عن اعتماد نماذج إدارية توحد أسلوب العمل الإداري، وتحقيق العدالة والاستقرار الإداري، فضلاً عن نشر المعلومة المقدمة من قبل الحكومة.

4- قدرة الحكومة الالكترونية على توفير خدمات عامة متكاملة إلكترونياً، فبالإضافة إلى مجرد توفير خدمات على الانترنت، يمكن للجهات الإدارية تقديم خدمات متكاملة ذات قيمة مضافة، وبدلاً من زيارة عدة مكاتب للحصول على خدمة ما يمكن للمواطنين أو مؤسسات الأعمال بالدخول إلى بوابة واحدة على الانترنت والحصول على الخدمة بخطوة واحدة.

ولعل المستفيد الأول من الحكومة الالكترونية هو المؤسسات الكبرى والشركات التجارية، من خلال التسهيلات التي تقدمها الحكومة الالكترونية لتسيير معاملاتهم أو دعم شكاياتهم وخدماتهم من الناحية الفنية.

5- تساعد الحكومة الالكترونية على بناء مهارات محلية مما يساعد على خلق فرص العمل.

6- السرعة الفائقة في إنجاز الأعمال، حيث يستغرق إرسال رسالة من قارة إلى أخرى عبر البريد الإلكتروني بضع ثواني، مما يخلق إمكانية العمل بلا حدود، وهذه الميزة تؤدي بدون شك إلى سعي الإدارة لتطوير نفسها وقدراتها باتجاه مزيد من التنظيم والمرونة في التعامل.

7- من أهم المزايا التي تمنحها الحكومة الإلكترونية هو تفعيل الرقابة المباشرة والصادقة من خلال الرقابة الإلكترونية التي تعتمد على الأجهزة الرقمية الحديثة كالشاشات والكاميرات، التي تضمن المحاسبة الدورية على كل ما يقدم من خدمات، ومتابعة سير الأعمال بعيداً عن الأساليب التقليدية التي تعتمد على المذكرات والتقارير الدورية التي يتم رفعها من قبل الموظفين، والتي يترتب عليها مشاكل كثيرة لعلها أهمها انعدام الشفافية في كثير من الحالات فضلاً عن بطء هذا الأسلوب.

8- تعميق مفهوم الشفافية والبعد عن المحسوبية إذ إن التطبيق السليم لمبدأ الشفافية لا يمكن تحقيقه إلا من خلال التحول الحقيقي والفعال نحو الحكومة الإلكترونية، فالحكومة الإلكترونية تسهم في تفعيل ذلك من خلال:

أ- تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية: فتعقيد الإجراءات وكثرة الخطوات التفصيلية لأداء العمل الإداري وتقديم الخدمات، تعد عنصراً هاماً من عناصر الفساد الإداري، كونها ترفع من تكاليف تأدية الأعمال وتزيد من البيروقراطية، ومن ظاهرة الرشوة بهدف تجاوز تلك الإجراءات، وبالتالي فإن الإجراءات

الحديثة في ظل الحكومة الالكترونية التي توقف من الاتصال المباشر بين الموظف الحكومي والمستفيد من الخدمة العامة تضعف من التأثير على العمل الإداري، واختصار الكثير من الإجراءات البيروقراطية، وتبسيط الإجراءات التي تسهل من إمكانية الوصول إلى المعلومة، مما يجعل الشفافية أمر واقع أمام المواطنين وأصحاب المصالح.

ب- تحقيق مبدأ الحياد: فالحكومة الالكترونية تحقق تأدية الخدمة إلى جميع أصحاب المصلحة من كافة أطراف المجتمع دون محاباة أو تمييز، فالحكومة الالكترونية تتم وفق تعليمات محددة إلكترونياً بشكل مسبق، لا يمكن التلاعب بها من قبل أحد، مما يجعل تطبيق الحياد أمراً واقعاً وبالتالي الشفافية تطبق بشكل حقيقي وفاعل.

ت- الحكومة الالكترونية وسيلة فعالة في تأمين الإعلام للجميع: فقوام الحكومة الالكترونية تحويل المستندات والوثائق الإدارية إلى وثائق الكترونية، ووضعها في متناول الجميع في إطار تحقيق المعاملات وهذا يعد جوهر الشفافية، فالشفافية لا تتحقق إلا من خلال إتاحة المعلومات المرتبطة بالعمل

الإداري وإجراءاته للمواطنين في الوقت والظروف نفسها بما يحقق فرص
متساوية للجميع¹.

الفرع الثاني

متطلبات الحكومة الالكترونية ووضعها في سورية

إن نجاح الحكومة الالكترونية يتطلب توافر مقومات عدة تتمثل في المقومات
التشريعية والسياسية والتقنية والبشرية، ومن هنا لابد من البحث في متطلبات الحكومة
الالكترونية:

أولاً - المتطلبات التشريعية:

لا بد لتحقيق الحكومة الالكترونية من تأسيس منظومة تشريعية قبل التطبيق،
تحدد العلاقة بين الجهات المتعاملة مع أجهزة الحكومة الالكترونية، فضاء من حقوق
جميع الأطراف يتطلب توفير تشريعات كفيلة بوضع الأطر القانونية التي تقر بالتحول
إلى الحكومة الالكترونية، ومن ثم تكملة النقص والفراغ القانوني الذي يظهر أثناء
التطبيق والتحول إلى الحكومة الالكترونية، بالإضافة إلى سن قواعد قانونية تضمن أمن
المعاملات الالكترونية، وتنظم الجرائم الالكترونية وتحدد العقوبات التي تنال مرتكبيها².

1 ليث سعد الله حسين إبراهيم - الحكومة الإلكترونية وتأمين خدمات وأداء متميز لمستقبل الإدارة العامة - المجلة العربية
للإدارة - المجلد الرابع والعشرون - العدد الثاني - كانون الأول - 2004 - 114 من الصفحة حتى 116 - ص 109.

2 ساسي مريم - الإدارة الكترونية دراسة مقارنة - أطروحة لنيل درجة الماجستير في القانون العام - جامعة أكلي محند
أولحاج- كلية الحقوق - البويرة - 2016 - عدد الصفحات 86 - ص 12.

وبالتالي يجب أن تنظم هذه التشريعات كل ما يتعلق بسرية المعلومات ونشرها وحق الخصوصية للبيانات المتداولة، وحقوق الملكية الفكرية، فضلاً عن إلزام الجهات الإدارية بتقديم الخدمات الالكترونية المتعلقة بنشر القوانين والقرارات، ووضع نماذج للمعاملات الإدارية على المواقع الالكترونية الخاصة بها¹، وتحديد الرسوم الخاصة باستخدام المواقع الالكترونية مع ضمان حقوق جميع الأطراف المعنيين بالعمل الالكتروني، فالبداء بالعمل بنظام الحكومة الالكترونية قبل إصدار التشريعات القانونية من شأنه أن يؤدي إلى عمليات غير مشروعة تؤدي إلى زعزعة الثقة من قبل المستفيدين من الخدمة العامة أو العاملين في الإدارة على حد سواء.

ولا تترجم المقومات التشريعية الحكومة الالكترونية على أرض الواقع دون وجود إرادة سياسية داعمة لسياسة التحول الإلكتروني، من خلال تقديم الدعم المادي والمعنوي المتمثل بالمال والوقت والجهد والمتابعة المستمرة، ودعم التغيرات الإدارية والفنية التي يجب اتخاذها لتجاوز كافة العقبات التي تواجه الانتقال لنظام الحكومة الالكترونية²، وبدون ذلك تبقى فكرة الحكومة الالكترونية حبر على ورق.

¹ مريم عبد ربه أحمد السميري -درجة توافر متطلبات الإدارة الالكترونية في المدارس الثانوية بمحافظة غزة وسبل التطوير- أطروحة لنيل الماجستير في أصول التربية -كلية التربية- الجامعة الإسلامية غزة - 2009- عدد الصفحات 174- ص13.

² ساسي مريم - مرجع سابق - ص13.

ثانياً - المقومات البشرية والتقنية :

إن أهم عنصر من عناصر التحول إلى الحكومة الالكترونية توافر كوادر بشرية مدربة، ذات مهارات وقدرات خاصة في التعامل مع الحواسيب وآلية إدخال البيانات وحفظها ونقلها وأرشفتها واسترجاعها، وآلية التعامل مع برامج حماية البيانات ووسائل الرقابة الالكترونية وتنفيذها، فالحكومة الالكترونية لا تدير نفسها وإنما تحتاج إلى كوادر مدربة قادرة إلى إدارتها في كل مرحلة من مراحل تطبيقها، وهذا يتطلب وجود عناصر بشرية مدربة على مستوى من الثقافة التقنية قادرة على التعامل مع المتطلبات المادية والمعنوية اللازمة لإدارة والمعلومات والبيانات عن طريق برامج الحكومة الالكترونية، فبدون العنصر البشري لا يمكن تحقيق أهداف الحكومة الالكترونية مهما بلغت حداثة المعدات والآلات وتطورها، والتي تشكل عصب الحكومة الالكترونية، وتعتمد على توافر حواسيب الكترونية وأنظمة بيانات متكاملة، وأكشاك الكترونية في الأماكن العامة، فضلاً عن العمل على ربط الإدارات المختلفة ببعضها الكترونياً، وتختلف الدرجة المطلوبة لحداثة هذه التقنيات وتطورها تبعاً لبرنامج التحول الالكتروني المطلوب تطبيقه، ولحجم المشروع الذي يتطلب الأتمتة الكلية أو الجزئية لوظائف وأنشطة الجهات الإدارية¹.

¹ حماد مختار - تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية - مذكرة لنيل شهادة الماجستير (في العلوم السياسية والعلاقات الدولية في التنظيم السياسي والإداري - كلية العلوم السياسية والإعلام - جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007 - عدد الصفحات 143 - ص 25.

ثالثاً. المقومات الإدارية والمالية:

حتى يتم تطبيق الحكومة الالكترونية بطريقة فعالة لابد أن يتم ذلك وفق تخطيط استراتيجي لعملية التحول للحكومة الالكترونية، من خلال وضع خطة متكاملة لعملية الوصول بين مختلف الإدارات، والاستغناء عن وظائف روتينية وتقليدية، واستحداث وظائف جديدة تتناسب وطبيعة الحكومة الالكترونية، والعمل على إيجاد بنية تنظيمية شبكية تستند إلى قاعدة تقنية وثقافية ومعلوماتية تدور حول قيمة الابتكار والريادة والفاعلية في أداء العمل الإداري، فالوصول إلى نجاح الحكومة الالكترونية يحتاج إلى تعديل في هيكله القطاع الإداري بهدف تبسيطه وزيادة مرونته، ورفع فاعليته¹.

وفي المقابل لا يمكن نجاح فكرة الحكومة الالكترونية دون وجود وعي اجتماعي ودعم المواطنين لعملية التحول الالكتروني وهو عنصر أساسي لنجاح عملية التحول الالكتروني.

كما أن عملية التحول الالكتروني تتطلب دعماً مالياً من خلال تخصيص أموال كافية لتمويل عملية تهيئة البنية التحتية فيما يتعلق بشراء الحواسيب وإنشاء المواقع الالكترونية، وربط الشبكات وتصميم البرامج والتطبيقات وتطويرها وصيانتها، فضلاً عن

¹ نفس المرجع - ص 24.

الأموال اللازمة لتأمين المدربين اللازمين لتأهيل الموظفين والكوادر الإدارية على العمل الإلكتروني.

من خلال ما تقدم نجد أن الاتجاه نحو الحكومة الإلكترونية أمراً غاية في الأهمية لما تحققه من إنجازات كثيرة سواء على صعيد تحقيق مبدأ الشفافية ونشر المعلومات المتعلقة بالأنشطة الحكومية على شبكة الانترنت، الذي من شأنه توفير المعلومات بشكل مستمر للمواطنين وأصحاب المصلحة، فضلاً عن إتاحة القوانين واللوائح الحكومية على شبكة الانترنت بشكل يحقق المعرفة الشاملة بها.

بالنتيجة إن مفهوم الحكومة الإلكترونية والشفافية مفهومان متلازمان، فلا يمكن تحقيق الشفافية دون أن يتم توفير المعلومات بأيدي أصحاب المصلحة في الوقت المناسب، وهذا ما لا يمكن تحقيقه بالطرق التقليدية التي تتسم بالتعقيد والروتين، وهذا لا يعني أن مفهوم الحكومة الإلكترونية مثالي خالي من العيوب، فالاعتماد على هذا النظام ينتج عنه ارتفاع في نسبة البطالة، فضلاً عن المخاطر التي تتعرض لها البيانات والمعلومات المحملة على المواقع الإلكترونية من تهكير وتجسس وإتلاف ونقل بيانات، فضلاً عن التكلفة المادية الكبيرة التي يتطلبها إنشاء النظام الرقمي للحكومي الإلكترونية، وتطويره وصيانته، وتأمين البنية التحتية للاتصالات التي تعد حجر الأساس لتكوين نظام

الحكومة الالكترونية، وتأمين طاقة مستمرة قادرة على تلبية البنية التحتية بشكل مستمر دون انقطاع، فانقطاع الطاقة يعني انقطاع الخدمة¹.

إلا أنه ورغم هذه السلبيات فلا يمكن انكار الإيجابيات التي تنتج عن تطبيق الحكومة الالكترونية المتمثلة بالراحة وتوفير المال والوقت والجهد لجميع الأطراف طالبين الخدمة العامة وللدولة أيضاً، وتحقيق الشفافية والحد من البيروقراطية ومكافحة الفساد وزيادة مشاركة المواطنين في عمل الحكومة من خلال إرسال واستقبال المعلومات بطريقة أكثر سهولة، بالإضافة إلى أن الحكومة الالكترونية تساهم في تنظيم إدارة النفقات العامة وتحقيق وفر في المخزون العام من خلال تدوير السلع بين الجهات العامة، أو عن طريق عملية شراء مركزي، الذي يقوم على أساس بناء شبكة متكاملة تُحمّل عليها كافة البيانات المتعلقة بالمخزون الموجود في المستودعات الحكومية، ويتم إدارة هذه المخازن من قبل جهة مركزية تختص بعمليات الشراء الحكومية، وعند وصول مستوى المخزون من نوع معين إلى حد الطلب يتم طرح هذه البضائع للبيع، وتكون الأولوية للجهات العامة، أو تطرح على جهات خارج القطاع العام سواء داخل البلد أو خارجه وفق ما تقتضيه المصلحة العامة².

¹ محمد القحطاني - سلبيات الحكومة الالكترونية - موقع مفهرس - تاريخ الكتابة 30 كانون الأول 2018 - آخر تحديث 30 تشرين الثاني 2021 الساعة 10.24 - [سلبيات الحكومة الالكترونية - مفهرس \(mufahras.com\)](http://mufahras.com)

² لمزيد من التفاصيل انظر الموقع [أساسيات نظام إدارة المخزون Microsoft Dynamics 365](http://Microsoft Dynamics 365) | .

رابعاً - وضع الحكومة الالكترونية في سورية :

كرست الدولة السورية جهودها في السنوات العشر الأخيرة لتطبيق نظام الحكومة الالكترونية، وذلك من خلال توفير المتطلبات اللازمة لتفعيل الحكومة الالكترونية، والتي تتمثل هذه المتطلبات بالمكونات المادية والبشرية التي تمثل البيئة التحتية التي يمكن من خلالها تنفيذ التطبيقات الالكترونية للأجهزة الحكومية والتي تشمل عنصرين أولهما تجهيزات الحاسب الآلي التي تندرج تحت المكون المادي، وثانيهما المكون الفكري والذي يشمل أنظمة التشغيل ونظم برامج التطبيقات، أما المكونات البشرية تشمل العاملين في قسم الحاسب الآلي من مشغلين ومبرمجين ومحلي نظم ومهندسين إلى غير ذلك من التخصصات اللازمة لعمل وحدات تقنيات المعلومات، وذلك في كل وحدة إدارية وكل قسم منها.

وبما أن التحول إلى نظام الحكومة الالكترونية لن يلغي العنصر البشري، أو تلغي دوره فقد سعت الدولة إلى إعداد موظفين وعاملين متقبلين لفكرة الحكومة الإلكترونية، فموظفي الحكومة الالكترونية يجب أن تكون لديهم خبرة علمية في المجال المعلوماتي، إذ أن ثورة المعلومات والتوسع يستوجب على الموظف في نطاق الحكومة الالكترونية أن يكون ملماً بعلوم الحاسب، بل قد يجب أن يكون متخصصاً في بعض الأحيان، ولهذا نجد أن الموظف في نطاق الحكومة الالكترونية يعمل في تخصصات دقيقة، فهناك فئة من الموظفين قد ينحصر دورهم في إدخال البيانات أو استخراجها.

وهناك أيضا فئة المبرمجين وهؤلاء يختصون بوضع البرامج المعلوماتية التي تدير نشاط الحاسب الآلي في مجال عمل الحكومة الالكترونية.

كما يوجد أيضا موظفي الشبكات وهؤلاء مختصون بصيانة شبكات الحاسب الآلي وإصلاح كل ما يعيق هذه الشبكات الالكترونية التي يعتمد عليها جهاز الحكومة الالكترونية وضمن مجموعة موظفي الشبكات توجد فئة تختص بحماية المعلومات والشبكات ضد كل محاولات الاختراق¹. فطبيعة عمل الحكومة الالكترونية تقتضي وجود موظفين متخصصين تكون لديهم القدرة على إدارة النظام الالكتروني الخاص بالحكومة الالكترونية، مما يحتم عليهم إتقان مهارات التعامل بالحاسب الآلي باعتبارهم جزء أساسي من منظومة الحكومة الالكترونية.

ومن ثم عملت الدولة السورية على توفير الروابط الإلكترونية التي لا تكتمل البنية التقنية إلا بوجودها، من خلال هذه العناصر:

1- أجهزة الاتصالات.

2 - شبكات الربط الإلكتروني.

3- الخدمات المساندة المتمثلة في مواقع شبكة الانترنت والبريد الورقي لخدمات توصيل الطرود والإرساليات البريدية والاهتمام بتحديد المواقع الحكومية والتجارية والسكنية.

¹ أمل المرشدي - الحكومة الالكترونية - تشرين الأول - تاريخ الزيارة الأربعاء 20 / 7 / 2022 الساعة 12.33 - بحث قانوني ودراسة حول الحكومة الإلكترونية - استشارات قانونية مجانية (mohamah.net) .

وبما أن تحقيق الحكومة الإلكترونية يتطلب تحقيق الإصلاح التشريعي، والذي

يعد مقوم أساسي وهام لمشروع الحكومة الإلكترونية، بغرض تحقيق عدة أهداف منها:

1- إعطاء المشروعية للأعمال الإلكترونية الخاصة بالحكومة الإلكترونية، بتحديد

المباح، والمحرم منها، والعقوبات المفروضة.

2- تحقيق مبدأ الشفافية.

3- تحقيق الأمن الوثائقي، وخصوصية وسرية المعلومات.

4- إعطاء مشروعية لاستعمال الوثائق الإلكترونية، كإثبات الشخصية إلكترونياً،

واستخدام التوقيع الإلكتروني... إلى غير ذلك.

5- تسهيل العمليات الإلكترونية، كالمعاملات المالية الإلكترونية، وعمليات البيع

والشراء، والبريد الإلكتروني..

فما كان من الدولة السورية إلا وقد سعت لتحقيق ذلك من خلال إصدار العديد

من التشريعات القانونية التي ترسخ فكرة الحكومة الإلكترونية والتي تتمثل في التشريعات

التالية:

1- قانون التوقيع الإلكتروني رقم 4 لعام 2009: والذي جاء مواكباً للتطور الكبير

الذي حصل في مجال تقانة المعلومات والاتصالات، والذي أدى إلى حدوث

تغييرات جذرية في مجال المعاملات الإدارية والتجارية، التي أصبح من الممكن

إجراؤها عن طريق الوسائل الإلكترونية، وشبكة الانترنت.

إن الأهمية الكبيرة لتشريع حجية المعاملات الإلكترونية، سواء للأعمال التجارية أم الإجراءات الحكومية، تنبع من ضرورة مواجهة التطور التقني الحديث في هذا المجال. ومن أهم فوائد هذا المشروع¹:

- إمكان تبادل الوثائق الرسمية وغير الرسمية إلكترونياً، واستخدام التوقيع الإلكتروني للإثبات، مع الحفاظ على اكتساب هذه الوثائق الصفة الرسمية للأسناد.
- تسهيل تبليغ القرارات لدى الجهات العامة على جميع المستويات.
- تسهيل التعامل التجاري والتسوق عن طريق الشبكات المعلوماتية (الإنترنت، ...)، مع الحفاظ على متطلبات السلامة والأمان.
- تقليص عمليات الاحتيال والتزوير التي قد ترتكب للحصول على فوائد غير مشروعة، وذلك للصعوبة الكبيرة للقيام بذلك إلكترونياً، ولسهولة كشف التزوير.
- ويعدّ قانون التوقيع الإلكتروني أحد مرتكزات مجموعة التشريعات المتعلقة بالمعاملات والخدمات الإلكترونية التي ستصدر عن الوزارات المختصة، بالتعاون مع وزارة الاتصالات والتقانة.

2- قانون المعاملات الإلكترونية رقم 3 لعام 2014: يهدف قانون المعاملات الإلكترونية إلى منح هذه المعاملات الحجية القانونية اللازمة لحماية أصحاب

¹ موقع وزارة الاتصالات والتقانة - تاريخ الزيارة 2022/7/20 الساعة 21.51. [قانون التوقيع الإلكتروني وخدمات الشبكة](#)
[وزارة الاتصالات السورية \(mact.gov.sy\)](http://mact.gov.sy)

الحقوق فيها، إضافة إلى تنظيم هذه المعاملات نظراً لدورها في تسريع وتسهيل المعاملات بين الجهات الحكومية من جهة وبينها وبين المواطنين وقطاعات الأعمال من جهة أخرى، فقانون المعاملات الإلكترونية يسعى إلى¹:

- إزالة أية عوائق أو تحديات تقف أمام المعاملات الإلكترونية، والتي تظهر نتيجة الغموض الذي يحيط بمتطلبات الكتابة والتوقيع الإلكتروني.
- تعزيز تطور البنية الأساسية القانونية اللازمة لتطبيق المعاملات الإلكترونية بصورة مضمونة.
- تسهيل نقل المستندات الإلكترونية والتعديلات اللاحقة وحفظها.
- الحد من حالات تزوير المراسلات والوثائق الإلكترونية والتعديلات اللاحقة عليها، ومن عمليات الاحتيال في المعاملات الإلكترونية.
- تطوير المعاملات الإلكترونية على الصعيد الوطني وكذلك الدولي، ويتحقق ذلك بشكل متكامل مع العمل بقانون التوقيع الإلكتروني.
- إرساء مبادئ موحدة للقواعد واللوائح والمعايير المتعلقة بتوثيق وسلامة المراسلات والسجلات الإلكترونية.

¹ موقع وزارة الاتصالات والتقانة - تاريخ الزيارة 2022/7/20 الساعة 21.51. [قانون المعاملات الإلكترونية | وزارة الاتصالات السورية\(moct.gov.sy\)](#)

- تعزيز ثقة الجمهور في سلامة وصحة المعاملات والمراسلات والسجلات الإلكترونية.

3- التواصل على الشبكة ومكافحة الجريمة المعلوماتية رقم 20 لعام 2022: ويهدف

القانون بحسب موقع وزارة الاتصالات والتقانة إلى مكافحة الجريمة المعلوماتية بما يتوافق مع التطور التقني الحاصل وارتفاع نسبة انتشارها في المجتمع، وحماية للمصالح القانونية وتنظيم الحريات في العالم الافتراضي والحد من إساءة استعمال الوسائل التقنية.

ويعيد القانون التأطير القانوني لمفهوم الجريمة المعلوماتية ليشمل العديد من صور وأشكال السلوك الإجرامي المرتبط بالمعلومات ونظم المعلومات والتي بدأت تشهد تزايداً كبيراً في المجتمع السوري بما فيها الاحتيال المعلوماتي وانتهاك الخصوصية والذم والقدح والتحقير الإلكتروني، وجرائم المساس بالحشمة أو الحياء، والجرائم الواقعة على الدستور والنيل من هيبة الدولة أو مكانتها المالية، إضافة إلى نشر تسجيلات صوتية أو مرئية غير مشروعة من دون رضا صاحبها، والجرائم المتعلقة بالبطاقة الإلكترونية وسرقة المعلومات¹.

¹ موقع وزارة الاتصالات والتقانة - تاريخ الزيارة 2022/7/24 الساعة 11.43 - [قانون الجريمة المعلوماتية رقم 20 لعام 2022 والتعليمات التنفيذية له | وزارة الاتصالات السورية\(moct.gov.sy\)](#) .

4- قانون أصول المحاكمات رقم 1 لعام 2016:

كان قانون أصول المحاكمات المدنية القديم قد حدد الطرق التي يتم التبليغ بواسطتها، دون أن يتطرق لموضوع التبليغ عن طريق الوسائل الالكترونية، ومن ثم جاء المرسوم التشريعي رقم 25 لعام 2013 الذي نص على إضافة مادة حول التبليغ للمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1953 والمتضمن قانون أصول المحاكمات المدنية، جاء في المادة الأولى منه: "تضاف مادة برقم 33 مكرر إلى المرسوم التشريعي رقم 84 الصادر بتاريخ 1953/9/28 المتضمن قانون أصول المحاكمات على النحو الآتي:

1— إذا تعذر التبليغ وفق أحكام المادة 21 وما يليها بسبب ظروف استثنائية يجري التبليغ بإحدى الصحف اليومية في العاصمة وفي لوحة إعلانات المحكمة بقرار معلل من رئيس المحكمة وعلى الموظف المختص بيان سبب التعذر في محضر التبليغ على أن يتم التبليغ قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ موعد الجلسة مع مراعاة مهلة المسافة.

2— يجوز تأكيد التبليغ بواسطة الرسائل النصية والإلكترونية ويصدر وزير العدل التعليمات التنفيذية اللازمة لذلك".

فالتبليغ باستخدام هذا الأسلوب يعتبر استثناءً من القواعد العامة ولا يجوز اللجوء إليه إلا في الحالات التي يصبح الوصول إلى الطرف المطلوب تبليغه متعذراً

بسبب ظروف تعد استثنائية - ولم يتم تحديد ماهية هذه الظروف الاستثنائية -، فيكون بإمكانه عندها الطلب من المحكمة أن تمنحه هذا الحق مستخدمة سلطتها التقديرية في إجراء التبليغ بأي وسيلة ممكنة أخرى، والبريد الإلكتروني أحدها.

ولا تمنح المحكمة هذا الإذن إلا إذا تأكدت من صحة أقوال طالب التبليغ بأن إمكانية التبليغ بالوسائل التقليدية غير ممكن، وأنه لا يحقق الغاية منه في إعلام الطرف المطلوب تبليغه بالدعوى.

وقد صدرت التعليمات التنفيذية الصادرة عن وزارة العدل لهذا المرسوم بالقرار رقم 2660 لعام 2013 والتي نظمت آلية التبليغ بالوسائل الإلكترونية¹.

¹ جاء في التعليمات التنفيذية رقم 2660 لعام 2013 ما يلي:

المادة الخامسة: أ- يحدث في كل عدلية ديوان خاص بالتبليغ الإلكتروني وعبر الرسائل النصية يزود بالبنى التحتية اللازمة من شبكات ومخدمات وحواسيب وأدوات الاتصال وغيرها. ب- يجوز للقاضي تأكيد التبليغ عن طريق الرسائل النصية والإلكترونية باستخدام أدلة الهاتف والبريد المعتمدة والمسجلة رسمياً. ج- إذا قرر القاضي التبليغ عبر الرسائل النصية يقوم بإرسال مفصل هوية الشخص المراد تبليغه إلى الشركة المتعاقد معها من قبل الوزارة وفقاً للصيغة المرفقة بهذا القرار.

د- تقوم الشركة المتعاقد معها على إرسال إشعار تأكيد بأنه تم إرسال الرسالة مع الرقم التسلسلي لصاحب رقم الهاتف المحمول.

المادة السادسة: تعمل الوزارة على تأمين ربط دواوين التبليغ الإلكتروني مع دليل الهاتف الخاص للمؤسسة العامة للاتصالات وشركات الهاتف المحمول، وعلى ربط هذه الدواوين مع أدلة البريد الإلكتروني المعتمدة رسمياً (المؤسسة العامة للاتصالات، الجمعية العلمية السورية).

المادة السابعة: يفتح ضمن ديوان التبليغ الإلكتروني سجل إلكتروني يمكن للمحامين ولأي مواطن تسجيل هواتفهم المحمولة وبريدهم الإلكتروني المعتمد ليصار إلى اعتماده كوسيلة للتبليغ الإلكتروني أو عبر الرسائل النصية.

المادة الثامنة: يقوم الموظف المختص في ديوان التبليغ الإلكتروني بذكر تاريخ الإرسال للرسائل النصية والإلكترونية.

المادة التاسعة: في حال وجود أكثر من هاتف محمول على اسم الشخص المراد تبليغه أو وجود أكثر من بريد إلكتروني له، يجري تبليغه على جميع الأرقام والعناوين الإلكترونية.

ومن ثم جاء قانون أصول المحاكمات رقم 1 لعام 2016 والذي نص على التبليغ بواسطة الوسائل الالكترونية، في المادة 34 منه:"

أ — إذا تعذر التبليغ وفق أحكام المادة/22/ وما يليها بسبب ظروف استثنائية يجري التبليغ بإحدى الصحف اليومية في العاصمة أو في أحد مراكز المحافظات وفي لوحة إعلانات المحكمة بقرار معلل من رئيس المحكمة وعلى الموظف المختص بيان سبب التعذر في محضر التبليغ على أن يتم التبليغ قبل خمسة عشر يوما على الأقل من تاريخ موعد الجلسة مع مراعاة مهلة المسافة.

ب — يجوز تأكيد التبليغ بواسطة الرسائل النصية والالكترونية ويصدر وزير العدل التعليمات التنفيذية اللازمة لذلك."

لم يضيف القانون الجديد أي شيء جديد فيما يخص التبليغ بواسطة الوسائل الالكترونية بل بقيت وسيلة استثنائية، وحذا لو جعلها وسيلة أساسية خاصة في الوقت التي تسعى فيه الدولة نحو نظام الحكومة الالكترونية.

المادة العاشرة: يجري التبليغ عبر الرسائل النصية والإلكترونية وفق الأحكام المتقدمة لمرة واحدة في كل مرحلة من مراحل الدعوى.

المادة الحادية عشرة: يتولى الديوان المختص حفظ وأرشفة التبليغ الإلكتروني أو عبر الرسائل النصية للرجوع إليها عند الضرورة..

يبقى القول إن سعي الدولة نحن الحكومة الالكترونية يتمثل ببعض الجهود الجزئية المتفرقة، يتوزع بين وزارة أو جهة عامة دون أخرى، فضلاً عن اقتصار تقديم الخدمات على بعضها مع بقاء الأغلبية تعتمد على الطريقة التقليدية، إضافة إلى ضعف البنية التحتية سواء من الناحية التقنية أو البشرية لمواكبة التطبيق الأمثل لنظام الحكومة الالكترونية، وهذا يستدعي الكثير من العمل والامكانيات المادية والقانونية للوصول إلى نظام الحكومة الالكترونية بمفهومه العام.

المطلب الثالث

إنشاء هيكل تنظيمي للمعلومات ملائم ومتوافق مع مفهوم الجودة الشاملة

إن من متطلبات الشفافية خاصة في وقتنا الحالي توافر هيكل تنظيمي للمعلومات وبتكلفة شبه مجانية وإصدار هذه المعلومات بشكل يلائم أصحاب المصلحة مع الأخذ بمفهوم الجودة الشاملة في قانون حرية المعلومات وهذا ما سنبحثه وفق الآتي:

الفرع الأول

إنشاء هيكل تنظيمي للمعلومات ملائم لكل جهة إدارية

يعد وجود هيكل تنظيمي للمعلومات بكل جهة عامة يخضع لمبدأ الشفافية عنصراً مكملاً للحكومة الالكترونية وجزءاً من مستلزمات قيامها، ويتحقق ذلك بإنشاء بنك معلومات مركزي لكل جهة عامة، مهمته جمع كل المعلومات المتعلقة بأعمال هذه الجهة وإدارتها، وتنظيم هذه المعلومات وفق فهرس منظم وفق كل مجال على حدة، ومن ثم إتاحتها أمام بقية الجهات العامة وأمام المواطنين، من خلال ربطه بشبكة الانترنت بما يحقق التطبيق الأمثل للحكومة الالكترونية¹.

¹ الدكتور سامي الطوخي - مرجع سابق - ص745.

والهيكل التنظيمي: "هو إطار العلاقات الذي ينظم الوظائف والنظم والتشغيل، والناس والجماعات التي تبذل جهوداً لتحقيق الأهداف"¹.

كما أنه مجموعة من الطرق التي تقسم الواجبات وتنسقها، فالهيكل التنظيمي يحدد كيفية تدفق المعلومات بين المستويات داخل الجهة العامة، فعلى سبيل المثال، في هيكل مركزي، تتبع القرارات من أعلى إلى أسفل، بينما توزع سلطة صنع القرار في هيكل لامركزي على مختلف مستويات المنظمة، فوجود هيكل تنظيمي يسمح للجهات العامة بأن تظل فعالة ومركزة².

يمكن أن يتم تنفيذ هذه الخطوة من خلال أن تعهد كل جهة عامة إلى أحد موظفيها بمهمة إدخال كافة البيانات والمعلومات والوثائق المتعلقة بتلك الجهة إلى جهاز الحاسب الآلي، وربطه عن طريق شبكة الانترنت ببنك المعلومات المركزي داخل الجهة العامة، بما يضمن تبادل المعلومات إلكترونياً بين موظفي الجهة العامة، وتبادلها مع المواطنين عن طريق الوسائل الالكترونية، وأن يحتفظ بالمعلومات بطريقة تُسهّل حق الاطلاع عليه، وتحقيق الغاية المرجوة منها³.

¹ Gholam Ali Ahmady et al. - *Organizational Structure - Procedia - Social and Behavioral Sciences* 230 (2016) 455 – 462- page 456 -<https://www.sciencedirect.com/>.

² *American Journal of Industrial and Business Management*. "Organizational Structure: Influencing Factors and Impact on a Firm." Accessed July. 18, 2022. https://www.scirp.org/html/13-2120130_30242.htm.

³ د. محمد السعيد خشبة - نظم المعلومات، المفاهيم والتكنولوجيا - القاهرة - بدون دار نشر - 1990 - عدد الصفحات 171 - ص 86 وما بعد.

جاء في المادة 15 من قانون حق الحصول على المعلومة اللبناني¹: "يكلف موظف في كل ادارة للنظر في طلبات الحصول على المعلومات، وتكون له الصلاحيات اللازمة للبحث والوصول إلى المعلومات المطلوبة وتسليمها للمواطنين".

كما جاء المادة 9 من ذات القانون: " تنشر جميع المستندات على المواقع الالكترونية للإدارات المختصة".

وحتى تحقق الخطوة السابقة نتائجها على أفضل وجه فلا بد من ربط البنك المركزي للمعلومات في كل جهة عامة مع بنك مركزي على مستوى الدولة، بمعنى أن يوجد هيكل تنظيمي داخلي لنظم المعلومات على مستوى الجهة العامة، وربطها مع الجهات الأخرى على المستوى القومي، فضلاً عن ربطه بشبكة الانترنت لإتاحة المعلومات الحكومية للجمهور.

وفي سورية نأمل أن يتم العمل على إصدار قانون يتعلق بحق الحصول على المعلومة وتطبيق الشفافية، متضمناً إلزام كل جهة عامة على إنشاء هيكل تنظيمي للمعلومات وربط ذلك بشبكة الانترنت، وفق منهج منظم مقسم حسب اختصاص كل جهة عامة سواء من ناحية تقديم الخدمة أو من جهة المنطقة التي تخضع لصلاحيات

¹ قانون حق الحصول على المعلومة اللبناني رقم 28 لعام 2017

الجهة العامة، تعمل من خلاله على إبقاء المواطن على اطلاع بحقيقة ما يتم في الاجتماعات التي يتم فيها اتخاذ القرارات التي تمس الشأن العام وإدارة المرافق العامة.

الفرع الثاني

الوصول المجاني أو شبه المجاني للمعلومات

تكلفة حق الحصول على المعلومة هي قضية مثيرة للجدل في قوانين حق الحصول على المعلومة¹، فليس من المقبول ردع كافة الطلبات بسبب الرسوم المرتفعة المفروضة لقاء حق الحصول على المعلومة، فعندما تكون التكلفة عالية أو مبالغاً فيها سوف تعتبر تقييد عملي لمبدأ الشفافية وحق الحصول على المعلومة، وتصبح وسيلة بيد الجهات العامة لمنع الحصول على المعلومات بطريقة غير مباشرة في حال ترك أمر تحديد أجر الحصول على المعلومات ونسخ الوثائق والصور الأخرى للسلطة التقديرية للإدارة، لذلك يجب أن تحدد هياكل الرسوم وجداولها الزمنية بموجب قوانين، لضمان الاتساق وإمكانية الوصول لجوهر الشفافية وحرية تداول المعلومة، ولكن عملياً كل قانون يسمح ببعض الرسوم للحصول على المعلومة، إلا أن ذلك يختلف من قانون إلى آخر، حيث تفرض بعض القوانين تكلفة على إعادة إنتاج المستندات، ربما إلى جانب رسوم طلب محددة، بينما تفرض قوانين أخرى أن يتم تجميع الطلبات في فئات

¹ Article19: International standards: Right to information، APRIL 05، 2012، [International standards: Right to information - ARTICLE 19](#).

مختلفة ، ويتقاضون رسوما أقل مقابل المصلحة العامة أو الطلبات الشخصية، و لا يزال البعض الآخر ينص على مجانية حق الحصول على المعلومة لعدد معين من المستندات وما يزيد عن هذه المستندات بفرض عليها رسوم، على سبيل المثال 100 صفحة مجاناً ثم البدء في فرض رسوم بعد ذلك، بينما يوجد نهج آخر يقر بمجانبة حق الحصول على المعلومة وفيما يلي تجارب بعض الدول .

- **في السويد:** فإن مبدأ حرية المعلومات والوصول إلى المستندات الرسمية يستلزم أن يتاح مجاناً وذلك لضمان صحافة مجانية وتبادل مجاني للرأي العام للمواطنين، فطلب الاطلاع على الوثائق والحصول عليها مجاني طالما لم يتجاوز عدد الوثائق تسع نسخ.¹

- **في كندا:** وفقاً للمادة 11 من قانون الحصول على المعلومات الكندي الصادر عام 1980 والمعدلة بتاريخ 1 تشرين الثاني لعام 2022: فإنه يدفع الشخص الذي يقدم طلباً للوصول إلى سجل بموجب هذا الباب، وقت تقديم الطلب، أي رسوم طلب لا تزيد عن 25 دولاراً، على النحو الذي تحدده اللائحة، ويجب أن يتكون تكلفة الرسم

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص751

تعاادل كلفة نسخ الوثيقة المطلوبة، فضلاً على أن طلب وثيقة بديلة للوثيقة الموجودة

يجب أن يكون مقابلاً لكلفة المحيط الذي تنتج فيه الوثيقة¹.

ووفق هذه المادة يحق لرئيس الحكومة أن يفرض أجراً، وفق قواعد التنظيم، لكل

ساعة تزيد عن خمس ساعات للبحث عن السجل المطلوب، كما يجوز طلب دفعة

مقدمة من الأجر قبل إجراء البحث أو تصوير السجل أو جزء منه، على أن يتم إبلاغ

طالب المعلومة عن قيمة الأجر المطلوب، الذي يحق له تقديم شكوى إلى مفوض

المعلومات بشأن المبلغ المطلوب.

ويمكن القول أن نظام الرسوم المحدد وفق المادة 11 من قانون حق الحصول

على المعلومة الكندي يشكل عقبة إدارية في وجه الحصول على المعلومة بسبب ارتفاع

تكلفة الحصول على المعلومة، بمعنى أنه يجب أن يكون الحصول على المعلومة غير

مقيد بمبلغ مالي، وأن يكون الحصول على النسخ دون مقابل أو مقابل رسم زهيد يناسب

كافة شرائح المجتمع، فضلاً على أن القانون يترك للجهات الحكومية سلطة تقديرية

لتحديد الأجر، بالإضافة إلى فرض الرسوم بشكل موحد دون النظر إلى غاية استعمالها

سواء كان لغرض شخصي أو تجاري أو لمصلحة العامة، وهذا يتعارض مع جوهر حق

الحصول على المعلومة وتحقيق الشفافية.

¹ Department of justice Canada: access to information act, updated to October 1.2022, [Access to Information Act \(justice.gc.ca\)](https://www.justice.gc.ca/eng/accès/à/l'information/act/act.html)

- في المغرب: وفق القانون 13-31 لعام 2018 الخاص بحق الحصول على المعلومة وجاء في المادة 5 ما يلي: "باستثناء الخدمات المؤدى عنها طبقاً للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل، يكون الحصول على المعلومات مجاني، غير أن طالب الحصول على المعلومات يتحمل على نفقته، التكاليف التي يستلزمها، عند الاقتضاء، نسخ أو معالجة المعلومات المطلوبة وتكلفة إرسالها إليه".

ذلك أن طالب المعلومة يتحمل على نفقته التكاليف التي يستلزمها نسخ أو معالجة المعلومات المطلوبة وتكلفة إرسالها إليه، حسب ما يستفاد من مقتضيات المادة الخامسة من القانون 13.31.

بالتالي يمكن أن تصبح كلفة الحصول على المعلومة، التي تكون في حوزة الهيئات العامة، عاملاً معرقلاً لا يشجع الأفراد على تقديم طلبات للحصول على المعلومات، وتتوقف العديد من البيانات الدولية المتعلقة بالحق في المعلومة على التكاليف، فعلى سبيل المثال، تذكر معايير الأمم المتحدة أن كلفة الوصول إلى المعلومة يجب ألا تكون مرتفعة بالنسبة لطالب المعلومة، فلا يجوز مخالفة القوانين المتعلقة بحرية المعلومات والغاية التي شرعت من أجلها.

- في لبنان: حدد قانون حق الحصول على المعلومة اللبناني في المادة 18 منه: "أ- الوصول إلى المستندات الإدارية يتم مجاناً في مكان وجودها..

ب- إن حصول صاحب العلاقة على صورة أو نسخة من المستند المطلوب يتم على نفقته، على ألا تتجاوز هذه النفقة كلفة الاستنساخ أو التصوير أو تلك المحددة قانوناً...."

- الأردن: جاء في المادة 11 من القانون ضمان الحق في الحصول على المعلومة الأردني 47 الصادر عام 2007: "أ- يتحمل مقدم الطلب الكلفة المترتبة على تصوير المعلومات المطلوبة بالوسائل التقنية أو نسخها"

يمكن القول من خلال ما تقدم أن مجانية المعلومة لم يطبق بشكل مطلق بل كان هناك رسوم تفرض، وتختلف معاييرها من قانون لآخر، ويمكن عزو ذلك لوجود نفقات على نسخ المعلومات وطباعتها أو استخراجها، فضلاً أنه يمكن للشخص الواحد أن يقدم طلب الحصول على معلومة عدد لا يحصى من المرات، وفي أي وقت يريد، وهذا يشكل عبء مادي على خزينة الدولة لما يترتب عليه من نفقات كثيرة، إضافة إلى أن فرض رسوم لقاء طلب الحصول على المعلومة يضمن جدية طالب المعلومة في الحصول على المعلومة، لذلك لا يمكن القول بمجانية المعلومة مطلقاً، ولكن في المقابل يجب أن تكون الرسوم محددة وفق القانون أو تحدد قيمة الرسوم بموجب آلية واضحة لا لبس فيها يضعها القانون بحيث يكون أي فرد في المجتمع قادر على تحمله عبئها، حتى لا تصبح وسيلة بيد الحكومة لعرقلة حق الحصول على المعلومة من خلال فرض تكاليف باهظة لا يمكن تحملها، و هذا لا يمنع من أن تفرض الرسوم على شرائح

استناداً إلى الغاية من الحصول على المعلومة شخصي أو تجاري أو لمصلحة عامة، على أن تكون معقولة، غير مغالى في فرضها.

الفرع الثالث

إصدار المعلومات والوثائق بشكل يلائم متطلبات أصحاب المصلحة وظروفهم

وهذا يعني أن يتم طرح المعلومات المطلوبة بشكل واضح ومفهوم من قبل جميع المواطنين مهما اختلفت درجاتهم الثقافية أو اتجاهاتهم التخصصية علمياً ودينياً وسياسياً، ومهما كانت أعمارهم، فالمعلومات يجب أن تصل إلى كافة شرائح المجتمع خاصة الفقراء والنساء والأطفال، والأحزاب السياسيين والمسؤولين في الإدارة، وأعضاء البرلمان، ووسائل الإعلام التي تخاطب الجمهور العام سواء كانت الحكومية أو الخاصة والمنظمات الشعبية والمهنية والدينية...

جاء في المبدأ الخامس من تشريع حرية المعلومات تحت عنوان **عمليات لتسهيل الحصول**: "يجب معالجة طلبات المعلومات بسرعة ونزاهة ويجب أن تتوفر مراجعة مستقلة لأي رفض"¹.

واستناداً إلى ما تقدم لابد من اتخاذ إجراءات تساعد على تسهيل عملية الحصول على المعلومة من حيث أن تعالج طلبات الحصول على المعلومات بسرعة، مع ضمان

¹ توبي مندل - حرية المعلومات مسح قانوني مقارنة - اليونسكو - باريس - بلا تاريخ - ص 61.

الحصول على كامل المعلومة دون أي إنقاص في المعلومات، وتضمن ذلك في النصوص القانونية يشكل عامل أساسي لتحقيق ذلك وحماية حق أصحاب المصلحة خاصة إذا كانت لديهم ظروف خاصة كعدم القدرة على القراءة أو الكتابة أو عدم إجادتهم للغة الرسمية المعتمدة أو وجود إعاقة العمى¹.

جاء في القانون النموذجي لحق الاطلاع على المعلومة في المادة الثامنة منه الفقرة 3: "يمكن للشخص غير القادر على تقديم طلب خطي للحصول على المعلومات إذا كان لا يجيد الكتابة والقراءة أو حين يصاب بعجز جسدي، يمكنه حينها التقدم بطلب شفهي يدونه الموظف... يتضمّن اسم مقدم الطلب واسم الموظف ووظيفته في الهيئة ويعطي نسخة من الطلب إلى مقدّمه"².

وجاء في المادة 15 من القانون ذاته: "على المفوض، حالما أمكن، أن يصنّف دليلاً واضحاً وبسيطاً في كلّ لغة رسمية يحوي معلومات تسهّل الممارسة الفعّالة للحقوق في ظل هذا القانون، وعليه أن يبث هذا الدليل على نحوٍ واسع، وعلى نحو يمكن الحصول عليه بسهولة.

- في كندا: جاء في المادة 12 فقرة 2: "حيثما يراد النفاذ إلى سجل أو جزء منه بموجب هذا الباب، ويطلب الشخص الذي سيعطى له حق النفاذ أن تتاح له إمكانية

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق ص758.

الاطلاع بلغة رسمية معينة، تسلم نسخة من السجل أو جزء منه إلى الشخص الذي يصدر بتلك اللغة.

(أ) على الفور، إذا كان السجل أو جزء منه موجوداً بالفعل تحت سيطرة مؤسسة حكومية بتلك اللغة.

(ب) أو في غضون فترة زمنية معقولة، إذا رأى رئيس المؤسسة الحكومية التي تسيطر على السجل أن من المصلحة العامة إعداد ترجمة¹.

- في السويد: تلتزم كافة الجهات العامة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتسهيل عملية الحصول على المعلومات وإنجازها بالسرعة القصوى، وتقديم المعلومات بطريقة منظمة وتصنيفها بشكل يمكن تمييزها عن بعضها بسهولة².

الفرع الرابع

الأخذ بمفهوم الجودة الشاملة في قانون حرية المعلومات والشفافية في إدارة الشؤون العامة

إن مفهوم إدارة الجودة الشاملة يعتبر من المفاهيم الإدارية الحديثة التي تهدف إلى تحسين وتطوير الأداء بصفة مستمرة وذلك من خلال الاستجابة لمتطلبات العميل بما ينال رضاه. فالجودة تتعلق بمنظور العميل وتوقعاته وذلك بمقارنة الأداء الفعلي

¹ Article19: Model freedom of information law:

<https://www.article19.org/ar/resources/model-freedom-information-law/>.

² Public access to information and secrecy; The legislation in brief- Ministry of justice; Government Offices of Sweden- 2020 – <http://www.government.se/justice> - p8.

للمنتج أو الخدمة مع التوقعات المرجوة من هذا المنتج أو الخدمة، التي إذا كانت تحقق توقعات العميل فإنه يكون قد تحقق مضمون الجودة¹.

عرف "أرماند فيجن باوم" الجودة: "الناتج الكلي للمنتج جراء دمج خصائص نشاطات التسويق والهندسة والتصنيع والصيانة والتي تمكن من تلبية حاجات ورغبات الزبون"²، كما عرفها كروسبي: بأنها المطابقة مع المتطلبات³.

بينما عرفت المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (ISO) الجودة بأنها: "الدرجة التي تشبع فيها الحاجات والتوقعات الظاهرية والضمنية من خلال جملة الخصائص الرئيسة المحددة مسبقاً"⁴.

وقد عرفت أيضاً أنها: "نظام للإدارة يعتمد على الموارد البشرية التي تسعى إلى تحقيق التحسين المستمر من أجل إرضاء وإشباع حاجات المستهلكين وبتكلفة أقل"⁵. مما تقدم يمكن أن نعرف الجودة الشاملة بأنها: بأنها نظام يهدف إلى

¹ حامد عبد الله السقاف - المدخل الشامل والسريع لفهم وتطبيق الجودة الشاملة - ط1 - 1995 - لا يوجد دار نشر - ص8.

² د. محمد عبد الوهاب العزاوي - إدارة الجودة الشاملة - جامعة الإسراء كلية العلوم الإدارية والمالية - 2005 - ص8.

³ نفس المرجع - ص8.

⁴ مبادئ إدارة الجودة - <https://www.iso.org/publication/PUB100080.html>

⁵ د. خنشور جمال و أ. خير الدين جمعة - إدارة الجودة الشاملة والأيزو 9000 (تكاملاً أم تماثلاً) - مجلة العلوم الإنسانية - جامعة محمد خيضر بسكرة - العدد الثالث والعشرون - 2011 - من ص307 حتى 321 - ص309.

تحقيق التحسين المستمر لتقديم خدمات أو منتجات مرتفعة المواصفات بشكل يحقق الرضا للزبائن.

فهي عبارة عن مقياس لمدى تلبية حاجات الزبائن بالمواصفات المطلوبة، أي أنها لا تعني التميز بل مدى مطابقة المنتج للمعايير وتوافقه مع متطلبات الزبائن، وبالتالي فهي مفهوم نسبي يختلف باختلاف جهة الاستفادة سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً عاماً أو خاصاً.

ودون التعمق بتفصيلات مفهوم إدارة الجودة الشاملة كأحد أهم المداخل الحديثة لجودة المنتجات على حد سواء، فإن ما يهم التأكيد عليه أن استخدام هذا المدخل في النظام القانوني الحاكم لمبدأ الشفافية يكفل أمرين جوهريين هما¹:

1- التحسين المستمر في التشريعات القانونية واللوائح المنظمة للمعلومات.

2- رضا الجمهور من المستفيدين من خدمات المعلومات الحكومية.

وهذا يتطلب أن تخلق التشريعات الخاصة بحق الحصول على المعلومة نظاماً يعتمد على تقييم خدمة حق الحصول على المعلومة، وأن يكفل القانون ذاته عملية تقييم هذه الخدمة من خلال تنظيم طريقة الحصول على تقييم الجمهور لهذه

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق ص 766.

القوانين وآلية عملها، مع مقترحات تطويرها بما يضمن تحسين تأدية خدمة الحصول على المعلومة.

إذ لا يمكن لأي نظام قانوني أن يحقق الغاية المنشودة منه إن لم يواكب التطورات والتغيرات التي تحدث في المجتمع، وليس من المعقول أن يُشرع نظام قانوني ويطبق العديد من السنوات دون أن يواكب التطور الذي يلحق بالمجتمع المطبق فيه، وبالتالي فإنه من باب أولى أن ينص على تقييمه من قبل الموظفين المعنيين بتطبيقه ومن قبل أصحاب المصلحة الخاضعون لأحكامه، وتجميع هذه الآراء سواء كانت إيجابية أو سلبية، لتحديد مدى تحقيق هذا التشريع للغاية التي شرع من أجلها، وماهي الصعوبات والعوائق التي واجهت تطبيقه والآثار الإيجابية والسلبية التي ترتبت على تطبيقه، ومن ثم تعديله في ضوء هذه البيانات بما يحقق أفضل النتائج المرجوة من تشريعه.

وهذا ما يسمى برقابة الجودة التي تقوم على أساس اختيار ومقارنة نتائج المعلومات والبيانات ومن ثم اكتشاف الانحرافات وتصحيحها، بهدف اجراء التحسين والوصول إلى مستويات أعلى من المستويات الحالية في أداء العمل وتقديم الخدمة المطلوبة، إلا أن ذلك لا يمكن أن يتحقق دون أن يكون هناك تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فتعديل القوانين لا يمكن أن يتم إلا عن طريق السلطة التشريعية التي بدورها لا يمكنها الوقوف على نتائج تطبيق القوانين والمتغيرات التي

تواجه القوانين والتشريعات دون معرفة نتائج تطبيقها على أرض الواقع، وهذا يتطلب وجود قنوات اتصال بين السلطتين عن طريق رفع تقارير دورية تتضمن مدى تحقيق النصوص القانونية لأهدافها، ومدى تقبل الخاضعين لها ورضائهم عنها، ويجب أن تكون هذه التقارير دورية وبشكل منتظم إما عن طريق الموظفين المعنيين بتقديم الخدمات، أو عن طريق لجان مختصة توجد فقط لتقييم النصوص القانونية المطبقة على أرض الواقع، أو عن طريق فتح قناة مباشرة مع المواطنين لبيان مدى تحقيق هذه القوانين لغايتها، ومن ثم دراسة هذه البيانات من قبل السلطة التشريعية وتعديل أو إصدار القوانين في ضوء هذه البيانات.

وتتترح الباحثة أن تنص القوانين ذاتها على مفهوم إدارة الجودة وآلية تطبيقه، بحيث يتضمن نص القانون على جملة "التحسين المستمر للقانون خلال فترة زمنية معينة"، ومن ثم وضع بنود تحدد آلية تنفيذ ذلك، من خلال تحديد طريقة إرسال البيانات المطلوبة والجهة المعنية بجمعها ورفعها، كأن يكون عن طريق تقارير مرسلة عن طريق جهة عامة أو لجنة تنشأ لهذه الغاية، أو عن طريق الجمهور مباشرة وكيفية ومعالجة هذه البيانات للوصول إلى أفضل التقييمات وتعديل القانون في ضوء هذه التقييمات.

الفصل الثاني

نطاق تطبيق الشفافية وضمانات تطبيقها

تمهيد وتقسيم:

إن الشفافية وبما توفره من العلانية والوضوح، وحرية إتاحة المعلومات لجميع المواطنين، تلعب دوراً مهماً في القضاء على الفساد الإداري، وهدر المال العام، وفي تعزيز ولاء الموظفين وزيادة انتاجيتهم، وترسيخ قيم التعاون بينهم وبين المواطنين، من خلال تفعيل المساءلة التي لا يمكن أن تتحقق دون وجود الشفافية، ووجود الشفافية بمفهومها الصحيح لا يمكن أن يتحقق دون أن يتم تطبيقها بشكل علمي ومنهجي وهذا يتطلب تحديد نطاق تطبيقها، وتحديد الآليات التي تكفل وتضمن التطبيق الأمثل لمبدأ الشفافية، ووجود قوانين تكفل هذه الضمانات.

ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى البحث في مجالين: الأول هو نطاق

تطبيق الشفافية وتحديد من هم الخاضعون لمبدأ الشفافية والمستفيدون منها، ومن ثم البحث في مضمونها من خلال المبحث الأول، وبعد ذلك الانتقال إلى ضمانات الشفافية ضمن المبحث الثاني وفق الآتي:

المبحث الأول: نطاق تطبيق مبدأ الشفافية ومضمونه

المبحث الثاني: ضمانات تطبيق مبدأ الشفافية

المبحث الأول

نطاق تطبيق مبدأ الشفافية ومضمونه

نسعى في هذا المبحث إلى تحديد الجهات التي تخضع لمبدأ الشفافية، بما يعنيه ذلك من حق الاطلاع على المعلومات، وفي المقابل تحديد من هي الجهات التي تستفيد من تفعيل مبدأ الشفافية من خلال المطلب الأول، ومن ثم البحث في مضمون الشفافية الذي يعتمد على عدة عناصر تتمثل في مدى صدق الإدارة بالتزامها بمبدأ الشفافية، وآلية نشر المعلومات وتسبيب القرارات، كشف الذمة المالية للمسؤولين، وعلنية مداولة الحكومة والإدارة الحكومة، وأخيراً تفعيل أليات المساءلة بيد الجمهور.

أما في المطلب الثاني فسوف نتطرق من خلاله بإذن الله إلى ضمانات تطبيق الشفافية والذي يقوم على نوعين من الضمانات: ضمانات مرتبطة بالجهة الإدارية، و ضمانات تتعلق بالرقابة وفق الآتي:

المطلب الأول: نطاق تطبيق مبدأ الشفافية

المطلب الثاني: مضمون مبدأ الشفافية

المطلب الأول

نطاق تطبيق مبدأ الشفافية

المقصود بنطاق التطبيق هو تحديد الجهات التي تخضع لمبدأ الشفافية بموجب المبادئ الدستورية والقوانين والأنظمة النافذة الخاصة، وتحديد من هم المستفيدون من هذه القوانين ومن شرعت لمصلحتهم، فضلاً عن ماهية المعلومات التي يمكن طلبها، وبالنظر إلى الدساتير والقوانين النافذة في هذا المجال نجد أن العدد الأكبر منها يعتمد على شمول كافة الجهات العامة والمعلومات والبيانات والوثائق التي تكون بحوزتها لقوانين حق الاطلاع على المعلومات إلا ما استثنى منها بموجب هذه القوانين والتي غالبيتها تتعلق بالأمن القومي.

وفي ظل تطور القوانين النافذة لمبدأ الشفافية، وازداد أهميتها لا بد من البحث في القواعد التي تنظم آلية تطبيقها، وهذا لا يمكن تحقيقه دون البحث في الفئات الخاضعة والمستفيدة وتحديد أعمال الجهات العامة والمعلومات والوثائق التي يجب إخضاعها لمبدأ الشفافية لهذا المبدأ وفق الآتي:

الفرع الأول: النطاق الشخصي لمبدأ الشفافية

الفرع الثاني: النطاق الموضوعي لمبدأ الشفافية

الفرع الأول

النطاق الشخصي لمبدأ الشفافية

أولاً - الخاضعون لمبدأ الشفافية :

القاعدة العامة في تحديد الخاضعين لمبدأ الشفافية تقوم على أنها تشمل الجهات العامة للدولة، دون جهات القطاع الخاص، إلا أنه لكل قاعدة استثناء فمثلاً بعض القوانين تستثني بعض الجهات كالمؤسسة التشريعية على اعتبار أن القانون يشترط علنية جلسات المجلس التشريعي، والقوانين الصادرة عنه لا بد من نشرها، إلا أنه يمكننا القول إن هذا الاستثناء لا يتفق ومضمون الشفافية بالمعنى الواسع، الذي لا يقتصر على الحق في الاطلاع على المعلومات بل يمتد ليشمل المشاركة في انجاز هذه الاعمال، فضلاً على أن دور المجلس التشريعي لا يقتصر على سن التشريعات القانونية ونشرها بل يشمل أعمال أخرى لا بد من إخضاعها لمبدأ الشفافية.

فضلاً على أن هناك بعض القوانين تستثني الشركات الخاضعة للدولة والتي تمارس نشاطاً اقتصادياً، بحجة أنها تخضع لنظام السوق والشفافية قد تضر بمصالحها، وهذا الأمر لا بد من إعادة النظر فيه خاصة أن هذه الشركات تتولى إدارة المال العام الذي ينبغي إخضاعه لمبدأ الشفافية.

أما بالنسبة لاستثناء الجهات الخاصة من مبدأ الشفافية أصبح لا بد من إعادة النظر فيه، وخاصة أن بعض الجهات الحكومية بدأت تلجأ لتخصيص شركاتها العامة

وذلك للتهرب من الخضوع لمبدأ الشفافية، وهنا لابد للمشروع تحديد الأوضاع التي يجب أن تخضع فيها هذه الجهات الخاصة لمبدأ الشفافية، كأن تكون تلك الجهات تؤدي خدمات عامة أو يمكن أن يُمكن كشفها في التخفيف من الخطر على الصالح العام كالبيئة و الصحة، ولا ننسى أيضاً شركات ومؤسسات القطاع المشترك¹، أو أن تكون هذه الجهات من الشركات أو المؤسسات المُحتكرة الأمر الذي من شأنه أن يحقق منفعة تتمثل بالحد من ميل المحتكرين لاستغلال احتكارهم معتمدين على قوة احتكارهم، سواء كان المحتكر هو الدولة أو الجهات الخاصة في السوق.

جاء في المادة السادسة من القانون النموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات:

(1) لأغراض هذا القانون، تتضمن الهيئة العامة أية هيئة:

أ - أنشأها الدستور أو أنشئت في ظلّه.

ب - أنشأها القانون الوضعي.

ج - تكون جزءاً من كلّ مستويات الحكومة أو تفرّع منها.

د - تملكها أو تديرها أو تمويلها الحكومة أو الدولة.

¹ حق الجمهور في المعرفة والاطلاع، مبادئ في التشريعات المتعلقة بحق الاطلاع- مرجع الكتروني - موقع المادة 19
- <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/12-04-26-REPORT-rtk->

هـ — تقوم بمهمة قانونية أو رسمية، شرط أن تكون الهيئات المذكورة في الفقرة

الأولى هيئات عامة في نطاق أعمالها القانونية والرسمية.

(2) يمكن للوزير تعيين أية هيئة عامة تقوم بأشغال عامة.

(3) لأغراض هذا القانون، تتضمن الهيئة الخاصة، باستثناء العامة منها، كل هيئة:

أ - تمارس تجارة أو عملاً أو مهنة في هذه المقدرة وحسب.

ب - أو تتمتع بشخصية قانونية¹.

تطبيقات بعض الدول:

1- في السويد: التي تعد مهد مبدأ الشفافية فإن كل الأنشطة الحكومية والمركزية

والمحلية تخضع لمبدأ الشفافية، ويشمل أيضاً المحاكم والجمعيات المنتخبة².

ومن خلال ذلك يبدو أن مبدأ الشفافية يطبق على الجهات الحكومية فقط دون

الشركات والمؤسسات الخاصة حتى تلك التي تتعلق بأداء خدمات عامة، أو تلك التي

تتلقى دعماً من الخزامة العامة للدولة.

2- في كندا: بالنسبة للقانون الكندي فإن قانون حق الوصول إلى المعلومات 1985

يكفل تطبيق مبدأ الشفافية على المستوى الاتحادي والإقليمي، جاء في نص المادة

الثالثة منه: "ينطبق أي حكم من أحكام هذا القانون على مؤسسة حكومية هي شركة أم

¹ القانون النموذجي لحرية الاطلاع - مرجع سابق.

² Public Access to Government Files in Sweden- op.cit، p.436.

تابعة للتاج على أي من فروعها المملوكة بالكامل، والمقصود بالمؤسسة الحكومية وفق نفس القانون في المادة 3 منه فقرة أ: "مؤسسة حكومية تعني: (أ): أي إدارة أو وزارة دولة في حكومة كندا، أو أي هيئة أو مكتب، مدرج في الجدول الأول من هذا القانون.

(ب): أي شركة أم تابعة للتاج، وأي شركة فرعية مملوكة بالكامل لهذه الشركة، بالمعنى المقصود في المادة 83 من قانون الإدارة المالية (المؤسسة الاتحادية)". وبالعودة للمادة 83 من قانون الإدارة المالية الكندي لعام 1985 نجد أن الشركة المقصودة هي: "شركة تابعة للتاج تعلن صراحة من قبل أو وفقاً لأي قانون برلماني آخر أنها وكيل للتاج.

وبناء على ما تقدم فإن الهيئات التي تخضع للقانون تنظم في جدول ضمن القوانين المعنية، وبالتالي إذا كان هناك هيئة لم تذكر ضمن هذه الجداول فإنها لا تخضع لمبدأ الشفافية.

3- في لبنان: نجد أن القانون اللبناني قد حدد في المادة الثانية من القانون التعديلي رقم 233 لعام 2021 والمعدل للقانون رقم 28 لعام 2017 الجهات الخاضعة لقانون حق الوصول إلى المعلومات عندما عرف الإدارة العامة بأنها: يقصد بالإدارة بمفهوم هذا القانون:

1- الإدارات العامة بما فيها المديرية العامة لرئاسة الجمهورية، والمديرية العامة لرئاسة مجلس النواب، والمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء.

2- المؤسسات العامة

3- الهيئات الإدارية المستقلة

4- المحاكم والهيئات والمجالس ذات الطابع القضائي أو التحكيمية، العادية والاستثنائية، بما فيها المجلس الدستوري، والمحاكم العدلية والإدارية والمالية والمحاكم الدينية.

5- البلديات واتحاد البلديات

6- المؤسسات والشركات الخاصة التي تتولى إدارة مرفق عام أو ملك عام، بما فيها الشركات صاحبة الامتيازات.

7- الشركات المختلطة.

8- المؤسسات ذات المنفعة العامة.

9- الهيئات النازمة للقطاعات

10 - سائر أشخاص القانون العام الذين لا يندرجون في عداد الجهات المذكورة أعلاه

جاء القانون اللبناني رقم 28 لعام 2017 ليشمل كافة الجهات العامة والخاصة

ذات النفع العام، إلا أنه لم يشمل منظمات المجتمع المدني التي تتلقى دعماً أو تمويلاً

من الخزانة العامة، أو تلك التي تمارس نشاطاً تجارياً بصفة احتكارية، ومن ثم استدرك ذلك من خلال القانون التعديلي رقم 233 لعام 2021 والذي أضاف عبارة الشركات صاحبة الامتيازات، وسائر جهات القطاع العام، بحيث لا تتصل أي جهة عامة من الخضوع لمبدأ الشفافية.

4- بالنسبة للأردن: لم يحدد قانون ضمان حق الوصول إلى المعلومات الجهات الخاضعة لهذا القانون بل اكتفى بتعريف الإدارة العامة في المادة الثانية بأنها: "الوزارة أو الدائرة أو السلطة أو الهيئة أو أي مؤسسة عامة أو مؤسسة رسمية عامة أو الشركة التي تتولى إدارة مرفق عام".

من خلال ما سبق يمكن القول إنه لا بد لتطبيق مبدأ الشفافية أن يشمل كافة جهات القطاع العام والخاص ذات النفع العام والجهات الخاصة والمنظمات التي تحصل على تمويلها من الخزينة العامة، فضلاً عن الشركات الخاصة التي تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً احتكاريًا، لما له من تأثير على استقرار الأسواق وتحقيق التنمية، مع مراعاة الأسرار الصناعية التي تعد أساس المنافسة¹.

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 519.

وترى الباحثة بأن أغلب القوانين لا تشمل المعونات والمنح المقدمة من الدولة للمؤسسات الخاصة، وهذه الأموال تبقى أموال عموميّة ويجب أن تكون مشمولة ضمن المعلومات التي يمكن الوصول إليها.

ثانياً - المستفيدون من مبدأ الشفافية:

يعد مبدأ الشفافية من الحقوق الأساسية للإنسان وفق الاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق الدولية، مثله مثل الحق في الحياة والحق في الحرية والسكن والتنقل وغير ذلك.

كما أنه أضحى من أهم متطلبات الديمقراطية سواء على الصعيد السياسي أو الإداري، ولا يمكن تحقيق الشفافية إلا من خلال تحديد من هم المستفيدين من مبدأ الشفافية. من حيث المبدأ إن مبدأ الشفافية يجب أن يستفيد منه كافة المواطنين على إقليم الدولة المعنية، سواء كانوا ممن يحملون جنسيتها الوطنية أو الأجانب المقيمين فيها من أصحاب المصلحة.

جاء في نص المادة الرابعة الفقرة الأولى من القانون النموذجي: "يُخَوَّل أي شخص تقديم طلب للحصول على معلومات من هيئة عامة..."¹.

¹ القانون النموذجي لحرية الاطلاع - مرجع سابق.

وبالتالي يحق لأي فرد مهما كانت صفته أو جنسيته دون استثناء الاطلاع على المعلومات والبيانات لأي جهة تخضع لمبدأ الشفافية وفق القوانين النافذة في الدولة المعنية، بمعنى أنه لم يتم اشتراط أن يكون هذا الشخص من المواطنين أو من غير المواطنين، وفي الواقع ومع تقدم التكنولوجيا التي أتاحت تحويل العالم إلى قرية صغيرة، من خلال شبكات الانترنت التي مكنت الأشخاص أياً كانت جنسيتهم، أو عقيدتهم، أو مكان اقامتهم من الدخول إلى أي هيئة حكومية في أي دولة، والحصول على المعلومات التي يريدها، خاصة وأن أغلب القوانين الخاصة بحق الحصول على المعلومة أصبحت تلزم الحكومات بنشر الوثائق والمعلومات والبيانات وفق أحكام القوانين على شبكة الانترنت والمواقع الحكومية، وبشكل مجاني، وهذا الأمر يعود بالنفع على الدولة بشكل عام خاصة لجهة جذب الاستثمارات الخارجية من خلال التعرف على حاجة كل بلد، وأكبر دليل على ذلك تعاظم دور التجارة الالكترونية على الصعيد العالمي.

ونجد أن القوانين الخاصة بحق الاطلاع اشترطت أن يتم تقديم طلب من قبل طالب المعلومات، مبيناً تفصيل هويته وسبب طلبه للمعلومات، ووفي تقدير الباحثة أنه لا ينبغي اشتراط ذلك على اعتبار أن الغاية من تشريع حق الاطلاع على المعلومات هي إتاحة المعلومات للجميع دون استثناء، فضلاً على أن الحكومة أصبحت ملزمة بنشر المعلومات، والبيانات على شبكة الانترنت، وعلى مدار الساعة ليتمكن أي شخص من الحصول عليها في الوقت الذي يحتاج فيها إلى معلومة ما، وبالتالي لا

معنى من وضع شرط تقديم طلب والحصول على مفصل هوية طالب المعلومة، إلا في حال كانت المعلومات المطلوب الحصول عليه تمس شخص ثالث أو تمتع بطبيعة خاصة تحول دون نشرها بشكل مطلق.

تطبيقات بعض الدول:

1- في السويد: بالعودة إلى قانون حرية الصحافة السويدي لعام 1949 في الفصل الثاني منه المادة الأولى: " لكل فرد الحق في الوصول المجاني إلى الوثائق الرسمية، من أجل تشجيع التبادل الحر للرأي وتوافر المعلومات الشاملة..".

ووفق القانون ذاته في المادة 17 من الفصل الثاني منه فإنه لا يحق للجهة المقدم إليها طلب الحصول على المعلومات التحري عن تفاصيل هوية مقدم الطلب، إلا إذا كانت الوثيقة المطلوب الحصول عليها تتطلب طبيعتها اتخاذ مثل هذا الإجراء للإفراج عنها.

وكذلك وفقاً لقانون حرية التعبير السويدي عام 1991 في المادة 10 من الفصل الأول منه فإنه يحق لجميع الأشخاص الحصول على معلومات حول أي موضوع كان من أجل إبلاغها أو نشرها بموجب الفقرة الأولى من قانون حرية الحصول على المعلومات.

ووفق القانون في المادة الأولى منه الفصل 11 نفسه فإن الأجانب يتمتعون بحرية التعبير شأنهم شأن المواطنين السويديين.

2- في كندا: وفق قانون الوصول إلى السجلات الكندي في المادة 4 منه فقرة فإنه يحق لكل مواطن كندي، وكل أجنبي مقيم بشكل دائم وفق قانون الهجرة وحماية اللاجئين الكندي له الحق في الوصول إلى أي سجل يخضع لسيطرة مؤسسة حكومية، ويجب منحه عند الطلب حق الوصول إليه، وترى الباحثة أن هذا يشكل قصورا في قانون الحصول على المعلومات، وخاصة في ظل التوجه إلى تقديم الخدمات الالكترونية عن طريق الانترنت.

كما ينص القانون الكندي على إمكانية رفض الطلب المقدم للحصول على المعلومة من خلال منح الصلاحية بذلك لرئيس المؤسسة الحكومية بناءً على موافقة خطية من مفوض الإعلام (قبل منح أي شخص إمكانية الاطلاع على سجل أو رفض القيام بذلك) أن يرفض التصرف بناءً على طلب الشخص إذا رأى رئيس المؤسسة أن الطلب كيدي، أو قدم بسوء نية، أو كان يشكل إساءة استعمال للحق في تقديم طلب للوصول إلى السجلات¹.

وهنا كان لابد من وضع معايير تأطر هذه الحالات، وألا يترك ذلك للسلطة التقديرية لرئيس المؤسسة.

¹ قانون الوصول إلى السجلات الكندي عام 1985 - المادة السادسة منه - الفقرة الأولى. [Access to Information Act \(justice.gc.ca\)](http://www.access-to-information.gc.ca)

3- في لبنان: أتاح قانون الحق في الوصول الى المعلومات لجميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين وجمهور الناس دون تمييز - عن طريق النشر الحكمي او بطلب- حق الوصول الى جميع المعلومات والمستندات العامة التي لم تعد سرية¹. فقد نصت المادة الأولى من القانون المعدل رقم 332 لعام 2021: "يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي، بمغزل عن صفته ومصلحته الوصول إلى المعلومات والمستندات لدى الإدارة والاطلاع عليها، وفقاً لأحكام القانون، دون حاجة لتبيان أسباب الطلب أو وجهة استعماله، مع مراعاة عدم إساءة استعمال الحق". وبالتالي فإن القانون اللبناني منح حق الاطلاع على المعلومات إلى كافة الأشخاص بغض النظر عن صفتهم أو جنسيتهم أو مكان إقامتهم.

يلاحظ أن المشرع اللبناني قد اعتمد المعيار الدولي في تحديد من له الحق في الوصول إلى المعلومات، فتعبير " لكل شخص طبيعي أو معنوي، بمغزل عن صفته ومصلحته.." يتوافق مع ما جاء في الوثائق الدوليّة، تحديداً مع المعيار الذي وضعه المقرر الخاص في إطار المبادئ التي يجب اعتمادها عند سن قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات، فلا يقتصر هذا الحق في لبنان على المواطنين فقط، بل

¹ موقع الكتروني- الاونروا لبنان- الحق في الوصول إلى المعلومات- الحق في الوصول الى المعلومات | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(undp.org) - تاريخ الزيارة 2023/4/10 الساعة الثالثة ظهراً.

يشمل أي شخص يقطن على إقليم الدولة اللبنانية، الذي له الحق في طلب المعلومات من الهيئات العامة.

4- في الأردن: لم يوسع القانون الأردني من نطاق المستفيدين من قانون الاطلاع على المعلومات، فقد اقتصر ذلك وفق المادة السابعة منه على الأردني فقط، مع اشتراط توافر المصلحة المشروعة في طلب المعلومات¹، وهو بذلك قيد حق الحصول على المعلومات بشرط وجود المصلحة المشروعة، مع عدم تحديد هذه المصلحة المطلوبة لمنح المعلومات أو معاييرها، مع عدم تحديد من هي الجهة المسؤولة عن تقرير توافر هذه المصلحة من عدمه، ويظهر من نص المواد أن الجهة التي يقدم إليها طلب الحصول على المعلومة هي صاحبة الصلاحية في تقدير وجود هذه المصلحة من عدمه، وبذلك يكون أعطاها سلطة تقديرية في رفض الطلب المقدم إليها أو قبوله وهذا لا يتوافق مع أسس مبدأ الشفافية.

¹ نصت المادة السابعة من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني رقم 47 لعام 2007: "مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة او سبب مشروع".

الفرع الثاني

النطاق الموضوعي لمبدأ الشفافية

أولاً. الأعمال والبيانات والوثائق الخاضعة لمبدأ الشفافية :

كما بينا سابقاً أن مبدأ الشفافية يلزم الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات الضرورية واللازمة لضمان ممارسة حق الاطلاع على المعلومات والوثائق والأعمال والأنشطة والأهداف والخطط والموازنات ومداولاتها، مع بيان الأسباب الحقيقية والقانونية التي دفعتها إلى اتخاذها، فضلاً عن توضيح طرق مساءلة الإدارة عن تقصيرها ومخالفتها للقوانين والأنظمة النافذة، بمعنى آخر يجب على الإدارة العامة أن تعمل في بيت من زجاج تحت أشعة الشمس¹.

وبناء عليه يجب أن تنتهج جميع تشريعات الاطلاع على المعلومات بمبدأ حد الكشف الأقصى، أي أن كل المعلومات يجب أن تكون موضع كشف إلا في حالات محددة سيتم ذكرها في موضعه، ويجب أن تفسر المعلومات والبيانات بشكل واسع لتشمل جميع الوثائق التي تحتفظ بها الهيئة العامة، بغض النظر عن الطريقة التي يتم حفظها فيها (وثيقة - شريط - تسجيلات الكترونية..) وأياً كان مصدرها سواء كانت

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 527.

مقدمة من قبل الجهة العامة أو من قبل أي جهة أخرى¹، وبناء عليه يجب على الجهة العامة أن تنشر المعلومات التالية:"

1- المعلومات الإدارية الخاصة بطريقة عمل الجهة العامة، متضمنة التكاليف والأهداف، والحسابات المدققة، والقواعد والإنجازات، خاصة عندما تقدم الجهة العامة خدمات مباشرة للشعب.

2- المعلومات المتعلقة بكل طلب أو شكوى أو عمل مباشر يمكن أن يرى المواطنين أنها على صلة بعمل الجهة العامة.

3- توجيهات يمكن بناء عليها المشاركة في السياسة العامة والمشاريع.

4- أنواع المعلومات التي تحتفظ بها الجهة العامة والحالات التي تُحفظ بها.

5- مضمون أي قرار أو سياسة قد يؤثران في الشعب، مع إظهار أسباب اتخاذ القرار وخلفية المواد المهم التي استعملت لصياغته².

وبالعودة إلى المادة 17 من القانون النموذجي لحرية المعلومات على الآتي:" على

كل هيئة عامة أن تنشر للمصلحة العامة، على الأقل سنوياً، معلومات أساسية تبت بطريقة يسهل الحصول عليها، وتتضمن من دون تحديد:

أ - وصف هيكلية الهيئة وواجباتها وشؤونها المالية.

¹ حق الجمهور في المعرفة والاطلاع، مرجع سابق - ص3.

² نفس المرجع - ص3.

ب - تفاصيل مهمة تتعلق بجميع الخدمات التي تؤمنها الهيئة مباشرة لأفراد المجتمع.

ج - أي طلب مباشر أو شكاوى متوافرة لأفراد المجتمع تتعلق بقوانين أو بتقصير تطبيق هذه القوانين من قبل تلك الهيئة، يرفق معه ملخص عن عدة طلبات أو شكاوى أو أعمال مباشرة قام بها أفراد المجتمع وقد سبق واستجابت الهيئة لها.

د - دليل بسيط يتضمّن المعلومات المناسبة عن نظام حفظ الوثائق وأنواع المعلومات والصيغ التي تحتفظ بها وفئات المعلومات التي تنشرها الهيئة والإجراءات المتبعة خلال تقديم طلب المعلومات.

هـ - وصف لسلطة المسؤولين عنها وواجباتهم والإجراءات التي تلي اتخاذ القرارات. أية تعليمات، أو مناهج أو قواعد أو مطبوعات أو أدلة وجيزة فيما يتعلق بتصريح أعمال هذه الهيئة.

و - مضمون جميع القرارات و/أو المناهج التي اعتمدتها الهيئة والتي تؤثر في العامة، مع تدوين جميع أسبابها والتفسيرات والمواد الخلفية المهمة.

ز - أية آليات أو إجراءات تساعد أفراد المجتمع على توجيه الاحتجاجات أو تؤثر في صياغة المناهج وفي ممارسة السلطة من قبل هذه الهيئة".

فضلاً عن ذلك فقد عرف القانون النموذجي الوثيقة العامة في المادة السابعة منه بأنها: "الوثيقة التي تتضمن كل المعلومات المسجلة بصرف النظر عن شكلها أو

مصدرها أو تاريخ إنشائها أو حالتها القانونية سواء أنشئت من الهيئة التي تحتفظ بها أم لا، وسواء أكانت سرّية أم لا".

وعلى هذا فإن المعلومات التي يجب نشرها هي كافة المعلومات التي تدل على نشاط الإدارة وأعمالها، وبالتالي فهي تعني أي معلومة تتعلق بإدارة أو عمليات أو قرارات السلطة العامة، والتي يكون لها تأثير في تحديد القرار الذي سوف يتخذه المواطن، ومن شأنها أن تؤثر على حياته وأسلوب معيشته، ولا يشترط أن تكون الوثيقة المطلوبة للاطلاع في حيازة الإدارة التي أصدرتها، إذ قد تكون في حيازة إدارة أخرى. وطبعاً لا ينصرف مفهوم الوثيقة الإدارية التي يجب الاطلاع عليها إلا إلى الوثيقة الموجودة والمحددة والمنجزة، ومن ثم لا تلزم الإدارة بإعداد وثيقة لم توجد بعد، كما لا تلزم بإعداد وثيقة لحاجات الاطلاع¹.

تطبيقات بعض الدول:

1- السويد: بناء على المادة الأولى من الفصل الثاني لقانون حرية الصحافة السويدي:

فإنه يحق لكل فرد الحق في الوصول المجاني إلى الوثائق الرسمية، وقد عرف القانون ذاته الوثائق الرسمية بأنها: أي مادة مكتوبة أو مسجلة أو مصورة محفوظة

¹ د. مهدي نوح - الإدارة بالشفافية - محاضرة أُلقيت في قاعة المحاضرات في مجمع اللغة العربية بتاريخ 28 ربيع الأول 1430 الموافق ل 20 آذار - كلية الحقوق - جامعة دمشق - 2002 - ص 11.

بطريقة تقليدية أو بطريقة الكترونية، سواء أعدت من قبل الإدارة العامة أو مسلمة

لها من قبل أي جهة أو شخص وفق المادة التاسعة والعاشر من ذات القانون.

ويأخذ حكم الوثيقة الرسمية أي رسالة أو اتصال موجه إلى الموظف الحكومي

بصفته الوظيفية، أو موجه إلى جهة عامة، إضافة إلى الوثائق التي تتضمن منافسة

(كالمناقصات والعروض والمزايدات).

ووفق المادة 13 من القانون لا يعد من قبل الوثائق الرسمية مسودات القرارات

والاتصالات التمهيدية، والوثائق المتعلقة بالمعالجة الفنية والتقنية والوثائق التي يحتفظ

بها لغاية إنشاء نظام المعلومات في حال فقدان البيانات الالكترونية، وفي جميع

الأحوال فقد حصرت المادة 14 الوثائق التي لا تعد من قبيل الرسمية وفق الآتي:

أ- الرسائل أو البرقيات أو غيرها من المستندات المماثلة التي يتم تسليمها أو إعدادها

من قبل سلطة عامة فقط من أجل إعادة توجيه الاتصال.

ب- الإخطارات أو المستندات الأخرى المسلمة أو المسحوبة التي صاغتها سلطة عامة

لغرض النشر فقط في نشرة دورية تصدر تحت رعاية الهيئة.

ج- المطبوعات أو تسجيلات الصوت أو الصور أو المستندات الأخرى التي تشكل

جزءاً من مكتبة، أو التي أودعها شخص عادي في أرشيف عام لغرض الرعاية والحفظ،

أو من أجل أغراض البحث والدراسة، إضافة إلى الرسائل الخاصة، والمواد المكتوبة أو

التسجيلات المنقولة بطريقة أخرى إلى السلطة العامة للأغراض المشار إليها أعلاه فقط.

2- **كندا:** إن القانون الكندي الخاص بحق الاطلاع على المعلومات قد أعطى تعريف واسع لمصطلح الوثيقة الإدارية أو ما يطلق عليها اسم السجل لتشمل كل وثيقة أو فيديو أو تسجيل أو ملف الكتروني، سواء كانت السجل وثيقة أصيلة أم نسخة عنها طالما هي بحوزة السلطة، متى ثبت وجود النسخة الاصلية في مكان وفق المادة الثامنة من قانون حرية الوصول إلى السجلات في الفقرة الثالثة منها، وبشكل عام تشمل أي وثيقة كانت بغض النظر عن الشكل سواء كانت مخطط أو خرائط أو رسم أو فيديو أو ميكروفيلم أو تسجيل صوتي...إلخ، ومهما كانت الخصائص الطبيعية لها.

3- **الأردن:** عرف القانون الأردني المعلومات في المادة الثانية منه بأنها: "أي بيانات شفوية أو مكتوبة أو سجلات أو احصاءات أو وثائق مكتوبة أو مصورة أو مسجلة أو مخزنة الكترونياً أو بأي طريقة وتقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته.

4- **لبنان:** المستندات الإدارية وفق القانون اللبناني لحق الحصول على المعلومة وتعديلاته هي: المستندات الخطية والمستندات الالكترونية والتسجيلات الصوتية والمرئية والصور وكل المستندات القابلة للقراءة بطريقة آلية، مهما كان شكلها ومواصفاتها، التي تحتفظ بها الإدارة بمعزل عما إذا كانت ملكاً لها أو صادرة عنها، أو إذا كانت فريقاً به ونذكر منها على سبيل المثال:

أ- الملفات والتقارير والدراسات والمحاضر والإحصاءات.

ب- الأوامر والتعليمات والتوجيهات والتعاميم والمذكرات والمراسلات والآراء

والقرارات الصادرة عن الإدارة.

ت- العقود التي تجريها الإدارة.

ث- وثائق المحفوظات الوطنية.

يمكننا القول إن أغلب الدول قد اعتمدت بشكل تقريبي نفس النموذج في تحديد الوثائق والأعمال الخاضعة لمبدأ الشفافية، متفقة بذلك مع القانون النموذجي لحرية الاطلاع، مع اختلافها في تفسير الوثيقة الإدارية كل حسب نظامها القانوني والإداري والسياسي المتبع في دولة ما، ومع ذلك لا يمكننا تحديد مدى التوسع في اخضاع المعلومات في دولة ما لمبدأ الشفافية، دون الوقوف على القيود التي فرضت على مبدأ الشفافية بموجب قوانينها، هل هي مقيدة على سبيل الحصر أم وضع أسس وترك التفسير لجهة مختصة أو لم يوضع قيود في الأصل، بمعنى آخر تحديد المعلومات والأعمال التي تم استثناءها بموجب القوانين النافذة الخاصة بحق الاطلاع على المعلومات والمعايير المعتمدة من قبلها، وهذا ما سنبينه في ثانيا.

ثانياً - القيود التي ترد على مبدأ الشفافية :

إن الحق في حرية المعلومات مبني على أن المؤسسات العامة تحتفظ بمعلومات لا تخصها بل بالنيابة عن العامة، وبناءً على هذا المبدأ يحق للأفراد الحصول على هذه المعلومات إلا في حالة ضرورة إبقائها سرية للمصلحة العامة، والتي تتمثل بحماية

الأمن القومي والعلاقات الدولية، ولحماية سرية الحياة الشخصية للأفراد والسرية التجارية والمسائل المتعلقة بالنظام العام وغير ذلك، ولأجل ذلك وضعت القيود أو الاستثناءات على مبدأ الشفافية.

من حيث المبدأ إن الاستثناء يجب أن يبقى محدداً واضحاً ومفهوماً ودقيقاً، ضمن قانون حرية المعلومات، مع عدم الجواز للقوانين الأخرى بتحديد نظام الاستثناءات، وبالتالي على قوانين السرية عدم اعتبار الموظفين الذين أقدموا على كشف معلومة بموجب قانون حرية الاطلاع عملاً غير قانوني، ويجب حماية الموظفين عند قيامهم بكشف المعلومات بموجب قانون حرية الاطلاع.

عند تحديد هذه المعلومات المستتناة لابد من الأخذ بعين الاعتبار أن تكون الغاية من كشف المعلومات هو تحقيق الهدف الأساسي من القانون، وألا يكون كشف هذه المعلومات سبباً في المساس بالهدف الأساسي الذي شرع القانون من أجله، فضلاً عن الموازنة بين الضرر المتحقق الناتج عن كشف المعلومة و المصلحة العامة المطلوب تحقيقها، وهنا جاء في المادة 22 من القانون النموذجي تحت عنوان أسبقية المصلحة العامة: "لا يحق للهيئة أن ترفض التصريح ما إذا كانت الوثيقة بحيازتها أم لا، وذلك ما إذا لم يكن الضرر الملحق بالمصلحة المحمية يفوق المصلحة العامة في كشف المعلومات".

بمعنى لو أن الظاهر يوحي بأن النتائج السلبية تفوق الإيجابية، ومن شأنه أن يؤثر بشكل كبير على تحقيق الهدف الأساسي من نشر المعلومة، بينما الواقع يظهر أن عدم استثناءها من حق الاطلاع من شأنه أن يحقق نتائج إيجابية كبيرة تتعدى السلبيات المترتبة على ذلك، كأن تكون المعلومة خاصة بطبيعتها لكنها في الوقت ذاته ممكن أن تكشف عن أكبر درجات الفساد في الحكومة، فهنا لابد أن يقاس الضرر الملحق بالهدف القانوني بمقدار المصلحة العامة التي يمكن أن تتحقق من جراء اعلان المعلومة اذا كانت المصلحة المحققة أعظم من الضرر، وهنا لابد للقانون أن ينص على كشف هذه المعلومات، ومثال على ذلك الكشف عن المعلومات في المؤسسات العسكرية ولئن كان يظهر على أنه سبباً في إضعاف مؤسسات الدفاع الوطني، إلا أنه على المدى الطويل يساعد في القضاء على الفساد وتقوية المؤسسة العسكرية، فالأجهزة العسكرية تمنع الكثير من المعلومات التي ليست لها علاقة مباشرة بعملياتها، مثل المعلومات المتعلقة بما تشتريه من طعام وأقلام، ومن الواضح أن الحصول على هذه المعلومات لا يمكن منعه على أساس أنها معلومات تتعلق بالدفاع، إذ يسمح بمنع المعلومات فقط عندما قد يتسبب الكشف عنها بتعريض هدف مشروع لضرر كبير،

وعليه فإن معيار رفض طلب معلومة ما حتى يكون الرفض مشروعاً هو أن يكون الضرر المتحقق عن كشفها هو ضرر جسيم¹.

وبناء على ما تقدم يمكن القول إنه يجب إخضاع المعلومات إلى اختبار ثلاثي لاستثناء معلومة ما من حق الاطلاع وفق الآتي²:

- 1- يجب ألا يرتبط كشف المعلومات بالهدف الشرعي المذكور في القانون.
 - 2- يجب أن يهدد الكشف بإلحاق ضرر كبير بذلك الهدف.
 - 3- يجب أن يكون الضرر أكبر من المصلحة العامة المراد تحقيقها.
- كما يجب عدم استثناء أي جهة عامة من الخضوع لقانون حرية الاطلاع على المعلومات حتى لو كانت طبيعة أعمالها تقع أغلبيتها تحت نطاق الاستثناءات كهيئة الأمن والدفاع، وأخيراً ألا تكون فكرة إحراج الحكومة سبباً في تقييد المعلومات.

وبناء على ما تقدم عند إعداد مشروع قانون حق الحصول على المعلومات لابد أن تحدد الأهداف القانونية بشكل مفصل، والتي تبرر استثناء ما، وتحديد المصالح التي

¹ مراجعة قانونية لقانون حق الوصول إلى المعلومات في ضوء المبادئ الدستورية والمعايير الدولية وواقع الإدارة العامة في لبنان - الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - منظمة الشفافية العالمية - شباط 2020 - ص 14.

² توبي مندل - مرجع سابق - ص 53.

مرجع الكتروني <https://yemen-nic.info/files/informatics/experts/pdf/2.pdf> - ص 53.

تشكل الأساس القانوني لاعتبار معلومة ما مستثناة من قانون حق الاطلاع، وتحديد الأسباب الموجبة لتنفيذ القانون، والسرية والأمن القومي والسرية التجارية والسلامة العامة والفردية، وفاعلية الحكومة في اتخاذ القرارات ونزاهتها¹.

وتحديد الاستثناءات يجب أن يعتمد على معيار مضمون ومحتوى المعلومة لا أن تؤسس على نوع الوثيقة، حتى لا يتم تضمين الاستثناءات معلومات لا تمت بصلة للمصلحة العامة، فهناك نوع من الوثائق لابد أن تقيد بوقت محدد، وعند انقضاء هذا الوقت يزول السبب أو التبرير الذي دعا إلى استثناء هذه الوثيقة أو المعلومة، كأن يختفي تبرير تصنيف وثيقة على أساس أنها تمس بالأمن الوطني بعد زوال الخطر الذي كان يهدده توافق الرفض واختبار الضرر الجوهري، وبناء على ذلك لابد أن تقيد المعلومات المستثناة من مبدأ الشفافية بفترة زمنية معينة تحدد ضمن القانون ذاته، بحيث يتم موازنة المدة مع الهدف من الحماية أو الاستثناء، بحيث تصبح هذه المعلومات متاحة للاطلاع بعد انقضاء المدة الزمنية والغاية التي استُثنت من الاطلاع لأجلهما، وذلك حتى لا يكون هذا الاستثناء سبباً في عدم إمكانية محاسبة المسؤولين الفاسدين عن أعمالهم غير الشرعية، والتي تلحق ضرراً بالمصلحة العامة².

¹ حق الجمهور في المعرفة، مبادئ التشريعات المتعلقة بحرية الاطلاع- مرجع سابق - ص5.

² د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص666.

وبناءً على المادة 22 السابقة لا يحق للإدارة أن تنكر وجود الوثيقة في حوزتها من عدمه، بل يجب عليها أن تقر أن الوثيقة المعفاة من حق الاطلاع موجودة في حوزتها، مع بيان تبريرها القانوني لعدم الكشف عن الوثيقة، إذ يجب أن تبين أن المعلومة أو الوثيقة تقع ضمن نطاق الاستثناءات المحددة حصراً بموجب أحكام القانون، وفي حال كانت المعلومات أو الوثيقة المطلوب الكشف عنها والخاضعة لنظام الاستثناءات تتضمن جزء من المعلومات غير خاضعة لنظام الاستثناءات فيجب على الإدارة أن تفصل المعلومات أو الوثائق عن بعضها فيجب على الإدارة أن تفصل هذه المعلومات وإتاحة المعلومات والوثائق غير الخاضعة للاستثناء.

ووفقاً لقانون حرية الاطلاع النموذجي فإن الاستثناءات من مبدأ الشفافية تتمثل

بالنقاط التالية:

1- المعلومات الشخصية: فقد حددت المادة 25 منه أنه يجب أن ترفض الإدارة منح

معلومات وثيقة تتضمن معلومات شخصية لطرف ثالث، إلا في ثلاث حالات:

أ - إذا وافق الطرف الثالث على كشف المعلومات.

ب - كان مقدّم الطلب وصياً للطرف الثالث أو أقرب الأقرباء له أو منفذاً لوصية

الطرف الثالث المتوفى.

ج - مرور أكثر من عشرين سنة على وفاة الطرف الثالث.

د -إذا ما كان الطرف الثالث موظفاً سابقاً أو حالياً في أي جهة رسمية أو عامة، وإذا كانت هذه المعلومات تتعلق بمهام وظيفته.

2- إذا كانت تتعلق المعلومة أو الوثيقة بمعلومات تجارية سرية، كان من شأن إفشاءها إضعاف المصالح التجارية والمالية للطرف الثالث وقد نصت المادة 27 من القانون النموذجي على أنه: " يحق للهيئة رفض إعطاء معلومات إذا:

أ - وصلته من طرف ثالث وكان تداولها يمثل انتهاكاً للسرية.

ب - وصلته بالسر عن طريق طرف ثالث وفي هذه الحالة إذا كانت تتضمن سرّاً تجارياً، أو تضعف المصالح التجارية والمالية للطرف الثالث، إذا ما نشرت.

ث - إذا وصلته المعلومات بالسر عبر دولة أخرى أو منظمة دولية يؤدي نشرها إلى الإضرار بالعلاقات بتلك الدولة أو المنظمة".

3- الصحة والسلامة في حال كانت إفشاء المعلومات يسبب خطراً على حياة أي فرد أو صحته أو سلامته.

4- تنفيذ القانون: حيث يحق للهيئة أن ترفض إعطاء المعلومات التي من شأن إفشاؤها يحقق أن ضرراً جدياً في:

أ- الوقاية من الجريمة أو كشفها

ب- إلقاء القبض على مجرم أو محاكمته.

ت- إدارة العدل.

ث-تقدير الضرائب.

ج- إدارة مراقبة الهجرة.

5- الدفاع والأمن في حال كانت المعلومات أو الوثيقة المطلوب الكشف عنها تشكل

خطراً على الدفاع الوطني والأمن.

6- المصالح الاقتصادية العامة: في حال كانت هذه المعلومات من شأنها أن تحقق

ضرر جدي على مقدره الحكومة بإدارة الاقتصاد.

7- اتباع سياسة وعمليات الهيئات العامة: حيث يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها

وثيقة ما، أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كان تقديم مثل هذه

المعلومات يمكن أن يؤدي إلى:

أ - أن تسبب ضرراً جدياً لفاعلية صياغة سياسة الحكومة أو تطويرها.

ب - أن تحبط بجد نجاح سياسة ما إذا ما كشفت معلومات مسبقة عن هذه السياسة.

ج - أن تهدم الإجراء التشاوري في هيئة عامة بمنع توفير نصيحة مجانية وصادقة أو

تبادل الآراء.

د - أن تحبط بجدية فاعلية إجراء اختبار أو تدقيق محاسبي تستعمله الهيئة العامة.

هـ - لا تُطبّق الفقرة الأولى على الوقائع أو تحاليلها أو المعلومات التقنية أو الإحصائية.

ونحن نرى أن هذا البند يتضمن استثناءات واسعة يمكن أن تنال من مضمون مبدأ

الشفافية لذلك يجب أن تحدد بدقة أكثر.

تطبيقات بعض الدول:

1- السويد: حددت المادة الثانية من الفصل الثاني من قانون حرية المعلومات

السويدي الوثائق والمعلومات غير الخاضعة لمبدأ السرية بحيث لا يجوز تقييد حق

الوصول إلى الوثائق الرسمية إلا إذا كان التقييد ضرورياً في الحالات التالية:

أ- أمن البلد أو علاقاته مع دولة أخرى أو منظمة دولية.

ب- السياسة المالية والنقدية المركزية للدولة.

ت- التفتيش أو الرقابة أو الأنشطة الإشرافية الأخرى لسلطة عامة.

ث- مصلحة منع الجريمة أو ملاحقة مرتكبيها.

ج- المصالح الاقتصادية للمؤسسات العامة.

ح- حماية الظروف الشخصية أو الاقتصادية للأفراد.

خ- المحافظة على الأنواع الحيوانية أو النباتية.

وفي كل الحالات يجب أن تفسر هذه الاستثناءات في أضيق الحدود.

2- كندا: على الرغم من أن القانون الكندي الخاص بحق الوصول إلى المعلومات قد

أكد على أن الهدف منه هو تعزيز مبدأ الشفافية، وضمان حق الوصول إلى

المعلومات الموجودة لدى الحكومة، إلا أن القانون أورد مجموعة من الاستثناءات

تفقد الشفافية مضمونها، وقد فصل الاستثناءات الواردة على قانون حرية الاطلاع

ضمن المواد 13- 26 والمادتين 68- 69، واعتمد في تحديد هذه الاستثناءات على معيار الضرر وأسبقية المصلحة العامة.

وهذه المعلومات تنقسم إلى نوعين الزامية لا يمكن للإدارة أي سلطة تقديرية فيها، واختيارية يكون للإدارة السلطة في تقدير إمكانية الكشف عن هذه المعلومات من عدمه، وذلك بناء على معيار تحقق المصلحة العامة، علماً أن القانون لم يضع آلية دقيقة لقياس هذه المصلحة وبالتالي أصبحت سلطة الإدارة مطلقة في هذا الشأن.

أ- المعلومات المستثناة بشكل إلزامي وتشمل: المعلومات السرية المتعلقة بالحكومات الأخرى والمخابرات والمراقبة الإقليمية والبلدية، إضافة إلى المعلومات الشخصية، والمعلومات الخاصة بالأسرار التجارية، المعلومات التقنية أو المالية أو التجارية المتعلقة بطرف ثالث¹.

ب- أما المعلومات المستثناة بشكل اختياري فهي تشمل:

- المعلومات المتعلقة بالأمن والدفاع وهنا حدد القانون في المادة 15 منه الحالات

المتعلقة بالأمن والدفاع بشكل واضح ودقيق².

¹ عرف قانون حق الاطلاع على السجلات الكندي الطرف الثالث في المادة الثالثة منه بأنه: "يعني أي شخص أو مجموعة من الأشخاص أو منظمة بخلاف الشخص الذي قدم الطلب أو مؤسسة حكومية".

² تنص المادة 15 من قانون حق الاطلاع الكندي على مايلي: "(1) يجوز لرئيس مؤسسة حكومية أن يرفض الكشف عن أي سجل يطلب بموجب هذا الباب ويتضمن معلومات يمكن على نحو معقول توقع أن يكون الكشف عنها ضاراً بسير

- والمعلومات بإنفاذ القانون وكشف الجريمة أو منعها أو قمعها، أو الأنشطة التي تشكل تهديد لأمن كندا بالمعنى المقصود وفق دائرة الاستخبارات الأمنية الكندية، والمعلومات المتعلقة بسير التحقيقات وخطط وأساليب، أو التي من شأنها أن تكشف عن هوية مصدر المعلومات السرية، وبشكل عام

-
- الشؤون الدولية أو الدفاع عن كندا أو أي دولة متحالفة أو مرتبطة بكندا أو بالكشف عن الأنشطة التخريبية أو العدائية أو منعها أو قمعها، بما في ذلك -نوع تقيد عمومية ما سبق -أي من هذه المعلومات:
- (أ) تتعلق بالتكتيكات أو الاستراتيجيات العسكرية، أو بمناورات أو عمليات عسكرية مضطلع بها استعدادا للأعمال العدائية أو فيما يتصل بالكشف عن الأنشطة التخريبية أو العدائية أو منعها أو قمعها.
- (ب) فيما يتعلق بكمية أو خصائص أو قدرات أو نشر الأسلحة أو غيرها من المعدات الدفاعية أو أي شيء يجري تصميمه أو تطويره أو إنتاجه أو النظر في استخدامه كأسلحة أو معدات دفاعية أخرى.
- (ج) فيما يتعلق بخصائص أو قدرات أو أداء أو إمكانات أو نشر أو مهام أو دور أي مؤسسة دفاعية أو أي قوة عسكرية أو وحدة عسكرية أو أفراد عسكريين أو أي منظمة أو شخص مسؤول عن الكشف عن الأنشطة التخريبية أو العدائية أو منعها أو قمعها.
- (د) تم الحصول عليها أو إعدادها لغرض المعلومات الاستخبارية المتعلقة ب:
- (i) الدفاع عن كندا أو أي دولة متحالفة أو مرتبطة بكندا.
- (ii) الكشف عن الأنشطة التخريبية أو العدائية أو منعها أو قمعها
- (هـ) تم الحصول عليها أو إعدادها لغرض المعلومات الاستخبارية المتعلقة بالدول الأجنبية أو المنظمات الدولية للدول أو مواطني الدول الأجنبية الذين تستخدمهم حكومة كندا في عملية المداورات والتشاور أو في إدارة الشؤون الدولية.
- (و) بشأن الأساليب والمعدات العلمية أو التقنية لجمع المعلومات المشار إليها في الفقرة (د) أو (هـ) أو بمصادرها.
- (ز) بشأن المواقف التي تعتمد عليها أو ستعتمدها حكومة كندا أو حكومات الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية للدول لأغراض المفاوضات الدولية الحالية أو المقبلة.
- (ح) تشكل مراسلات دبلوماسية متبادلة مع دول أجنبية أو منظمات دولية لدول أو مراسلات رسمية متبادلة مع البعثات الدبلوماسية الكندية أو المراكز القنصلية في الخارج، أو المتعلقة بأنظمة الاتصالات أو التشفير في كندا أو الدول الأجنبية المستخدمة.
- (ط) لتسيير الشؤون الدولية.

- المعلومات التي تحت سيطرة هيئات التحقيق أو المعدة من قبلهم¹، خطط

المفوضات الحكومية، المعلومات المقرر نشرها خلال 90 يوم، شؤون الموظفين

¹ نصت المادة 16 من قانون حق الاطلاع على السجلات الكندي: " (1) يجوز لرئيس مؤسسة حكومية أن يرفض الكشف عن أي سجل يطلب بموجب هذا الباب ويحتوي على:

(أ) المعلومات التي تم الحصول عليها أو إعدادها من قبل أي مؤسسة حكومية، أو جزء من أي مؤسسة حكومية، تكون هيئة تحقيق محددة في اللوائح في سياق التحقيقات القانونية المتعلقة ب:

- كشف الجريمة أو منعها أو قمعها.

- إنفاذ أي قانون في كندا أو مقاطعة.

- الأنشطة التي يشتبه في أنها تشكل تهديدات لأمن كندا بالمعنى المقصود في قانون دائرة الاستخبارات الأمنية الكندية، إذا كان السجل قد ظهر قبل أقل من عشرين عاما من الطلب.

(ب) المعلومات المتعلقة بأساليب التحقيق أو خطط التحقيقات القانونية المحددة؛

(ت) المعلومات التي يتوقع بشكل معقول أن يكون الكشف عنها ضارا بإنفاذ أي قانون في كندا أو مقاطعة أو بإجراء تحقيقات قانونية، بما في ذلك، دون تقييد عمومية ما سبق، أي معلومات من هذا القبيل

(ث) فيما يتعلق بوجود أو طبيعة تحقيق معين:

- من شأنه أن يكشف عن هوية مصدر سري للمعلومات.

- التي تم الحصول عليها أو إعدادها في سياق التحقيق.

(ج) المعلومات التي يتوقع على نحو معقول أن يكون الكشف عنها ضارا بأمن المؤسسات العقابية.

(2) يجوز لرئيس مؤسسة حكومية أن يرفض الكشف عن أي سجل مطلوب بموجب هذا الباب يتضمن معلومات يمكن أن يتوقع بشكل معقول أن تسهل ارتكاب جريمة، بما في ذلك، دون تقييد عمومية ما تقدم، أي معلومات من هذا القبيل.

(أ) بشأن الأساليب أو الأساليب الإجرامية.

(ب) أي معلومات تقنية تتعلق بالأسلحة أو الأسلحة المحتملة.

(ج) ضعف مبان معينة أو هياكل أو نظم أخرى، بما في ذلك نظم الحاسوب أو الاتصالات، أو الأساليب المستخدمة لحماية هذه المباني أو غيرها من الهياكل أو النظم.

(3) يرفض رئيس أي مؤسسة حكومية الكشف عن أي سجل مطلوب بموجب هذا الجزء يحتوي على معلومات حصلت عليها أو أعدتها شرطة الخيالة الكندية الملكية أثناء أداء خدمات الشرطة لمقاطعة أو بلدية وفقا لترتيب تم إجراؤه بموجب المادة 20 من قانون شرطة الخيالة الملكية الكندية، حيثما وافقت حكومة كندا، بناء على طلب المقاطعة أو البلدية، على عدم الكشف عن هذه المعلومات.

تعريف التحقيق:

(4) لأغراض الفقرتين (1) (ب) و(ج)، يعني التحقيق الذي:

(أ) تتعلق بإدارة أو إنفاذ قانون برلماني.

(ب) مصرح به بموجب قانون صادر عن البرلمان أو عملا به.

(ج) ضمن فئة التحقيقات المحددة في اللوائح.

الحكوميين أو لخطط التنظيمية في هذا الشأن، والنصائح والتوصيات الموجهة إلى حكومة كندا، المشاورات والمداوالات الحكومية.

وترى الباحثة أنه طالما تم منح الإدارة سلطة تقديرية في الموافقة على طلب الكشف عن مجموعة من المعلومات أو قبوله (رغم أن هذا التوسع في استثناء المعلومات ومنح الإدارة سلطة تقدير يخالف مضمون الشفافية وجوهرها)، فإن ذلك لا بد أن يكون بموجب معيار واضح وثابت، يعتمد على ثوابت معينة للموازنة بين الضرر والمصلحة المتحققة من إتاحة المعلومات، مع مراعاة المدة الزمنية التي تقل فيها حساسية وخطورة معلومة ما، مع تبرير الإدارة بشكل واضح في حال رفض طلب الكشف عن معلومة ما.

3-الأردن: حددت المادة 13 من القانون الأردني المعلومات المستثناة من مبدأ الشفافية على الشكل الآتي: "مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، على المسؤول أن يتمتع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي :

أ-الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر.

ب-الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق

مع دولة أخرى.

ج-الأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة، أو سياستها الخارجية.

د-المعلومات التي تتضمن تحليلات أو توصيات أو اقتراحات أو استشارات تقدم للمسؤول قبل أن يتم اتخاذ قرار بشأنها، ويشمل ذلك المراسلات والمعلومات المتبادلة بين الإدارات الحكومية المختلفة حولها.

هـ- المعلومات والملفات الشخصية المتعلقة بسجلات الاشخاص التعليمية او الطبية أو السجلات الوظيفية أو الحسابات أو التحويلات المصرفية أو الأسرار المهنية.

و-المراسلات ذات الطبيعة الشخصية والسرية سواء كانت بريدية أو برقية أو هاتفية أو عبر أي وسيلة تقنية أخرى مع الدوائر الحكومية والإجابات عليها.

ز-المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى التأثير في المفاوضات بين المملكة وأي دولة أو جهة أخرى.

ح-التحقيقات التي تجريها النيابة العامة أو الضابطة العدلية أو الأجهزة الأمنية بشأن أي جريمة أو قضية ضمن اختصاصها، وكذلك التحقيقات التي تقوم بها السلطات المختصة للكشف عن المخالفات المالية أو الجمركية أو البنكية ما لم تأذن الجهة المختصة بالكشف عنها.

ط-المعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الاقتصادية والمعلومات، عن العطاءات أو البحوث العلمية أو التقنية التي يؤدي الكشف عنها

الى الإخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية أو بالمنافسة العادلة والمشروعة أو التي تؤدي إلى ربح أو خسارة غير مشروعين لأي شخص".

لقد استهل المشرع الأردني هذه المادة بعبارة "مع مراعاة التشريعات والأحكام النافذة"، وهذا يعد مأخذ على قانون حق الوصول إلى المعلومات، إذ يجب أن يكون له الصلاحية فقط في تحديد المعلومات المستثناة من مبدأ الشفافية، وبناء عليه يجب أن تعدل جميع التشريعات الأخرى بما يتماشى مع قانون حرية الوصول إلى المعلومات، حتى يحقق الغاية المرجوة منه، فبهذه العبارة يكون قد أفرغ القانون الخاص بحرية الاطلاع من مضمونه، وبالتالي لابد من إزالة هذه العبارة وذكر الاستثناءات على سبيل الحصر، وأن يضمن عبارة يلغى كل مادة أو تشريع يتعارض مع أحكام هذا القانون.

4 — لبنان: حددت المادة الخامسة من القانون المعدل لقانون حق الحصول على المعلومات اللبناني رقم 233 لعام 2021 المعلومات التي لا يجوز الكشف عنها وتشمل:

أ- أسرار الدفاع والأمن القومي والأمن العام.

ب- إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري.

ت- حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية.

ث- الأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني.

لم تذكر الاستثناءات في القانون اللبناني على سبيل الحصر، حيث جاء البند الأخير بعبارة الأسرار التي يحميها القانون، وهذا يشمل أي قانون نافذ وضرب السر المهني على سبيل المثال، وبالتالي يمكن أن يكون أي معلومة سرية بموجب القوانين السارية، وهذا يتناقض مع الغاية من تشريع قانون حق الحصول على المعلومة، الذي يجب أن يختص وحده بتحديد المعلومات الخاضعة لمبدأ السرية، وأن تلغى كافة القوانين أو تعدل بما يتوافق مع قانون حق الحصول على المعلومة، فضلاً على أنه لم يحدد المعيار الذي يبنى عليه القرار من قبل الإدارة باستثناء معلومة من عدمه، وهذا يتعارض مع مبدأ الكشف في حده الأقصى والذي يعد أولوية لتشريعات حرية الاطلاع على المعلومات.

مما تقدم ترى الباحثة أن مبدأ الشفافية لا يمكن أن يحقق هدفه دون وجود قانون واضح يتضمن معايير وآليات في الكشف عن المعلومات، واعتماد الاختبار الثلاثي — المعتمد كمعيار دولي — بشكل واضح ودقيق لتبيان المعلومات المستثناة، ويجب أن تضمن القوانين أن الأولوية هي للكشف عن المعلومات في حدها الأقصى، وفي حال تعذر التوفيق بين قانون حرية المعلومات والقوانين الأخرى المتعلقة بالسرية فيجب أن تتغلب أحكام قانون حق الحصول على المعلومات على قوانين السرية.

وبالتالي لابد من أن يكون هناك مراجعة لكافة القوانين التي تقيد حرية الكشف

عن المعلومات، وجعلها تنسجم مع قانون حق الحصول على المعلومات.

المطلب الثاني

مضمون مبدأ الشفافية

ينطوي مضمون مبدأ الشفافية على مجموعة من الالتزامات التي تقع على عاتق الإدارة العامة القيام بها، والتي تعتبر في المقابل حق للمواطنين وأصحاب المصلحة، وهذه الالتزامات إنما يتم استخلاصها من خلال تعريف الشفافية الذي سبق أن ذكرناه من خلال مفهوم الشفافية الذي يعني: "التزام الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالمعلومات والبيانات الصادقة عن كافة أهدافها وخططها وهيكلها وأنشطتها وموازناتها ومداولاتها ومشروعاتها وأعمالها، مع بيان الأسباب الحقيقية التي دفعتها لاتخاذ قراراتها".

وعليه فإن الالتزامات المترتبة على عاتق الإدارة تنطوي على ما يلي كحد أدنى:

الفرع الأول: الالتزام الصادق من قبل الإدارة عن الكشف عن المعلومات الخاصة

بإدارة الشؤون العامة

الفرع الثاني: الالتزام بتسبيب القرارات الإدارية.

الفرع الثالث: حق معرفة طرق وآلية المساءلة العامة للإدارة عن أخطاءها.

الفرع الرابع: حق الاطلاع على مداولات الحكومة والإدارة العامة.

الفرع الأول

الالتزام الصادق من قبل الإدارة بالكشف عن المعلومات الخاصة بإدارة الشؤون العامة

إن إتاحة المعلومات هو جوهر مبدأ الشفافية، لكنه لا يكفي لوحده دون معرفة المواطنين بذلك، وبطريقة وآلية الحصول عليها، وكما ذكرنا سابقاً أن الشفافية لا يمكن أن تحقق غايتها دون مجانية الوصول إليها، أو تكلفتها البسيطة التي لا تعرقل الوصول إلى المعلومات من قبل الجميع وخاصة الطبقات الفقيرة.

نصت المادة 19 من القانون النموذجي لحرية الاطلاع على أنه: "تُلزم كل هيئة عامة حفظ وثائقها بطريقة تسهّل حق الاطلاع وفق ما ينصّ عليه هذا القانون وعلى نحو مطابق لنظام الممارسة المنصوص عليه في الفقرة الثالثة.

- على كلّ هيئة أن تضمن تنفيذ الإجراءات المناسبة لتصحيح المعلومات الشخصية.
- على المفوض بعد الاستشارات المناسبة مع الأفراد المهتمين، إصدار نظام الممارسة الذي يتم تجديده من وقت إلى آخر؛ وهو يتعلق بترتيب الوثائق وإدارتها وحفظها في الأماكن العامة".

وعليه فإن التزام الإدارة الصادق بالكشف عن المعلومات، يلزم أن تعتمد لتنفيذ التزامها، العديد من الإجراءات والخطوات التي تضمن تنفيذها، فمثلاً يترتب على الإدارة العام العمل على حفظ المعلومات بطريقة آمنة، وبشكل صحيح، بما يضمن للإدارة أن تثبت للمجتمع أنها تقوم بتنفيذ أعمالها الإدارية، واستخدام الموارد بصورة سليمة

ومسؤولة، فبدون ذلك لا يمكن اثبات الأعمال غير الشرعية، أو الجرائم الاقتصادية المرتكبة من قبل المسؤولين والموظفين في الإدارة العامة.

ولضمان حفظ المعلومات وعدم اتلافها أو هدرها، لابد أن يكون هناك نظام قانوني رادع، يمنع العبث بالمعلومات أو اتلافها عمداً، مع تجريم هذا الفعل، فضلاً على تخصيص المال و الكادر المختص لضمان حفظ المعلومات وعدم هدرها أو اتلافها سواء كانت وثائق ورقية أو وثائق الكترونية أو صور أو سجلات أو تسجيلات صوتية أو فيديو أو شكل كانت عليه المعلومة، ومع التطور التكنولوجي واعتماد أغلب الدول على الحكومة الالكترونية والشبكة العنكبوتية كان لابد من إيجاد هياكل معلوماتية الكترونية لكافة الأعمال والأنشطة الإدارية، على الأقل الحديثة التي نفذت من تاريخ صدور التشريعات المتعلقة بقانون حق الحصول على المعلومات، مع وضع آليات تقنية وقانونية للحفاظ عليها وإصدار قوانين تضمن حماية المعلومات الالكترونية من القرصنة والاتلاف والعبث بها.

ولا يمكن للإدارة أن تحقق التزامها السابق دون أن تسعى إلى تنظيم حفظ المعلومات بشكل سجلات تمكن من معرفة نشاطات وأعمال الإدارة، التي تمكن الجمهور من معرفة ماذا تفعل الحكومة؟ ولماذا؟ وكيف تفعله؟

فضلاً عن كافة الشؤون المالية التي نفذت لتسيير الأعمال والخطط العامة وغير ذلك..¹، وهذا أشبه بنظام إمساك الدفاتر التجارية التي يتحتم على التاجر تنظيمها بموجب القانون التجاري.

وبناء على ما تقدم يتحتم على الإدارة العامة أن تقوم بنشر المعلومات المتعلقة بالشؤون العامة أو ملخص عنها مع بيان كيفية الاطلاع على المعلومات كاملة أو الحصول عليها، وهذا يقتضي أن يتضمن القانون الزاماً عاماً لنشر فئات أساسية من المعلومات التي يجب نشرها كحد أدنى، وأن تقوم الجهات الخاضعة لمبدأ الشفافية بنشر وإتاحة المعلومات ووثائق ذات أهمية جدية للجمهور، وقد حدد لقانون النموذجي حرية الاطلاع المعلومات الواجب نشرها كحد أدنى وفق المادة 17 منه كالآتي:

أ - وصف هيكلية الهيئة وواجباتها وشؤونها المالية.

ب - تفاصيل مهمة تتعلق بجميع الخدمات التي تؤمنها الهيئة مباشرة لأفراد المجتمع.

ج - أي طلب مباشر أو شكاوى متوافرة لأفراد المجتمع تتعلق بقوانين أو بتقصير تطبيق هذه القوانين من قبل تلك الهيئة، يرفق معه ملخص عن عدة طلبات أو شكاوى أو أعمال مباشرة قام بها أفراد المجتمع وقد سبق واستجابت الهيئة لها.

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 555.

د - دليل بسيط يتضمّن المعلومات المناسبة عن نظام حفظ الوثائق وأنواع المعلومات والصيغ التي تحتفظ بها وفئات المعلومات التي تنشرها الهيئة والإجراءات المتبعة خلال تقديم طلب المعلومات.

هـ - وصفٌ لسلطة المسؤولين عنها وواجباتهم والإجراءات التي تلي اتخاذ القرارات.
و - أية تعليمات، أو مناهج أو قواعد أو مطبوعات أو أدلة وجيزة فيما يتعلّق بتصريح أعمال هذه الهيئة.

ز - مضمون جميع القرارات و/أو المناهج التي اعتمدتها الهيئة والتي تؤثر في العامة، مع تدوين جميع أسبابها والتفسيرات والمواد الخلفية المهمة.

ح - أية آليات أو إجراءات تساعد أفراد المجتمع على توجيه الاحتجاجات أو تؤثر في صياغة المناهج وفي ممارسة السلطة من قبل هذه الهيئة.

وبالتالي فإن أفراد المجتمع هم أصحاب الحق الأصل في الاطلاع على كيفية إدارة الشؤون العامة من قبل الحكومة، وخطتها المستقبلية المتعلقة بإدارة الشؤون الإدارية.

معظم القوانين التي درست تفرض على الحكومة نشر بعض المعلومات الأساسية حتى لو يتم السؤال عنها، وإن دل ذلك على شيء فهو أن الحق يتعدى الاستجابة

لطلبات الاطلاع على المعلومات ويشمل نشر المعلومات التي تهم القسم الأعظم من الجمهور¹.

تعتمد القوانين الدولية على نموذجين مختلفين لنشر المعلومات، فالبعض يقدم لائحة بفئات الوثائق التي يجب أن تنشر، كالمعلومات المختصة بالعمليات المختلفة التي تقوم بها الإدارة، مثل الخدمات التي تقدمها وطريقة الحصول عليها، فهذه الطريقة واضحة وثابتة في جميع المؤسسات الحكومية، والقانون البلغاري رائد في هذا المجال، فهو يفرض على المؤسسات العامة أن تنشر معلومات حول أمور تهدد الحياة والصحة والمال والعقار، أي المواضيع التي تخص المصلحة العامة، بينما تعتمد قوانين أخرى على نموذج تقوم بموجبه الإدارة العامة بوضع خطط أو عروض للنشر، وتكون بحاجة لموافقة مؤسسة منفصلة، فهذه الطريقة مرنة وقابلة للتغيير مع الوقت، ولكنها قد تقود إلى فروق واختلافات بنوع المعلومات المعلن عنها من قبل المؤسسات العامة المختلفة².

تطبيقات الدول:

¹ توبي مندل، مرجع سابق، ص 129.

² نفس المرجع، ص 130.

1- في كندا: وفق المادة الخامسة من قانون الوصول إلى السجلات الكندي يتوجب

على الوزير المعين أن يعد للنشر مرتين على الأقل كل سنة، نشرة محدثة تحتوي

على المعلومات التالية:

(أ) وصف لتنظيم ومسؤوليات كل مؤسسة حكومية، بما في ذلك تفاصيل عن برامج

ووظائف كل قسم أو فرع من كل مؤسسة حكومية.

(ب) وصف لجميع فئات السجلات الخاضعة لسيطرة كل مؤسسة حكومية بتفاصيل

كافية لتسهيل ممارسة حق الوصول.

ج - وصف لجميع الأدلة التي يستخدمها موظفو كل مؤسسة حكومية في إدارة أو

تنفيذ أي من برامج أو أنشطة المؤسسة الحكومية.

(د) لقب وعنوان الموظف المختص لكل مؤسسة حكومية ترسل إليه طلبات الاطلاع

على السجلات.

ويمكن أن يتم بموجب المادة نفسها الفقرة الثالثة منها أن يصاغ وصف يتضمن

الأسس التي يمتلك على أساسها رئيس الجهة الحكومية سلطة رفض إفشاء جزء من

السجل المطلوب وفق أحكام هذا القانون، ويتعين على الوزير المعين أن يعمل على

إتاحة نشر المعلومات في جميع أنحاء كندا وفقا للمبدأ القائل بأن لكل شخص الحق في

الوصول إليها بشكل معقول.

وبناء عليه فإن القانون الكندي ألزم لجهات الحكومية بشكل واضح وصريح بنشر المعلومات المتعلقة بإدارة الشؤون العامة، وإتاحة المعلومات لا يعد كافية ما لم يكن الجمهور على علم بوجودها أو طريقة الوصول إليها.

2- السويد: بالرغم من السويد من الدول الرائدة في مجال تطبيق مبدأ الشفافية والتمتع بالحريات، إلا أن القانون لم يلزم الإدارة بنشر معلومات تتعلق بإدارة الشؤون العامة كحد أدنى، إلا أنها ملزمة بعرض كافة السجلات والوثائق أمام الجمهور والصحافة، التي تتمتع بحرية مطلقة بموجب قانون حرية الصحافة لعام 1982، والذي يحظر الرقابة على الصحافة والصحفيين، مع تأمين حماية قانونية لمصدر المعلومات مع فرض عقوبات في حال إفشاء سرية مصدر المعلومات، وهذه الحماية تشمل الجميع بما فيهم الموظفين الحكوميين، والقائمين على إعطاء المعلومات بموجب قانون حرية الحصول على المعلومات¹.

3- في الأردن: نصت المادة 14 -الفقرة أ من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني على أنه: "أ- على كل دائرة ان تقوم بفهرسة وتنظيم المعلومات والوثائق التي تتوافر لديها حسب الاصول المهنية والفنية والمرعية،

¹ Stanley V. Anderson- op.cit- p.439.

وتصنيف ما يتوجب اعتباره منها سرياً ومحماً حسب التشريعات النافذة خلال

مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

إلا أن القانون الأردني لم يتضمن أي مادة عن نشر المعلومات المتعلقة بإدارة

الشؤون العامة من قبل الإدارة، فلا يقتصر الالتزام الايجابي الواقع على الإدارة فقط

على ما يخص إتاحة المعلومات بناء على تلبية الطلبات فقط، بل يقع على عاتقها

التزام آخر يتمثل في نشر المعلومات الرئيسية من تلقاء نفسها، والمعلومات الرئيسية

التي تكون ذات أهمية كبيرة بالنسبة للجمهور، وبالتالي لابد من تضمين القانون الأردني

نصاً بوجوب إلزام الإدارة بنشر المعلومات التي تستحوذ على اهتمام أغلبية المواطنين.

في لبنان: ألزم القانون اللبناني رقم 28 لعام 2017 الإدارة بنشر مجموعة من المعلومات

على مواقعها الالكترونية، وبصيغ قابلة للنشر والبحث والنسخ، وتشمل بناء على المادة

الخامسة من التعديل القانوني لقانون حق الحصول على المعلومات مايلي:

"- المراسيم والقرارات والتعليمات والتعاميم والمذكرات التي تتضمن تفسيراً للقوانين

والأنظمة أو تكون ذات صفة تنظيمية، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ

صدورها.

يكون النشر في الجريدة الرسمية إضافةً إلى الموقع الالكتروني التابع للإدارة.

كما تُنشر جميع هذه المواد التشريعية والتنظيمية في الجريدة الرسمية بصيغة

الالكترونية متاحة، ضمن مهلة سنة من تاريخ صدور هذا القانون كحدٍ أقصى.

- جميع العمليات التي بموجبها يتم دفع أموال عمومية تزيد عن خمسين مليون ليرة، وذلك خلال مهلة شهر من تاريخ اتمامها أو إتمام أحد أقساطها، على أن يتضمن النشر ما يلي: قيمة عملية الصرف، وكيفية الدفع، والغاية منه، والجهة المستفيدة، والسند القانوني الذي بموجبه جرى الصرف كالمناقصات، والعقود بالتراضي وتنفيذ الاحكام القضائية، ويستثنى من أحكام هذه المادة رواتب وتعويضات الموظفين".

لم تتضمن المادة المذكورة أعلاه النص على نشر المعلومات المتعلقة بإدارة الشؤون الإدارية، وبالحد الأدنى يجب أن تشمل المعلومات العملية المتعلقة بسير أعمال الجهة العامة، إضافة إلى الإجراءات وطرق مراجعة المواطنين والشكاوى التي يمكن أن تقدم من قبلهم في وجه الجهة العامة، فضلاً عن كيفية مشاركة المواطنين في السياسات الرئيسية وتقديم الاقتراحات من قبلهم، ونوع وشكل المعلومات التي تحتفظ بها الإدارة، فضلاً عن الأسباب الرئيسية التي دفعت الإدارة لاتخاذ قراراتها.

الفرع الثاني

الالتزام بتسبيب القرارات الإدارية

يعد تسبيب القرارات الإدارية جزءاً هاماً وأساسياً من مبدأ الشفافية، فتعريف مبدأ الشفافية الذي يعني في نهاية المطاف أن تصبح الإدارة العامة إدارة من زجاج، والتسبيب من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري الذي يعد عنصراً أساسياً من عناصر

الشفافية، حيث يفرض التزاماً على عاتق الإدارة يتمثل بالإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية، التي كانت وراء قيام الإدارة بتصرف أو اتخاذ قرار ما، مما يسمح كقاعدة عامة لذوي الشأن بالاطلاع على أسباب القرار في وقت اطلاعهم على القرار المخاطبين به.

ويعتبر تسبب القرارات الإدارية من الموضوعات التي اهتمت بها كتابات الفقه الإداري الحديث في إطار الاهتمام العالمي بحقوق الإنسان، على أساس أن أحد أهم هذه الحقوق - بل وفي مقدمتها - حق العلم والمعرفة، والتي تتضمن حق الاطلاع على المعلومات الذي يشكل جوهر مبدأ الشفافية، الذي يتعارض مع مبدأ عدم التسبب الوجوبي، والذي يعني عدم التزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها إلا عند وجود نص يلزمها بذلك، لذا نجد رياح التغيير تهب في شتى الأنظمة القانونية دافعة لتقرير مبدأ التسبب الوجوبي وصياغته في نصوص ملزمة وصل حد تقديسها إلى إقراره كمبدأ دستوري في بعض الأنظمة¹.

يعرف سبب القرار الإداري بأنه الظروف الواقعية أو القانونية التي يقوم عليها القرار²، والسبب في القانون الإداري خارج عن القرار الإداري، أي أنه يشكل الواقعة

¹. رضا عبد الله حجازي - الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه -

جامعة القاهرة - 2001 - ص 14.

². د. مهند نوح - مرجع سابق - ص 14.

الموضوعية أو القانونية السابقة على اتخاذ القرار الإداري، والتي دفعت الإدارة إلى اتخاذه.

وفي الحقيقة إن العملية التي تفصح الإدارة فيها عن أسباب قراراتها هو ما يسمى تسبيب القرارات، وبالتالي يجب عدم الخلط بين أسباب القرار الإداري وبين تسبيبه، والذي من حيث المبدأ تكون الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها أو تعليلها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك¹، وهي حالات خاصة، وعندها يجب تقيد الإدارة بها والافصاح عن أسباب اتخاذ قراراتها، وبالتالي أصبح عدم تسبيب القرارات الإدارية هو القاعدة العامة، والذي نتج عنها إحاطة قرارات الإدارة بالغموض في أغلب الأحيان.

وإذا كان الأصل والمبدأ العام أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب القانون ذلك، وهذا ما أكدته مجلس الدولة المصري في أحكامه حيث قضت محكمة القضاء المصرية: "بأن الأصل في القرار عدم تسبيبه، إلا إذا نص القانون على وجوب التسبيب"².

¹ عبد الرؤوف الكساسبة وآخرون - عيب الشكل وأثره في القرار الإداري - مجلة علوم الشريعة والقانون - كلية الحقوق - جامعة اليرموك - مجلد 40 ملحق 1 - 2013 - من ص 1012 إلى ص 1023 - ص 1015.

² حكم محكمة القضاء الإداري المصرية - جلسة 1968/4/24 - مجموعة المبادئ القانونية التي أقرها القضاء الإداري المصري في ثلاث سنوات - ص 304.

يعتبر التسبب عنصراً من العناصر الشكلية الجوهرية الذي يترتب على اغفالها جزء قانوني هام، حيث أن الاخلال بالتسبب الوجوبي، يعصف بالقرار الإداري برمته، ويؤدي إلى بطلانه لغيب في شكل القرار¹.

وفيما يتعلق بتعريف التسبب قضاءً فإن القضاء الإداري لم يعط تعريفًا واضحاً للتسبب، ومثال ذلك محكمة القضاء الإداري المصرية أن المقصود بالتسبب في بعض أحكامها أنه: "إيضاح وجهة نظر اللجنة في الطلب الذي ترفضه، حتى يكون صاحب الأمر على بينة من أمره، وليحدد موقفه على أساس هذا الإيضاح، علّه يستكمل أوجه النقض، أما القول إجمالاً بعدم توافر الشروط المنصوص عليها في القانون فهو قول لا يصح أن يكون سبباً لقرار الرفض بالمعنى الذي يقصده القانون"².

كما ذهب القضاء الأردني على أن التسبب إجراء شكلي يتطلبه القانون، لا يكون لازماً إلا إذا أوجبه القانون³.

وذهب مجلس الدولة السوري في القرار رقم 62 في الطعن أساس 82 لعام 1968 إلى القول: "لئن كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يكن ثمة نص قانوني صريح على وجوب التسبب، وإن المادة 85 من قانون الموظفين الأساسي قد

¹ خليل محسن - القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة - دار النهضة - بيروت - 1972 - ص 563.

² 10 حكم مشار إليه في: مصطفى أبو زيد فهمي - القضاء الإداري ومجلس الدولة - الطبعة الرابعة - منشأة المعارف - الإسكندرية - لسنة 1998 م - ص 606.

³ حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 87/64 - مجلة نقابة المحامين - العدد 9 - سنة 1989 - ص 1629.

أعفت الإدارة من تسبب قرارها بالصرف من الخدمة، إلا أن هذا الحكم قانوني غير ناج من نطاق مبدأ تمشي عليه الفقه والقضاء الإداريان، ومبناه أنه حيثما تتطوع الإدارة ببيان سبب قرارها من ذاتها أو بناء على طلب من القضاء تعود رقابة القضاء الإداري إلى ممارسة سلطتها المعتادة"¹.

وكذلك جاء في القرار رقم القرار 162 في الطعن أساس 93 لعام 1974 الصادر عن مجلس الدولة السوري: "لا ينال من القرار الصادر بفرض عقوبة العزل عدم لجوء الإدارة إلى ذكر الأسباب الداعية إلى ذلك تأسيساً على ما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري من أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها".

وبناء على ما تقدم فإن التسبب غير ملزم للإدارة إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك، وبالتالي لا يرتقي إلى أن يكون ركناً من أركان القرار الإداري، إلا إذا كان التزام فرضه القانون، على عكس السبب الذي يعد ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري، وغيابه يؤدي إلى بطلان القرار.

وقد برر أنصار عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية بالحجج التالية²:

¹ اجتهادات القانون الإداري السوري (الجزء الأول) - موقع الكتروني - mohamah.net 2024.

² د. محمد عبد اللطيف - تسبب القرارات الإدارية - كلية الحقوق - جامعة المنصورة - 1996 - دار النهضة العربية - ص 33.

1- فعدم التسببب الوجوبي للقرارات الإدارية، إنما هو تعبير عن فكرة القرار الإداري ذاتها، باعتباره أحد امتيازات السلطة العامة التي تملكها الإدارة العامة في مواجهة الأفراد.

2- التسببب يتعارض مع تسهيل العمل الإداري: إذ إن عدم التسببب الوجوبي يضمن فاعلية النشاط الإداري، حيث إن تقرير التسببب مبدأ عام إنما يقود في النهاية إلى الانتقال على عاتق الإدارة بأعباء شكلية قد تعيقها في أداء وظائفها بفعالية. ويرد عليه أن كل قرار مبني على سبب يسبق إصداره بعد بحث وتحري، والتسببب ليس من شأنه إكراه الإدارة على التعبير بل فقط التعبير عنها، ومن شأن التسببب أيضاً تسهيل وظيفة الرئيس الأعلى إذ يمكنه ممارسة سلطاته بسهولة غي الرقابة على القرار.

3- إن قرينة سلامة القرارات الإدارية تستبعد الالتزام العام بالتسببب، حيث إنه من المسلمات أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة، أي إنها تظهر إلى حيز الوجود القانوني، وهي تتمتع بما يسمى بقرينة المشروعية، وهو ما يفترض أنها ترتكز على أسباب صحيحة مما يستبعد بدوره التسببب الوجوبي للقرارات الإدارية .

4- فاعلية الرقابة القضائية تستبعد الالتزام بالتسببب: إذ إن القاضي الإداري يبسط رقابة واسعة على أسباب القرارات الإدارية، وهو ما يشكل في حد ذاته ضمانات تحول دون وجوب تسببب القرارات الإدارية أصلاً عاماً.

5- التسبب يتعارض مع مبدأ سرية العمل: يبدو أنصار هذا الاتجاه لازالوا متمسكين بمبدأ السرية الذي يعد ميراث تاريخي للإدارة العامة، الذي يقوم على فكرة أن مصلحة الإدارة بالكشف على أعمالها، أن علانية القرارات الإدارية من شأنها إعاقة العمل الإداري، لأن العلانية سوف تؤدي إلى إعاقة الإجراءات وتوفير مناخ ملائم للمنازعات.

ويرد على ذلك أن العلانية من شأنها أن تزيد فاعلية الإدارة من خلال اتباعها سياسة أكثر وضوحاً، وإن كانت السرية يمكن أن تخفف من الضغوط الخارجية إلا أنها بالمقابل لا تضمن عدم إلغاء القرارات بعد صدورها، والوقاية السابق خير من العلاج اللاحق.

فضلاً على أن السرية يمكن أن تخلق تمييزاً بين أفراد المجتمع من حيث الحصول على المعلومات، فمنهم من يستطيع الحصول على المعلومات بفضل قوته وصلاته، ومنهم من يقف عاجزاً أمام جبروت الإدارة.

والتسبب في الحقيقة له أهمية كبيرة تتمثل في أنه يشكل ضمانة مهمة للجمهور وأصحاب الشأن في الحصول على توضيح حول ظروف اتخاذ قرار ما، وبالتالي يتيح لهم أن يحددوا موقفهم من القرار المتخذ فيما أن يقتنع به أو يطعن به وفق الطرق المحددة قانوناً، ومن هنا تأتي أهمية التسبب في تحقيق مبدأ الشفافية.

فالتطور الحاسم الذي شهدته التشريعات الدولية من خلال اتجاه الدول نحو تطبيق مبدأ الشفافية، وصدور تشريعات متعلقة بحرية الاطلاع على المعلومات، أدى إلى الاتجاه نحو مبدأ عام وهو إلزام الإدارة بتسبيب كافة قراراتها، عدا استثناءات ترد على سبيل الحصر تتعلق بقرارات ذات طبيعة خاصة.

فقد جسدت كثيراً من الدول الأوروبية مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية، إما بنص قانوني أو اجتهاد قضائي، وهذا عملاً بالقانون الأوروبي المتعلق بالسلوك الحسن للإدارة لسنة 1999، وكذلك بموجب المادة 11 فقرة 30 من الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالحقوق الأساسية إذ نصت صراحة على وجوب تعليل الإدارة لقراراتها¹.

ومن خلال ما تقدم يمكن بيان أهمية تسبيب القرارات الإدارية من خلال جانبين أولهما أهميته بالنسبة للقاء والإدارة وثانيهما أهميته بالنسبة للأفراد:

أولاً - أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة والقضاء:

1- بالنسبة للإدارة: إن تسبيب القرارات بالنسبة للإدارة إنما هو إظهار لما ورد في ذهن الإدارة عند اتخاذ قرار في مسألة ما، حيث إن التسبيب يعتمد على أسس ديمقراطية مفادها قيام موظفي الإدارة بإبداء أسبابهم التي دفعتهم لإصدار قراراتهم، وهذا ما يشكل جزء من الشفافية، فالتسبيب يدفع الإدارة بشكل غير مباشر للتأني ودراسة

¹ أ. معزوزي نوال - التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيد لمبدأ الوضوح الإداري - مجلة صوت القانون - العدد السابع 2017- - جامعة الجليلي بو نعامة خميس مليانة - من ص 293 إلى ص 320 - ص 249.

قراراتها، فالتسبب وسيلة للكشف عن مدى تقييد الإدارة بواجباتها المفروضة عليها قانوناً وعدم فسادها، ويكون التسبب دافعاً للإدارة للاهتمام بقرارتها وبذل العناية الكافية عند إصدارها وبما يكفل تفادي عيوب القرارات وتعريضها للإلغاء¹، وبالتالي فإن التسبب يعزز الثقة بين الإدارة وبين الجمهور ويعزز مبدأ الشفافية.

2- بالنسبة للقضاء : فمن المسلم به أن مبدأ الشرعية يقتضي سيادة القانون، وسيادة القانون لا تتحقق إلا بتمكين القضاء من ممارسة رقابته على مشروعية أعمال الإدارة، وتسبب القرارات الإدارية يعتبر بالنسبة للقاضي مصدر للمعلومات، الأمر الذي يسهل مهمته في الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، فهو يساعد القاضي في الرقابة على عيب السبب وعيب إساءة استعمال السلطة أو عيب في الإجراءات وعيب مخالفة القانون²، ولهذا يتعين أن يكون هناك سلطة بيد القضاء تلزم الإدارة على تسبب قراراتها، حتى تتمكن من ممارسة رقابتها على أكمل وجه على أعمال الإدارة.

¹ د. سامي الطوخي - الرقابة القضائية على تسبب القرارات الادارية - دراسة تطبيقية مقارنة - ط 1 - دائرة القضاء - ابو ظبي - 2013 - ص 21.

² د. محمد عبد اللطيف - مرجع سابق - ص 184.

ثانياً - أهمية التسبب بالنسبة للأفراد:

مما لا شك فيه أن الحكومة وإداراتها إنما وجدت لتقوم بتسيير وإدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات العامة لإشباع حاجات المواطنين من السلع والخدمات، والعمل على تحقيق التنمية المستدامة على كافة المستويات، وهذا لا يمكن تحقيقه دون ممارسة رقابة فعالة على أعمال الإدارة، ولعل تسبب القرارات المتخذة من قبل الحكومة والإدارة يعد أهم الضمانات لحماية حقوق المواطنين، فمن خلاله يتمكن المواطنون من التعرف على الأسباب التي دعت الإدارة إلى اتخاذ قرار ما أو تصرف ما، كما أن تسبب القرارات الإدارية يؤدي إلى احترام حقوق المعنيين بالقرار، ذلك الحق الذي يعد مبدأ عاماً يقره القانون الطبيعي، ومظاهر هذا الحق لا تقتصر على مبدأ علم المعني بالقرار الصادر بحقه فقط بل وحياد رجل الإدارة ، كما تعد وسيلة غير مباشرة لكفالة حق الدفاع، هذا بالإضافة إلى أن التسبب يؤدي إلى اقناع الرأي العام بعدالة القرارات الإدارية، وبالتالي كسب ثقة المعنيين بها، كما أن التسبب يؤدي إلى تقليل الدعاوى، فإمام الأفراد بالأسباب التي دعت الإدارة إلى اتخاذ قرارها، ومن ثم تقدير نسبة النجاح في طعونهم القضائية، مما يوفر عليهم جهداً وأعباءً مالية كبيرة، ويجنبهم البطء في إجراءات التقاضي¹.

¹ سمية كامل - الشكل في القرارات الادارية دراسة مقارنة - منشور رت الحلبي الحقوقية -2013- ص49.

وهناك عدة شروط لا بد من توافرها في تسبيب القرار الإداري حتى يعتبر

صحيحاً:

1- أن يكون التسبيب مباشراً ومكتوباً: والتسبيب المباشر يستبعد التسبيب الشفوي،

ويستبعد التسبيب بالإحالة، حيث أن اشتراط أن يتضمن القرار على الاعتبارات

المادية والقانونية يفترض بشكل تلقائي أن يكون القرار مكتوباً، وبالتالي فإنه يستبعد

أن يكون القرار شفوياً، فالتسبيب والقرار الشفوي فكرتان متناقضتان لا تجتمعان،

كما أنه لا يجوز للإدارة العامة مصدرة القرار أن تحيل التسبيب إلى وثيقة أخرى،

فلا يعتبر القرار في هذه الحالة مسبباً¹.

2- أن يكون التسبيب معاصراً: ويقصد به أن يتوافر بيان بالاعتبارات القانونية

والواقعية للقرار وقت إصدار القرار نفسه، بحيث يكون هناك تزامن بين إصدار

القرار وتسببيه².

وهذا الشرط منطقي فالحكم بمشروعية قرار ما ينظر فيه إلى الوقت الذي تم اتخاذه

فيه، فضلاً على أن عدم تسبيب القرار المعاصر يعطي فرصة للإدارة لخلق أسباب

أخرى تبتدعها الإدارة تمهيداً لقرار أو تصرف ما.

¹ د. محمد عبد اللطيف - مرجع سابق - ص 132.

² د. مهند نوح - مرجع سابق - ص 18.

3- أن يحتوي التسبب على جميع الاعتبارات القانونية والواقعية التي دعت إلى

إصداره: ويقصد بالاعتبارات القانونية هي النصوص التشريعية واللائحية أو المبادئ

القانونية العامة التي اعتمد عليها مصدر القرار لتطبيقها على حالة المخاطب

بالقرار، كما لا يكفي بيان العناصر القانونية بل لا بد من تضمين التسبب

العناصر الواقعية التي أدت إلى اتخاذ القرار.

4- يجب أن يكون التسبب محدداً لا مبهماً، بحيث يسمح لصاحب الشأن الإحاطة

بأسباب القرار الذي صدر في مواجهته، ويكون القرار كذلك بمجرد ذكر الأسباب

الجوهرية، ولو أغفلت الأسباب الثانوية، مادامت الأسباب الجوهرية قادرة بحد ذاتها

على حمل القرار.

وهذا يستتبع أنه ليس من الضروري أن يكون التسبب طويلاً أو مسهباً، بل

يكفي أن يكشف عن الاعتبارات المحددة والواضحة، والخاصة بالحالة المعروضة،

والتي من أجلها رأى مُصدّر القرار أن يتدخل، وبالتالي يمكن أن يكون التسبب

مختصراً، حيث يُكتفى بأن يقول بكل نقطة ما هو مفيد.

5- يجب أن يكون التسبب منطقياً، بحيث يُبرز تناسب أسباب القرار مع مضمونه،

وبما يبين التناسب بين مقدمات القرار ونتائجه.

ألزم القانون اللبناني الجهات الإدارية بتسبب قراراتها العامة غير التنظيمية، مع

إلزام الإدارة بالكشف عن الأسباب الواقعية والقانونية التي أدت إلى اتخاذ القرار، فجاء

في المادة العاشرة من قانون حق الاطلاع على المعلومات اللبناني تحت عنوان تعليل القرارات الإدارية: "إن الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لهم الحق بالوصول إلى الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرارات الإدارية غير التنظيمية التي تمس حقوقهم"، وألزم الإدارة في المادة 11 من القانون بالتعليل أي تسبب وجوبي يقع على عاتق الإدارة: "على الإدارة أن تعلل القرارات الإدارية غير التنظيمية تحت طائلة الابطال على الوجه الآتي:

- 1- أن يكون التعليل خطياً.
- 2- أن يتضمن الحثيات القانونية والواقعية التي تشكل مرتكز القرار.
- 3- أن يكون موقعاً من قبل المرجع الذي أصدره، وأن يذكر فيه اسم موقعه وتاريخه".

وهنا نجد أن القانون اللبناني جمع شروط التسبب في هذه المادة بأن يكون مباشراً وواضحاً ومعاصراً.

من خلال ما تقدم نجد أن التسبب يعد عنصراً هاماً من عناصر مبدأ الشفافية، وأن المزايا التي يقدمها التسبب من خلال إقناع الأفراد بالقرارات الصادرة عن الإدارة، أو تفهمهم لها، أو الرقابة على أعمالها من قبلهم، مما يدعم ممارسة حقهم في النظم أو الطعن أمام القضاء في ظل إحاطة كاملة بأسباب القرار، فضلاً عن دور التسبب في تكوين فقه إداري لدى الإدارة، يمكّنها من مواجهة الحالات التي تعترضها مستقبلاً.

مما تقدم نجد أن التسبب والسرية ضدان لا يجتمعان، والالتزام بالتسبب لا يكون موجود إلا لدى إدارة تعتق مبدأ الشفافية والوضوح، ولا يكون ناجحاً إلا في ظل إدارة إنسانية بعيدة عن البيروقراطية.

الفرع الثالث

حق معرفة طرق وآلية المساءلة العامة للإدارة عن أخطائها

من المتعارف عليه أن معرفة الناس بآلية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بأعمال الإدارة العامة وأنشطتها بكافة التفاصيل لا تعني الشئ الكثير دون أن يمنح المواطنين وسائل لمساءلة الإدارة ومعرفة آلياتها ومواعيدها، حتى يتمكنوا من الاعتراض أعمال الإدارة المخالفة لأحكام القانون، والتظلم من قراراتها بهدف تعديلها أو إلغاؤها، مع ضمان محاسبة ومعاقبة المسؤولين والموظفين عن أعمالهم المخالفة لأحكام القانون.

ومن المشاكل التي تواجهنا في الواقع هي تشعب التشريعات والإجراءات والمواعيد والطعون، فتعدد التظلمات والطعون أمام السلطة الرئاسية، أو أمام لجنة ما، أو طعون اختيارية قبل اللجوء إلى القضاء، وأحكام كثيرة ومتعددة، مما خلق نوعاً من الفوضى فيما يتعلق بالعلم بالقاعدة القانونية، ولا يمكن حل هذه الفوضى إلا بإلزام الإدارة بوجوب تزويد المواطنين بآليات المساءلة والمواعيد والمهل اللازمة لتقديم التظلم والطعون لكل عمل إداري تقوم به، وهنا لا يكفي أن يتم نشر القانون بالطرق الرسمية، لكي ينتج كافة

آثاره، بل لا بد من الإدارة أن تعمل على تزويد المواطنين بالمعلومات الخاصة بالمواعيد والطعون عند كل عمل إداري تتجزه، فلا يمكن الاكتفاء فقط بقول مضمون قاعدة قانونية ما، والتذرع بنشره بالجريدة الرسمية مثلاً، وذلك لأن التشريع لا يراعي اختلاف فئات المجتمع المخاطبين من حيث مستوى التعليم والإدراك، وهذا يشكل قصوراً تشريعياً، لعدم مراعاة الأحوال المختلفة للمخاطبين بتطبيق القاعدة القانونية، الأمر الذي ينتج عنه خلل في تحقيق العدالة بين مختلف فئات الشعب، فمنهم من هو قادر على الحفاظ على حقه ومعرفة مواعيد الطعون والتظلم ومعرفته بآليات وإجراءات الطعن، ومنهم لا يعرف أو يعتقد أنه يعرف القواعد والمواعيد، فمثلاً من المتعارف عليه أن موعد التظلم من القرارات الإدارية هو 60 يوماً، إلا أن هناك من لا يعلم أن مدة طعن بعض القرارات الإدارية هو 30 يوماً كما حدده قانون ضريبة الدخل السوري 24 لعام 2003 كالقرارات الصادرة عن الإدارة المالية المتعلقة بالتكليف الضريبي، وثلاثون يوماً لطلب إعادة النظر بقرار لجنة فرض الضريبة، كما أن هناك من لا يعلم أن التظلم يمكن أن يكون وجوبي لتقديم الطعن أمام القضاء، وبالتالي يضيع حقه من سلوك الطريق القضائي.

وبالتالي لا بد من إلزام الإدارة من تزويد المواطنين بطرق ومواعيد الطعن وأن يكون ذلك مصاحباً للعمل الإداري، وهذا من شأنه ضمان مشروعية العمل الإداري واحترام الإدارة لسيادة القانون، فزيادة وعي المواطنين من شأنه أن يشكل دافعاً للإدارة

لأن تقوم بواجباتها بشكل دقيق وفق أحكام القانون حتى لا تكون قراراتها عرضة للطعن، مما يشكل رادعاً تلقائياً لها يدفعها لاحترام أحكام القانون عند تنفيذ مهامها.

وحتى يتم تحقيق التزام الإدارة بتزويد المواطنين باليات المسائلة ومواعيد الطعن

لابد من اتباع الخطوات الآتية⁽¹⁾:

1- لابد من التنويه المرافق للعمل إلى الحق بالطعن وآليته، والجهة الواجب تقديمه لها،

وهل هو تظلم إداري أو دعوى أمام القضاء المختص، وهل هو وجوبي أو جوازي

قبل رفع الدعوى أمام القضاء المختص.

2- بيان بداية مدة التظلم أو الطعن ومدته، وبداية الطعن القضائي والأثر المترتب على

عدم التظلم كصيورة القرار قطعي مثلاً أو قابلاً للتنفيذ...

3- تحديد الرسوم والنفقات المترتبة على تقديم التظلم أو الطعن القضائي وفق أحكام

القانون

4- من يحق له تقديم الطعن هل هو صاحب العلاقة حصراً أو بموجب توكيل محامي

أو بموجب تفويض لشخص آخر.

5- الحالات التي يتم تقديم مساعدة قضائية كإعفاء من الرسوم أو تخفيضها.

¹ د. سامي الطوخي -النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس - مرجع سابق - ص651.

إن تطبيق ذلك إنما يكون تحقيقاً للمصلحة العامة، وبالتالي لا ينال منه أنه يشكل عبئاً على الإدارة العامة، فالنتيجة المرجوة منها تفوق أي عبء أو جهد، فكل عمل إداري تقدم عليه الإدارة تسبقه دراسة جدوى، وتزويد المواطنين بالمعلومات حول آليات المساءلة ومواعيدها تعتبر ضمن هذه الدراسة، وبالتالي لن يشكل جهداً إضافياً للإدارة، وفي جميع الأحوال ولتسهيل مهمة الإدارة في أداء مهمتها يجب أن يتم تعديل التشريعات وتحقيق إصلاحاً تشريعياً، يتضمن توحيد آليات المساءلة من حيث المدد، والإزاميتها، واجراءاتها، باختلاف المهل من حالة إلى أخرى إنما لا يخلق سوى الفوضى والتشتت وضياح حقوق المواطنين.

وفي ضوء دراسة القانون المقارن لم يتم إيجاد قاعدة عامة تشير إلى وجوب إلزام الإدارة بتزويد المواطنين بآليات المساءلة، واعتبارها جزءاً من عناصر الشفافية، ولكن يمكن التماس أسس تشريعية لها في الدول ذات النظم الديمقراطية التي يتسع فيها تطبيق مبدأ الشفافية كبريطانيا، التي يكون تزويد المواطنين - وفق القسم 16 من قانون حق الحصول على المعلومات البريطاني - بطرق ومواعيد الطعن يندرج تحت مسمى الالتزام بالنصيحة والمساعدة⁽¹⁾، حيث تلتزم الهيئات العامة بواجب تقديم النصيحة إلى المواطنين، وتنبيه المواطنين إلى حقوقهم التي تنص عليها القوانين، وفي حال كان

¹ نفس المرجع -ص654.

الشخص غير قادر على كتابة التظلم أو الطعن فيجب على الجهة العامة أو القضائية أن تؤمن لهم المساعدة الملائمة، وفي حال رفض الطلب يجب إبلاغه عن الخطوات التي يستطيع اتباعها كتقديم تظلم مثلاً إلى السلطة الرئاسية أو طعن أمام القضاء⁽¹⁾.

الفرع الرابع

حق الاطلاع على مداولات الحكومة والإدارة العامة

إن مضمون مبدأ الشفافية ينبغي أن يشتمل على حق الاطلاع على اجتماعات ومداولات الجهات العامة ومعرفة ما يدور في أروقتها من مناقشات وآراء، والنتائج التي يتم التوصل لها، حتى يتمكن الشعب من معرفة آلية اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن العام الذي هو شأن العامة.

وطبعاً المقصود بالمداولات هنا الاجتماعات التي تتم في أروقة الجهات والمنظمات الخاضعة لمبدأ الشفافية بموجب أحكام القانون، ويشمل ذلك على سبيل المثال الاجتماعات والمداولات التي تتم على مستوى السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية على

¹ Secretary of State for Constitutional Affairs' Code of Practice on the discharge of public authorities' functions under Part 1 of the Freedom of Information Act 2000. Issued under section 45 of the Act-Presented to Parliament by the Secretary of State for Constitutional Affairs Pursuant to section 45(5) of the Freedom of Information Act 2000- p4.

مختلف المستويات، ومداولات السلطة القضائية، وغيرها من الجهات القائمة على تقديم خدمات عامة.

إن عبارة اجتماع تتسبب مبدئياً إلى الاجتماعات الرسمية أي الدعوة الرسمية لهيئة عامة بهدف إدارة أعمال عامة، والعوامل التي تشير إلى قانونية الاجتماع هو اكتمال النصاب القانوني وتطبيق قواعد الإجراءات القانونية⁽¹⁾، فضلاً عن التبليغ عن موعد الاجتماعات والمداولات قبل وقت كاف، وذلك ضماناً لفاعلية الغاية من الوصول إلى الاجتماعات العامة.

وهذا يعني أنه يخرج عن الاجتماعات الرسمية المشاورات غير الرسمية والتمهيدية، التي تعقد تمهيداً لاتخاذ قرار، والتي تكون مهمتها إصدار توصيات أو مقترحات، على أنه ينبغي أن تخضع التقارير والتوصيات والمقترحات الصادرة عن هذه الاجتماعات والمشاورات إلى مبدأ الشفافية، ففي بعض الأحيان يمكن أن تكون هذه التوصيات تتضمن تحقيق الصالح العام، ولكن يمكن لصاحب سلطة اتخاذ القرار ألا يأخذ بها، لأنها لا تحقق بعض المصالح الشخصية لهذه السلطة.

ولكن ما يمكن ملاحظته لدى الدول وخاصة تلك الرائدة في مجال حق الاطلاع على المعلومات، عدم السماح بالاطلاع على مداولات الاجتماع مثل كندا التي نص

¹ حق الجمهور في المعرفة، مرجع سابق، ص8.

قانون الاطلاع على السجلات من خلال المادة 14 على أنه يجوز رفض الشفّ عن السجل المتعلق بالمشاورات أو المداولات الاتحادية والإقليمية، ولم ينص القانون على إمكانية الاطلاع على مداولات الحكومة المركزية، وكذلك الحال بالنسبة للسويد، وأما القانون الأردني فلم يتضمن أي نص حول ذلك، في حين نص القانون اللبناني على سرية مداولات مجلس الوزراء التي يعطيها المجلس طابعاً سرياً وجلسات مجلس النواب ذات الطابع السري.¹

¹ قانون حق الوصول إلى المعلومات اللبناني رقم 28 لعام 2017 -المادة الخامسة.

المبحث الثاني

ضمانات تطبيق مبدأ الشفافية

أصبح من البديهي القول أن مبدأ الشفافية له دور كبير وتأثير فعال في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق الإصلاح الإداري، الأمر الذي تعارض مع مصالح الكثيرين من المسؤولين وأعوانهم، وخوفاً من المساءلة، حيث يوجد رابط قوي بين مبدأ الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، الأمر الذي خلق قوى تستهدف تطبيق مبدأ الشفافية في إدارة الشؤون العامة، وتسعى إلى إفشاله بكافة الوسائل، مما يتطلب وضع ضمانات قانونية تكفل حماية تطبيق مبدأ الشفافية بشكل فعال ويمكن حصر هذه الضمانات في مجموعتين الأولى ضمانات متعلقة بجانب الإدارة العامة، والتي تنطوي على تأمين حرية الموظف العام عن الإفصاح عن المعلومات الموجودة لديه، مع ضمان الاستجابة الفورية لطلب الحصول على المعلومات، وضمان حق التظلم الإداري، والثانية ضمانات متعلقة تتعلق بجانب الرقابة، والتي تتمثل بضمان وجود رقابة قضائية مستقلة وفعالة على تطبيق قانون الحصول على المعلومات، مع وضع نظام تقارير فعال تخضع له الإدارة العامة، بالإضافة إلى إنشاء جهاز رقابي خاص بالرقابة على تطبيق مبدأ الشفافية، وفق الآتي:

المطلب الأول: الضمانات الإدارية

المطلب الثاني: الضمانات الرقابية

المطلب الأول

الضمانات الإدارية

لا بد لتأمين تطبيق الشفافية بشكل فعال أن تقدم ضمانات لحماية لموظفين القائمين على تنفيذ القانون الخاص بحرية الاطلاع من التعرض للمساءلة بسبب تنفيذهم أحكام القانون، وعدم تقييدهم بممارسة بمهامهم بهذا الشأن، وتقصير مهل الرد على طلبات الاطلاع على المعلومات، وضمان حق التظلم الإداري وفق الآتي:

الفرع الأول: ضمان حرية الموظفين العامين في النشر والتعبير عن المعلومات المتعلقة بأعمالهم.

الفرع الثاني: تقصير مهل الرد على طلبات الاطلاع على المعلومات.

الفرع الثالث: حق الشكوى والتظلم الإداري.

الفرع الأول

ضمان حرية الموظفين العامين في النشر والتعبير عن المعلومات المتعلقة بأعمالهم

تعتبر القيود التي تفرض على الموظفين العامين بما يتعلق بالإفصاح عن المعلومات التي تكون بحوزته في معرض ممارستها لمهامهم الوظيفية من أخطر التهديدات التي تواجه مبدأ الشفافية، فأغلب التشريعات القانونية ومنها سوريا تفرض على الموظفين الالتزام بمبدأ السرية، وعدم جواز الإفصاح عن الأسرار الوظيفية، وهذا الواجب يمتد إلى ما بعد انتهاء العلاقة الوظيفية¹، ومن خلال ذلك يمكن للحكومة ممارسة التعتيم على أعمالها الإدارية وإحاطتها بهالة من السرية بحيث لا تفصح إلا عن المعلومات التي تريد تزويد الجمهور بها، وإخفاء المعلومات التي تتطوي على النقصير والفساد.

¹ نصت المادة 64 من قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004 على مايلي: "مع مراعاة أحكام كل من قانون العقوبات وقانون العقوبات الاقتصادية والقوانين النافذة الأخرى يحظر على العامل.
/ أ / أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ويظل هذا الالتزام قائما بعد ترك العامل الخدمة.
/ ب / أن يستعمل المواد والعتاد والآلات المسلمة إليه لأمر خارجة عن أغراض الجهة العامة التي يعمل لديها /سواء لنفسه أم لغيره/.
/ ج / أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة للاحتفاظ به ولو كان خاصا بعمل كلف به شخصيا".

ومن هنا تأتي أهمية ضمان حرية الموظف في الكشف على المعلومات، واعتباره حق له، مع حقه في ممارسة النقد شأنه شأن أي مواطن، ومن هنا كان لابد من تضمين ذلك في القوانين ما يضمن حريته في الكشف عن المعلومات وحماية من المساءلة في حال ممارسته لهذه الحرية، وألا تعتبر أن قيام الموظف بكشف المعلومات بموجب أحكام قانون حرية الاطلاع عملاً غير قانوني، وحمائيتهم من أية عقوبات قانونية أو إدارية، أو عقوبات تتعلق بالعمل لكونهم فشيوا معلومات حول خرق القانون، والمقصود بخرق القانون تشمل في هذا السياق ارتكاب جرم، أو عدم الالتزام بموجب قانوني، أو عدم إحقاق الحق، أو تلقي رشوة أو في حال عدم الأمانة أو إساءة استعمال السلطة من قبل أحد أفراد الجهة العامة، كما تشمل العبارة كذلك حالات التهديد الخطير للصحة أو للسلامة أو للبيئة¹.

وهذا يشمل الموظفين المخبرين، الذين يجب أن يستفيدوا من الحماية طالما أنهم يعملون بحسن نية، وبناء اعتقاد معلل أن المعلومات كانت صحيحة إلى حد كبير، وأنها تؤدي إلى كشف حالات خرق القانون، وهذه الحماية لابد أن تطبق حتى لو كان الكشف عن تلك المعلومات انتهاكاً لمتطلبات قانونية، أو مختصة بالعمل، طالما أن المصلحة العامة تتطلب ذلك.

¹ حق الجمهور في المعرفة - مرجع سابق - ص 9.

تشمل عبارة المصلحة العامة في هذا السياق الحالات التي تغطي الفوائد فيها على الأضرار، أو حين تكون الوسيلة البديلة لإفشاء المعلومات ضرورية لحماية مصلحة أساسية.

ويطبق هذا مثلاً في الحالات التي يكون المخبرون فيها بحاجة إلى الحماية، أو حين تكون المشكلة غير قابلة للحل بوسائل قانونية، أو مع وجود سبب استثنائي جاد للكشف عن المعلومات، كتهديد محقق بالصحة العامة، أو السلامة العامة، أو حتى حين يكون هناك خطر في إخفاء، أو إتلاف دليل حول عملية خرقٍ للقانون¹.

في بعض الدول توجد هذه الحماية في قانون منفصل ولا يتضمنها قانون حرية الحصول على المعلومات، وتشتترط بعض الدول لهذه الحماية أن يقوم الفرد المعني أولاً باللجوء إلى أفراد معينين أو جهات رقابية، بحيث يتم معالجة المشاكل ضمن قنوات رسمية بدلاً من معالجتها من خلال وسائل الاعلام، ورغم أن هذا أمر مشروع من الناحية النظرية إلا أنه من الناحية العملية عندما تكون هناك مشكلة فساد أو أي أعمال خاطئة أخرى، غالباً ما تكون القنوات الرسمية غير فاعلة، وقد يتردد الكثير من الأفراد باستخدام القنوات الرسمية حيث يمكن من خلالها التعرف عليهم، وبالتالي قد يتم التحامل عليهم، والتعرض لهم بطريقة فظة، ونتيجة لذلك فإن أي شروط لهذه الحماية

¹ المادة 47 والمادة 48 من القانون النموذجي لحرية الاطلاع- مرجع سابق.

يجب أن تضمن أن يتم أخذ المشاكل المحتملة نتيجة اللجوء إلى القنوات الرسمية بالكامل في الاعتبار¹.

وبالتالي يجب على الدول أن تتخذ ما يلزم من تدابير لضمان عدم التحامل على المخبرين لمجرد أنهم أبلغوا السلطات، وأن تضع نظاماً يضمن أن يحث الموظفين على إبلاغ السلطات المختصة عن أفعال الفساد التي تُرتكب أثناء أداء المهام الوظيفية².

وترى الباحثة لتحقيق ذلك لا بد من تحقيق ثلاثة شروط:

- 1- تأطير حق حرية الموظف العام دستورياً وقانونياً، فحرية تعبير الموظفين يجب أن تكون حرية عامة، وإقرار حق الموظف في التعبير والنشر بكافة صوره سواء بالقول أو الكتابة أو التصوير، أو أي وسيلة أخرى تضمن توصيل المعلومات، والأفكار والآراء، وهذا يُشكّل ضماناً من أهم ضمانات مبدأ الشفافية.
- 2- يجب إقرار قانون حماية المخبرين الذي يضمن حماية المخبرين مهما كانت صفتهم الوظيفية، وإعطاءهم الحق بتقديم الشكوى بشكل مجهول إلى الجهة المختصة، خوفاً من أي انتقام ضد شكواهم التي يثبت صحتها، مع إقرار جوائز مالية لهم في حال ثبوت صحة ادعائهم.

¹ توبي مندل - مرجع سابق - ص58.

² الجمعية العامة للأمم المتحدة- مشروع اتفاقية لمكافحة الفساد - فيينا - 2002.

3- كما يجب حماية سرية المصادر الإعلامية للصحفيين، حتى تتمكن الجهات الإعلامية من ممارسة رسالتها بحرية واستقلال، بحيث لا سلطان عليهم إلا القانون. وطبقاً لأحكام القوانين النافذة في سوريا فإن العاملين فيها ملزمون بالمحافظة على أسرار الوظيفة العامة، مع فرض واجب طاعة الرؤساء، وعدم مخالفة التعليمات، مع خلو القوانين التي تنظم العمل الوظيفي وشؤون العاملين من أي ضمانات فعالة؛ يمكن أن تؤمن حماية للعاملين الذين يرغبون في الكشف عن حالات الفساد المرتكبة في الجهات العامة التي يعملون بها، فضلاً على أن قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004 قد حظر عليهم نشر أو تداول أي معلومة إلا بعد الحصول على موافقة خطية من الجهة الرئاسية، فلا يجوز للعامل أن يعمل في التأليف أو الكتابة أو النشر حول أمور تتعلق بوظيفته إلا بموافقة الوزير المختص .

وهذا الأمر لم يعد مقبولاً في ظل النهضة التي يشهدها العالم نحو الشفافية ومكافحة الفساد، فمبدأ السرية ليس إلا حماية للفساد وترسيخ له، لذلك لا بد من إعادة النظر في هذه القوانين والتشجيع على حالات الكشف عن الأخطاء مع حماية الموظفين والمخبرين، ورصد جوائز مالية لهم لتشجيعهم على كشف الأخطاء وحالات الفساد.

الفرع الثاني

تقصير مهل الرد على طلبات الاطلاع على المعلومات

من المعلوم أن عنصر الوقت وترشيده استخداماً، له دور مهم في تقدم المجتمعات، فقد أصبح المعيار لتقدم مجتمع ما هو نسبة السرعة والمهارات لإنجاز الأعمال المطلوبة، وبالتالي أصبح من الضروري الاهتمام بالوقت وإدارته مع الاستثمار الصحيح له، وبناء على ذلك فقد تم اعتباره من العناصر الأساسية للحكم على جودة عمل ما، وبعبارة أخرى فإنه من ضمن أهم العوامل للتمييز بين التقدم والتخلف هو الإحساس بأهمية الوقت، كما أن الوقت من وجهة النظر الاقتصادية يعد العنصر الحاسم في كيفية استخدام الأفراد لمواردهم¹.

وتطبيقاً لهذه القاعدة الهامة كان لابد أن تسعى الإدارات العامة إلى تلبية طلبات الاطلاع على المعلومات بشكل فوري دون تباطؤ أو تقصير، فلتحقيق مبدأ الشفافية على أكمل وجه لا يكفي إتاحة المعلومات للجمهور، بل لابد من تلبية طلباتهم بشكل فوري طالما كان ذلك متاحاً وممكناً، جاء في المادة 9 من القانون النموذجي لحرية الاطلاع: "1- على الهيئة العامة أو الخاصة أن تجيب عن طلب معلومات في أقرب وقت ممكن وفي أية مناسبة خلال عشرين يوماً من تسلّم الطلب.

¹ خنساء حسن- كيف تستغل الشعوب المتقدمة الوقت - موقع موضوع - كيف تستغل الشعوب المتقدمة الوقت - موضوع (mawdoo3.com) - تاريخ الزيارة 2023/4 /30.

2- في حال كان تقديم الطلب يحتوي على معلومات ضرورية لحماية حياة شخص أو حريته، على الهيئة أن توفر الإجابة خلال الساعات الثمانية والأربعين التالية.

3- يمكن للهيئة العامة أو الخاصة، بمراجعة خطية وضمن مهلة العشرين يوماً القانونية المذكورة في المقطع الأول، تمديد المهلة إلى مدة أقصاها أربعين يوم عمل لا أكثر، وذلك حين يقتضي الطلب البحث عبر سجلات عديدة وبحيث يكون التقيد بعشرين يوم عمل يتعارض مع أنشطة الهيئة.

(4) يعد عدم الاستجابة للفقرة الأولى رفضاً للطلب".

ووفقاً للمادة 10 من القانون ذاته لا بد من أن يتم الرد على طلب الاطلاع بإشعار خطي، وحسب المادة 13 من القانون ذاته: "1- حين يتسلم الموظف طلباً لمعلومات ما (وفقاً للفقرة الأولى من الفصل الرابع)، وظنّ أنها لا تستجيب للمعلومات الموجودة في أية وثيقة تحتفظ بها الهيئة العامة، يمكنه في هذه الحالة أن يحوّل الطلب إلى موظف الاستعلامات لأغراض تستجيب مع هذا الفصل.

2- حين يستلم موظف الاستعلامات الطلب وفقاً للفقرة الأولى، عليه أن يؤكد إذا كانت الهيئة العامة تحتفظ بالوثيقة المطلوبة، وإذا لم تكن بحوزتها بل بحوزة هيئة عامة أخرى، وحالما يمكن استخدام هذا الطلب، يلجأ الموظف:

أ - إما إلى تحويل الطلب إلى الهيئة العامة تلك ويُعلم مقدّم الطلب بهذا التحويل.

ب - أو يعيّن لمقدّم الطلب الهيئة العامة التي تحتفظ بهذه الوثيقة.

يضمن طالب المعلومات من خلال الحالتين الوصول إلى المعلومات بطريقة أسرع.

3- حين يتم تحويل طلب المعلومات وفقاً للفقرة (أ) من الفصل الثاني، يمكن أن

تسري مهلة الإجابة بموجب الفصل التاسع منذ تاريخ التحويل.

4- على الهيئة الخاصة التي تتسلم طلب المعلومات (وفقاً للفقرة الثانية من الفصل

الرابع) أن تعلم مقدم الطلب بذلك".

ولضمان تطبيق ذلك، وتقيد الإدارة العامة بالمهل القانونية يجب أن يمنح طالب

المعلومة حق تقديم شكوى، أو التظلم في حال إخلال الإدارة في تلبية طلباته خلال

المهل المحددة، وإمكان تقصير المهلة المحددة في القانون في حال وجود ضرورة لذلك،

أو يمكن تحديد مهلة تتراوح بين حد أدنى وحد أعلى، للاستجابة لطلب الحصول على

المعلومة، مع فرض آلية للمساءلة في حال الإخلال بالمهل المحددة دون عذر مقبول.

وفي كل الأحوال في ظل التقدم التكنولوجي، ونشر المعلومات عن طريق المواقع

الحكومية، وشبكات الانترنت أصبح الحصول على المعلومة المطلوبة، أو صورة عن

وثيقة ما ممكناً بشكل فوري، ومن أي مكان ودون حاجة إلى تعقيد في الإجراءات

والانتقال المكاني إلى الجهة العامة، وهذا يوفر الوقت والجهد وشكل ضمانة هامة

لتطبيق مبدأ الشفافية.

تطبيقات الدول:

في السويد: تضمنت المادة 15 من القسم الثاني من قانون حرية الصحافة السويدي إلزام الجهة العامة بالاستجابة الفورية لطلب الاطلاع على الوثائق الرسمية، أو أخذ نسخة عنها، أو أن يتم تلبية ذلك في أقرب وقت ممكن مالم يكون هناك أسباب خاصة تحول دون تحقيق ذلك.

في كندا: نصت المادة السابعة من قانون الاطلاع على السجلات الكندي لعام 1985 على أنه يجب على رئيس المؤسسة الحكومية الاستجابة لطلب الاطلاع خلال مهلة 30 يوماً من تاريخ وصول الطلب إليه، على أنه يجوز لرئيس المؤسسة في حال اعتقد أن الوثيقة المطلوبة موجودة لدى جهة حكومية أخرى أن يحيل الطلب إلى تلك الجهة خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول الطلب إليه (المادة 8) من القانون نفسه.

ويجوز لرئيس المؤسسة الحكومية وفق القانون ذاته المادة التاسعة منه أن يمدد

المهلة الزمنية لفترة زمنية معقولة، مع مراعاة الظروف التالية:

(أ) إذا كان الطلب يتعلق بعدد كبير من السجلات أو يستلزم البحث في عدد كبير من السجلات، وكان من شأن التقيد بالمهلة الزمنية الأصلية أن يتعارض بشكل غير معقول مع عمليات المؤسسة الحكومية.

(ب) إذا كانت المشاورات ضرورية للامتثال للطلب الذي لا يمكن إكماله بشكل معقول في غضون المهلة الزمنية الأصلية.

(ج) إذا كان السجل المطلوب يتعلق بطرف ثالث يستوجب القانون ضرورة إخطاره، وإتاحة مهلة زمنية له للاعتراض، كأن تتعلق المعلومات المطلوبة بأسرار تجارية لهذا الشخص.

ويؤخذ على هذه المادة عدم تحديد مدة معينة للتمديد بل تركت لتقدير رئيس المؤسسة الحكومية، ودون وضع معايير لتحديد هذه المدة مما يؤدي إلى الإطالة بالمهل، وضياح صاحب الحق في الحصول على المعلومة وفقدانها لقيمتها وخاصة في حالة الاستعجال للحصول على المعلومة المطلوبة.

كما تبين المادة العاشرة الفقرة الثالثة من القانون ذاته أنه: "إذا أخفق رئيس مؤسسة حكومية في إتاحة الوصول إلى السجل المطلوب بموجب هذا الباب أو جزء منه في غضون المهل الزمنية المنصوص عليها في هذا الباب، يعتبر رئيس المؤسسة، لأغراض هذا الباب، قد رفض السماح بالاطلاع عليه".

في الأردن: نصت المادة 9 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لعام 2007 بأنه يجب على المسؤول إجابة الطلب، أو رفضه خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه.

في لبنان: حُدّدت مهلة الرد في القانون اللبناني خمسة عشرة يوماً من تاريخ تقديمه، ويجوز التمديد لمرة واحدة فقط لمدة خمسة عشر يوماً إذا كان الطلب يتضمن الحصول على عدد من المعلومات أو كان الحصول على المعلومة يتضمن التواصل مع جهة أخرى، وعد الرد يعتبر بمثابة رفض ضمني¹.

ومن خلال القراءات السابقة لم نلاحظ وجود قواعد تضع حلاً لمشكلة التأخر في تلبية الطلبات المتعلقة بالحصول على المعلومات، كما لا يوجد نص قانوني يفرض عقوبة رادعة بهذا الخصوص، لذلك لا بد من تعديل القوانين بما يضمن الامتثال لتلبية الطلبات خلال المهل القانونية المحددة في القانون، وبشكل يضمن عدم السماح بالتأخر عنها أو تمديدها دون مبرر قانوني.

كما أن القرار الضمني بالرفض لا يتفق ومبدأ التسبب الوجوبي لقرارات الرفض، حيث لا بد للإدارة أن تصدر قرار بالرفض معللاً، وذلك لضمان ممارسة الرقابة على تطبيق قانون الحصول على المعلومة، وحتى يتمكن طالب المعلومة من الوقوف على أسباب رفض طلبه، ولممارسة حقه في الطعن بالقرار، وضمان عدم تهريب الإدارة من مسؤوليتها بالكشف عن المعلومات وفق أحكام القوانين النافذة.

¹ قانون حق الحصول على المعلومة اللبناني 28 لعام 2017 - المادة 16.

وفي النهاية إن التطبيق الالكتروني لإدارة السجلات يتيح الاستجابة الفورية للرد على طلب المعلومات في الحال، وهذا ما يعد أفضل ضمان لتحقيق مبدأ الشفافية.

الفرع الثالث

حق الشكوى والتظلم الإداري

يقصد بالتظلم الإداري: "أن يتقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار الإداري في مواجهته بطلب للإدارة يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها الذي يدعي عدم مشروعيته"¹.

ويعد التظلم من القرارات الصادرة عن الجهة العامة بشأن طلب الحصول على المعلومات له أهمية كبير قبل نقل النزاع إلى الجهة القضائية المختصة وفق أحكام قانون الاطلاع على المعلومات في الدول المقارنة، وذلك بغية حل النزاع في مراحله الأولى، والاستغناء عن اللجوء إلى الجهات القضائية المختص.

والغاية من التظلم من القرار الإداري المتضمن رفض الكشف عن معلومة ما، يعد حقاً للأفراد تطبيقاً لمبدأ المشروعية، وحقاً للإدارة لأن صدور القرار بشكل معيب لا

¹ د. نسرین طلبة - القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية، دراسة مقارنة - رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه - جامعة دمشق - كلية الحقوق - 2010 - ص 531.

يعني أن الإدارة قد تعمدت إصداره بهذا الشكل، وبالتالي يحق لها أن تراجع الأعمال والتصرفات التي اتخذتها، وبفرض أنها تعمدت إصداره معيباً ومخالفاً لمبدأ المشروعية، فإن السلطة الرئاسية تملك تعديل قرارات المرؤوس والغاؤها، فضلاً على أن التظلم للإدارة يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء، لأن لها الصلاحية المطلقة في تعديل القرار أو إلغاؤه¹.

إن الغاية الرئيسية من التظلم الإداري هي الوصول إلى حل المشكلات الإدارية بصورة ودية، وبدون اللجوء إلى الطريق القضائي، في وقت قصير، وهذا لا يتحقق إلا إذا قدم التظلم إلى الإدارة مصدرة القرار المشكوك في مشروعيته، وهذا يسمى التظلم الولائي، أو إلى الهيئة الرئاسية للهيئة مصدرة القرار ويسمى التظلم الرئاسي².

والتظلم نوعان تظلم اجباري وهنا يعد التظلم شرطاً أساسياً لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء المختص، وتظلم اختياري يكون للمدعي الحق في رفع الدعوى مباشرة أمام القضاء دون أن يلجأ للإدارة بتقديم تظلم إداري قبل رفع الدعوى.

وتشترط بعض القوانين المتعلقة بحق الحصول على المعلومات بضرورة التظلم أمام الجهة مصدرة القرار المتعلق بالكشف عن المعلومات، حتى يقبل الطعن أمام القضاء، أي اعتباره وجوباً في هذه الحالة، ولكن قد أثبتت التجربة العملية أن تقديم

¹ د. عبد الله طلبه - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - جامعة دمشق - الطبعة السابعة - 2003 - ص 241.

² نفس المرجع - ص 243.

التظلم للإدارة مصدرة القرار، إنما يكون نهايته رفض التظلم وتمسك الإدارة بقرارها، كما أن أثبت أن الطلب المقدم إلى الإدارة للاطلاع على وثيقة ما، أو معلومة ما وقبول بالرفض من قبل الإدارة، قد سبق وأن رفضت طلبات أخرى لذات الوثيقة أو المعلومة المقدمة من أشخاص آخرين، وفي هذه الحالة لا يكون هناك ثمة مبرر أو جدوى من لتقديم تظلم جديد في هذه الحالة.

وبناء على ذلك فقد استقرت أحكام مجلس الدولة المصري على قبول دعوى الإلغاء على قرارات الإدارة العامة التي يكون التظلم فيها وجوبياً في حال لم يكن هناك جدوى من تقديم التظلم¹.

وبالتالي لابد من إعادة النظر في أمر التظلم الوجوبي، والتوسع في دراسة جدوى تقديمه للإدارة، حيث التجارب الواقعية أثبتت عدم جدوى التظلم لسييين²:

1- أسباب قانونية: قد تتمثل في وجود تعليمات تنظيمية داخلية تقضي بعدم الاستجابة لطلبات الاطلاع على وثائق معينة بالمخالفة، مع علم الإدارة بأن هذه التعليمات مخالفة لأحكام قانون الشفافية، ولجئها إلى وضع عقبات في طريق من يرغب بالاطلاع على المعلومات، والذين سوف يصرفون النظر عنها في حال ما شعروا

¹ ناصر غنيم الزيد - رقابة القضاء الإداري الكويتي على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة - رسالة لنيل درجة الدكتوراه - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - 2004 - ص 177.

² د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 794.

أنهم لن يحصلوا عليها إلا من خلال إجراءات طويلة ومعقدة، تبدأ بتظلم وجوبي وتنتهي بدعوى قضائية وما يترتب على ذلك من نفقات.

2- أسباب واقعية: تتطوي على عدم جدوى التظلم لأن الإدارة قد أعلنت مسبقاً أنها لن تنتظر في أي تظلم يقدم إليها، ولن تراجع القرار الذي أصدرته، وخاصة أن القانون لم يلزم الإدارة بالرد على التظلم المقدم إليها، مع اعتبار انقضاء المدة دون الرد من قبلها بمثابة رفض ضمني، وعلى هذا النهج سار نهج مجلس الدولة المصري الذي اعتبر فوات مدة التظلم دون أن تجيب عليه بمثابة رفض ضمني ونصت المادة 47 من قانون مجلس الدولة المصري لعام 1972 على أنه يعتبر مضي ستين يوماً على التظلم دون أن تجيب عليه السلطات المختصة بمثابة رفضه¹.

وعلى هذا النهج سار قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 المادة 22 منه: "ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه".

وحتى بعد صدور قانون مجلس الدولة السوري الجديد رقم 32 لعام 2019 لم يأتي بجديد بخصوص الرفض الضمني إذ نص في المادة 21 منه على أن: "يجب أن يُبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار

¹ ناصر الزيد، مرجع سابق، ص 186.

بالرفض وجب أن يكون مُسبباً، وبعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات يعد بمثابة رفض له".

وترى الباحثة أنه رغم الأسباب السابقة لا يوجد ما يعارض تضمين قانون حرية المعلومات تنظيم للتظلم، ولكن يجب أن يتم تنظيم أحكامه بحيث يضمن جدية الإدارة في الرد على التظلمات المقدمة إليها، وإلغاء مضمون الرفض الضمني، وإلزام الإدارة بتعليل القرارات المتعلقة بالرد على التظلم، مع تقصير مهل الرد الممنوحة للإدارة، مما يحقق السرعة في البت بطلبات التظلم.

ويمكن حصر المخالفات التي يتم تقديم التظلم من القرارات المتعلقة بحق الاطلاع على المعلومات بالحالات الآتية⁽¹⁾:

- 1- رفض الاطلاع على وثيقة أو جزء منها، دون أن تكون من الوثائق أو المعلومات المستثناة من الاطلاع بحكم قانون حرية الاطلاع.
- 2- المخالفة بإنكار وجود السجل أو الوثيقة.
- 3- المخالفات المتعلقة بعدم الاستجابة لطلبات الاطلاع خلال المهل التي حددها القانون، أو تمديد المهلة من قبل الإدارة بما يخالف المبررات التي حددها القانون.

¹ د. سامي الطوخي، مرجع سابق، ص 798.

4- في حال فرض رسوم لم ينص عليها القانون، أو عدم الإعفاء منها وفق ما حدده القانون.

5- عدم منح الوثيقة أو المعلومة وفق الصيغة التي حددها القانون، كأن يكون قد نص القانون على إمكانية ترجمة الوثيقة، أو الاطلاع على الوثيقة الأصلية في مكان توافرها.

المطلب الثاني

الضمانات الرقابية

لا تكفي الضمانات الإدارية السابقة لضمان تطبيق الشفافية بالوجه الأمثل، بل تمتد لتشمل رقابة مدى نجاح الإدارة الفعلي في إنجاز أعمالها، حتى لا تفشل دون أن تدري في القيام بمهامها، أو أن تتحدر وظيفتها الأساسية إلى مجرد عمل نظري لا يلقى له صدى في الواقع، أو حتى شعارات تروج لها لإخفاء أخطاءها، ويترتب على ذلك تحقيق أضرار مُحققة أهمها فقدان الثقة من قبل الجمهور، وعدم الشعور بالمسؤولية من جانب الإدارة، وبالتالي لابد من رقابة فعالة على آلية تطبيق قواعد الشفافية، وهذا يتحقق من خلال وضع نظام يلزم الإدارة بتقديم تقارير دورية عن كيفية تطبيق قانون الشفافية، والمشاكل التي تواجه الإدارة وغير ذلك، بالإضافة إلى وجود رقابة قضائية مستقلة وفعالة، تتمتع بوسائل وجزاءات رادعة تطبق في حال عدم الإذعان لقوانين الشفافية، مع تشكيل مجلس خاص للشفافية.

الفرع الأول: وضع نظام فعال للتقارير.

الفرع الثاني: إنشاء جهاز مفوض برلماني للشفافية.

الفرع الثالث: وجود رقابة قضائية مستقلة.

الفرع الأول

وضع نظام فعال للتقارير

يعد رفع التقارير الإدارية من الأساليب الشائعة في عالم الإدارة، ووسيلة مراقبة فعالة، وذلك لما تتميز به من سهولة في الإعداد، ووضوح ما تشتمل عليه من بيانات ومعلومات حول سير العملية الإدارية، والتقارير الإدارية وسيلة هامة لإيصال المعلومات الأساسية من المستويات الإدارية المنخفضة إلى المستويات العليا، أو بين المستويات الإدارية والمستويات الرقابية، وبالتالي تعد وسيلة مهمة لمراقبة أداء الإدارة لأعمالها ومدى مطابقتها لمبدأ المشروعات، وتقيد بالخطط الموضوعية، فضلاً عن أهمية في معرفة ما يواجه عمل الإدارة من عراقيل وصعوبات، وبالتالي العمل على حلها وتفاديها في المستقبل.

إن فرض نظام فعال للتقارير كوسيلة رقابية لتطبيق مبدأ الشفافية، يتطلب أن يتم تطبيقه على كافة الجهات الخاضعة لمبدأ الشفافية بموجب أحكام قانون الاطلاع على المعلومات، وهذا يشمل كافة الجهات الحكومية بما فيها الوزارات والهيئات العامة والمرافق العامة والإدارة المحلية، ومنظمات المجتمع المدني ذات النفع العام وكافة المنظمات التي تتلقى دعماً من الدولة، وجهات القطاع المشترك التي تشارك الدولة بجزء

من رأسمالها، وأخيراً الجهات الخاصة التي تتولى إدارة مرفق عام أو تأدية خدمة عامة، أو تدير نشاط احتكاري بموجب أحد عقود الامتياز مع الدولة.

يجب أن تقدم هذه التقارير إلى الجهات المكلفة بالرقابة على تطبيق القانون المتعلق بمبدأ الشفافية وهي: إما أن تكون جهة قضائية كالمحاكم أو مفوض المعلومات الذي يكلف بمهمة الرقابة تطبيقاً لمبدأ الشفافية، وفي جميع الأحوال يجب أن يكون هناك رقابة على عمل هذه الجهات الرقابية وذلك من خلال تقارير ترفع إلى البرلمان، مع وجوب نشرها بشكل رسمي عن طريق وسائل النشر المعتمدة وفق قانون مبدأ الشفافية، والقوانين النافذة.

جاء في المادة 39 من القانون النموذجي: "على المفوض أن يقدم خلال ثلاثة أشهر من انتهاء كل سنة مالية إلى [إدراج اسم الهيئة الرسمية أو الهيئات] تقريراً حول استجابة الهيئات العامة مع هذا القانون إضافة إلى أنشطة وحسابات مكتبه".

وحتى تحقق التقارير النتائج المرجوة منها، لابد من توافر مجموعة من الشروط

ولعل أبرزها (1):

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 917.

1- أن تتضمن هذه التقارير بيانات ومعلومات دقيقة وحقيقية عن الموضوع محل الرقابة، وأن توضع في صورة نموذج يمكن تطبيق قواعد القياس عليها في ضوء المعايير الرقابية المقررة.

2- أن تتضمن التقارير تحليلاً للمعلومات والبيانات، لتسهيل مهمة الوصول إلى النتائج والتوصيات.

3- أن تنظم بوضوح يبين مدى التقدم في تنفيذ الأعمال أو النشاطات ومدى توافقها مع القانون.

وأخيراً لا بد من أن ينص القانون على ضرورة نشر التقارير وخضوعها لمبدأ الشفافية، وإلزام الجهات الخاضعة لها بتقديمها بشكل دوري، مع فرض جزاءات رادعة على عدم تقديم تقارير، أو تقديم تقارير تتضمن بيانات كاذبة أو مخالفة للواقع¹، فضلاً على إلزام مفوض المعلومات والمحاكم بتقديم تقارير دورية للبرلمان الذي يبحث في هذه التقارير إما بشكل مباشر أو عن طريق لجنة مختصة، مع علنية المناقشات المتعلقة بهذه التقارير.

فمثلاً في كندا يتولى مفوض المعلومات وفق المادة 38 من قانون حق الاطلاع على السجلات تقديم تقرير دوري خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، عن

¹ توبي مندل - مرجع سابق - ص 155.

أنشطة المكتب أثناء تلك السنة، كما يعد تقريراً خاصاً إلى البرلمان يشير فيه إلى أي مسألة تدخل في نطاق صلاحيات المفوض وواجباته ووظائفه ويعلق عليها، حيث يرى المفوض أن المسألة ملحة أو ذات أهمية بحيث لا ينبغي تأجيل تقديم تقرير عنها حتى الوقت المحدد لإحالة التقرير السنوي التالي.

ولا يوجد في القانون ما يلزم الجهات العامة بتقديم تقارير إلى المفوض أو إلى أي جهة رقابية أخرى.

وهنا ترى الباحثة ضرورة إلزام الإدارة العامة بتقديم تقارير دورية - تتعلق بمدى تقيدها بتطبيق أحكام قانون حق الوصول إلى المعلومات - إلى الجهات المكلفة بالرقابة على تطبيق قانون حق الوصول إلى المعلومات.

في القانون اللبناني ووفقاً للمادة 22 فقد ألزمت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتقديم تقرير سنوي، يتضمن الصعوبات الهامة التي تعترض الأشخاص في الوصول إلى المعلومات، بالنسبة إلى مختلف فئات المعلومات، ونشرها على المواقع الإلكترونية.

الفرع الثاني

إنشاء جهاز مفوض برلماني للشفافية

لا يمكن تحقيق رقابة فعالة على قرارات الإدارة، دون تنظيم إجراء مراجعة استثنائية لقرارات الجهة العامة، وهذا الأمر ينطبق على القرارات الإدارية الصادرة

تطبيقاً لقانون حرية الاطلاع، حيث لابد من إيجاد هيئة مستقلة مهمتها حماية تطبيق مبدأ الشفافية فقط، وتتمتع بالاستقلال والسلطات اللازمة لممارسة مهامها في هذا الشأن، بحيث يتم الطعن بالقرارات الصادرة عن الإدارة المتعلقة بمعالجة طلبات الاطلاع على المعلومات المرفوضة أمام تلك الهيئة أو الجهاز بشكل مجاني، أو برسوم رمزية تمكن كافة شرائح المجتمع من تقديم الطعن، حيث يُبت بهذه الطعون دون تأخير، ومن المعلوم أنه لا يمكن لسلطة رقابية أن تحقق مهامها دون أن تتمتع بسلطات كاملة، وعليه يجب أن تتمتع الأجهزة أو الجهة المكلفة بنظر الطعن بسلطات كاملة عند النظر به، وخاصة فيما يتعلق بالزام الإدارة بتزويدها بأية معلومة أو وثيقة للنظر فيها، والوقوف على أسباب رفضها لطلب الاطلاع على المعلومات، وإجراء التحقيقات اللازمة، كما يجب أن تتمتع بسلطة الزام الجهة الإدارية بتنفيذ القرارات الصادرة عن الجهة الرقابية بعد انتهاء التحقيق، ومنحها سلطة فرض عقوبات على سلوك الإدارة غير المبرر، مع إلزامها بالرسوم والنفقات التي تكبدها الطاعن.

إن أفضل طريقة لتعزيز الانفتاح لدى الحكومات قد تم تجربتها في دول مختلفة وتتضمن مثل تقديم الحوافز للأداء الجيد، وكشف الأداء الضعيف، وضمان الرقابة التشريعية من خلال رفع التقارير السنوية، وحتى يتم ضمان تحقيق كل ما تقدم، يجب أن توكل هذه المسؤولية على الأقل إلى مفوض معلومات أو مفوض حقوق الإنسان أو ديوان المظالم مثلاً لضمان معالجة هذه الحاجة بالشكل الصحيح.

وهذا ما جاء به القانون النموذجي إذ نص على تعيين مفوض المعلومات وهو يمثل الجهة الرقابية التي يتم الطعن بقرارات الإدارة الصادرة برفض الاطلاع على المعلومات، ولابد من توافر شروط محددة فيمن يشغل هذا المنصب ضماناً لاستقلاله وفق المادة 34: "يُعَيَّن المفوض من قبل [إدراج اسم رئيس الدولة] بعد تصويت الأغلبية على الترشيح من قبل ثلثي أعضاء [إدراج اسم الهيئة الرسمية أو الهيئات] وبعد عملية تتوافق والمبادئ التالية:

أ - مشاركة الشعب بعملية الترشيح.

ب - الشفافية والانفتاح.

ج - نشر لائحة مختصرة بأسماء المرشحين.

(2) لا يُعَيَّن مفوضاً أي شخص:

أ - يملك مكتباً رسمياً أو كان موظفاً لحزب سياسي أو مُنتخباً أو مُعيّناً في منصبٍ مركزي أو في الحكومة المحلية.

ب - أُدين، بعد عملية الاستحقاق، طبقاً للمبادئ الرسمية المقبولة عالمياً، بجريمةٍ كبرى أو إساءة الأمانة أو الرشوة ولم يعفَ عنهما.

(3) على المفوض أن يشغل منصباً لمدة سبع سنوات ويمكن إعادة تعيينه لخدم

عهدين كحد أقصى، لكن يمكن إقالته من قبل [إدراج اسم رئيس الدولة] بعد تصويت

الأغلبية من قبل ثلثي أعضاء [إدراج اسم الهيئة الرسمية أو الهيئات].

وبموجب المادة 35 من النموذج يتمتع المفوض باستقلالية عملية وإدارية عن أي شخص، أو مجموعة بما في ذلك الحكومة ووكالاتها باستثناء ما ينص عليه القانون، كما يتمتع بكامل السلطة المباشرة أو الطارئة والضرورية لمتابعة مهامه وفقاً لما هو مذكور في هذا القانون، وهي تتضمن منحه كامل الشخصية القانونية وبالتالي السلطة لشراء ملكية والاهتمام بها وبيعها.

وضماماً لاستقلالية المفوض في عمله فقد نص النموذج على ألا تُتخذ إجراءات جزائية أو مدنية بحق المفوض أو أي شخص ينوب عنه خلال ممارسة مهامه إذا تقدم عن حسن نية بالإفشاء عن عمل ما وفقاً لهذا القانون.

وقد منح القانون النموذجي مفوض المعلومات هيئة مساعدة تحت اسم هيئة المستخدمين تتولى مساعدته في أعماله ومهامه وحدد اختصاصاته وإجراءات تقديم الشكوى إلى المفوض ووجوب التظلم إلى الإدارة قبل تقديم الشكوى إليه، مع تحديد مضمون القرارات التي يجوز تقديم الشكوى أمامه، والمهلة الممنوحة للفصل في الشكوى وهي ثلاثون يوماً من تقديم الشكوى، وبعد إعطاء الجهة الإدارية مصدرة القرار المقدم فيه الشكوى فرصة لتقديم رأيها كتابة، وحددت الحالات التي يجوز للمفوض فيها رفض الشكوى المقدمة إليه، وآلية إصدار قراره وتنفيذه⁽¹⁾.

¹ ملحق رقم 1 من المادة 37 حتى المادة 46.

يعد جهاز مفوض المعلومات أحد أهم الضمانات لتطبيق مبدأ الشفافية، ويمارس مهامه في الرقابة بمزيج مختلط بين الرقابة الإدارية والرقابة السياسية والرقابة القضائية، حيث أنه يمارس مهامه في قالب إداري مع تداخل الجهة القضائية من حيث إصدار القرارات وتنفيذها واستئنافها أمام المرجع القضائي المختص وفق أحكام القانون، فضلاً عن تعيينه من قبل السلطة التشريعية وتقديمه تقريراً سنوياً عن نشاطه لها.

وهذا ما يشبه إلى حد كبير نظام الأمبودسمان، والذي يرجع البعض نشأته إلى الدولة الإسلامية في عهد ثاني الخلفاء الراشدين عمر بن الخطاب، الذي تأثر به الملك السويدي تشارلز الثاني عشر عام 1713، عندما كان في منفاه في تركيا، وحينما عاد من منفاه أنشأ مكتب الأمبودسمان، ومن ثم نقل الفكرة من السويد إلى الدول الاسكندنافية كافة⁽¹⁾.

والأمبودسمان كلمة سويدية يراد بها المفوض أو الممثل، وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الإدارة والحكومة وحماية الأفراد وحرياتهم⁽²⁾، وقد تطور هذا النظام وأصبح يطلق عليه اسم حامي المواطن، لأنه يعتبر الملجأ للمواطن من ظلم الإدارة وتعسفها، والذي يعتبر الجهة الأساسية غير القضائية التي تختص بنظر المنازعات

¹ د. سالم حمود العضايبة - الأمبودسمان وحاجة الأردن له - مجلة علوم الإنسان والمجتمع - المجلد 9 - العدد 3 - 2020 ص 29 حتى ص 65 - ص 34.

² د. شعبان عبد الحكيم سلامة - حق مخاطبة السلطات العامة، دراسة مقارنة - جامعة الأزهر - بلا تاريخ - ص 3328.

الإدارية، لشمولية اختصاصاتها، ويتمتع الأمبودسمان باستقلال تام، فلا يتلقى تعليمات من أحد ولا يمكن ملاحظته أو توقيفه بسبب أعمال وظيفته أو الآراء التي يدلي بها⁽¹⁾.

1- في السويد: استحدثت السويد هذا النظام في دستورها لعام 1809 ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين الأفراد بين سلطة البرلمان والسلطة التنفيذية، وللحد من تعسف هذه الأخيرة في استخدامها لامتيازاتها في مواجهة الأفراد²، ويتمتع مبدأ الشفافية في إدارة الشؤون العامة بحماية ورقابة فعالة من قبل الأمبودسمان، حيث يمكن لأي فرد أن يتقدم بشكوى إلى مكتب الأمبودسمان ضد الإدارة في حال رفضها طلب الاطلاع على المعلومات، الذي يباشر تحقيقاته متمتعاً بسلطاته الرقابية على جميع موظفي الدولة الذين يتولون مهام تتعلق بإدارة الشؤون العامة، فسلطته الرقابية تشمل العاملين في الجهات الإدارية والقضائية والعسكرية والعاملين بوحدات الإدارة المحلية³.

¹ نفس المرجع - نفس الصفحة.

² د. مازن ليلو راضي- النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على اعمال الإدارة - مركز العراق للأبحاث، الديوانية - موقع الكتروني بنت الرافدين - <http://www.brob.org/bohoth/bohoth/bohoth049.htm>.

³ د. محمد أنس قاسم جعفر- نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام - مجلة العلوم الإدارية - السنة السابعة عشر - العدد الأول - 1975 - ص 80.

يتم تعيين الأمبودسمان من قبل البرلمان السويدي لضمان امتثال السلطات العامة وموظفيها للقوانين والقوانين الأخرى التي تحكم أعمالهم¹.

تنص المادة 96 من دستور السويد لعام 1908: "للمفوض حق إقامة الدعوى أمام المحاكم المختصة ضد من ارتكبوا أعمالاً مخالفة للقانون بسبب التحيز أو المحسوبية أو أي سبب آخر أو أهملوا في تأدية واجباتهم على النحو المطلوب".

ينص الدستور السويدي ببساطة على أن الأمبودسمان يجب أن يكون شخصاً يتمتع بقدرة قانونية معروفة ونزاهة بارزة، حيث لا بد أن يكون من الحاصلين على شهادة دراسات عليا في القانون، ويتم اختياره عن طريق الانتخاب من قبل أعضاء البرلمان (الريكسداغ Riksdag) بعد ترشيحه من قبل السلطة القضائية الذين تتوافر فيهم شروط العمل كقضاة في المحكمة العليا²، وينتخب بطريقة غير مباشرة عن طريق اختيار ثمانية وأربعين ناخباً (أربعة وعشرون من كل مجلس من البرلمان) تعكس القوة النسبية للأحزاب السياسية في ذلك المجلس، ويجب أن يحصل الأمبودسمان على الأغلبية المطلقة في المرة الأولى وفي حال عدم حصوله عليها، تعاد عملية الانتخاب ويفوز من يحصل على نسبة الأصوات الأعلى³.

¹ <https://www.jo.se/en/>

² The Ombudsmen - <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/docs--laws/laws/>

³ Walter Gellhorn- The Swedish Justitieombudsman - Yale Law Journal – 1965- vol.75 – NO 1- P9.

مدة ولاية الأمبودسمان أربع سنوات، راتبه يساوي راتب قاضي المحكمة العليا، كما يجوز للبرلمان إقالة الأمبودسمان خلال فترة ولايته، على الرغم من أنه لم يفعل ذلك من قبل¹، وفي حال إقالة الأمبودسمان خلال ولايته يحل مكانه نائبه، ريثما يتم انتخاب أمبودسمان آخر وفق النظام المعتمد²،

هناك أربعة من الأمبودسمان البرلمانين، ويحمل أحدهم لقب كبير الأمبودسمان البرلمان، وهو مسؤول عن الإدارة، ويقرر على سبيل المثال – مجالات المسؤولية التي يتعين تخصيصها للأمبودسمان الآخرين، ومع ذلك لا يمكنه التدخل في تحقيق أو قرار أمبودسمان آخر، كما يتحمل كل أمبودسمان مسؤولية فردية تجاه البرلمان عن أفعاله، وكل أمبودسمان من الأربعة مسؤول عن منطقة إشرافية تضم عدداً من السلطات العامة³.

تنص المادة 96 من دستور السويد لعام 1908: "للمفوض حق إقامة الدعوى أمام المحاكم المختصة ضد من ارتكبوا أعمالاً مخالفة للقانون بسبب التحيز أو المحسوبية أو أي سبب آخر، أو أهملوا تأدية واجباتهم على النحو المطلوب".

¹ same reference- P10.

² Stig Jägerskiöld- *The Swedish Ombudsman- University of Pennsylvania Law Review* - vol. 109- no.8 – 1961- pp. 1077 To1099 - JSTOR، <https://doi.org/10.2307/3310586> -Accessed 4 May 2023- P1081.

³ The Ombudsmen- <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/docs--laws/laws/>.

وعليه يتولى الأمبودسمان ممارسة سلطة رقابية على كل من السلطتين التنفيذية والقضائية، حيث تتجلى مهامه بكفالة حماية مبدأ المشروعية واحترامه من قبل السلطات التنفيذية والقضائية، مع حماية حقوق وحرّيات المواطنين والأجانب على حد سواء في مواجهة الحكومة والسلطة القضائية، وبشكل عام يمكن القول أن سلطة الأمبودسمان تخوله أن يتولى وبصورة فعالة وإيجابية الحراسة الآمنة لمبدأ الشفافية، وسيادة حكم القانون، ولتحقيق ذلك فإنه يتمتع بصلاحيّة مطلقة بالوصول إلى السجلات والوثائق حتى تلك السرية، حيث أن له سلطات واسعة في الاطلاع على كافة الوثائق المستثناة من مبدأ الشفافية، كذلك المتعلقة بالأمن القومي، أو العلاقات الخارجية، وبالتالي فإنه يستطيع التحقق من قرارات الإدارة برفض طلب الاطلاع على وثيقة أو معلومة ما، وبناء عليه يمكن أن يطلب من الإدارة إتاحة الوثيقة في حال تبين عدم خضوعها للاستثناءات الواردة في قانون حق الحصول على المعلومات، وقد يطلب آراء الرؤساء فيما يتعلق بالمسؤولين الأقل رتبة، حتى أن لديه الحق ليكون حاضراً كمراقب صامت خلال مداوالات جميع المحاكم والهيئات الإدارية.¹

كما له سلطة استدعاء أي موظف واستجوابه فيما نسب إليه من تعسف وتقصير في مهامه، ولكن لا يملك سلطة وقف أو إلغاء أي قرار، وليس له سلطة على ما يفعله

¹Walter Gellhorn- op.cit -p11. Stig Jägerskiöld - op.cit -p 1082.

القضاة أو المسؤولون، وجل ما يستطيع القيام به هو طلب تغيير القرار فقط، فلا يستطيع عكس القرار الذي يراه غير مناسب، ولا يمكنه حتى توجيه إعادة فتح القضية أو إعادة النظر في الحكم من قبل المسؤولين الذين أصدروه، وجل ما يستطيع فعله في المقام الأول هو مقاضاة المسؤول الذي يعتقد أنه مذنب بارتكاب جرائم جريمة "الإخلال بالواجب" التي تميزت بعدم احترام المسؤول للأوامر القانونية، إما لأنه كان مهملاً أو غير حكيم، أو غير ماهر، أو غير ذلك، كما يمكنه بدء إجراءات تأديبية بحقه تؤدي إلى فرض عقوبة أو غرامة أو إيقافه أو عزله من منصبه¹.

وفي النهاية يكلف الأمبودسمان بتقديم تقرير سنوي للبرلمان، المتضمن العديد من المشاكل وأسبابها، مرفقة مع الاقتراحات والحلول، ويتم نشر هذه التقارير عن طريق الوسائل الرسمية المعتمدة للنشر، تطبيقاً لمبدأ الشفافية.

يمكن القول أن نظام الأمبودسمان نظام رقابي لكن يكتفه بعض التناقضات، فهو من جهة يمارس رقابته على السلطة القضائية والإدارية، ولكن لا يملك سلطة إلزام أي جهة بتعديل قرارها، فرقابة الأمبودسمان لا تساهم في تعديل قرارات الجهة الإدارية، أو في إلزام القضاء بإصدار الأحكام، ولا تغيير في مضمون قناعة القاضي واستقلالته في إصدار قراراته، وغاية ما في الأمر هو الإشراف على الجانب الإداري من عمل القاضي

¹ Walter Gellhorn- op.cit – p11

كمدة تأجيله للدعاوى وفترة حسمها وأسلوب إدارته للجلسات والتزامه بقواعد المرافعات، وهذا لا يشكل رقابة فعالة على عمل القضاء، فضلاً على الاخلال بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء.

وفي المقابل الوسيلة الوحيدة التي يملكها الأمبودسمان هي رفع دعوى قضائية تمهيداً لفرض العقوبة، وبالتالي العودة إلى القضاء، والقوة الوحيدة التي يملكها هي التقارير السنوية التي يرفعها إلى البرلمان، وهي غير كافية لمعالجة كافة الشكاوى بالسرعة المطلوبة، لذلك كان لا بد من منحه سلطة قضائية للبت في الشكاوى وإلزام الجهات المعنية بتنفيذه، أو إيجاد جهة رقابية مستقلة تتولى الفصل في الطعون الناتجة عن قراراته وتكون مستقلة عن الجهات القضائية.

2- في كندا: فقد تم انشاء نظام مفوض المعلومات بموجب قانون حق الاطلاع على السجلات، والذي يعين ويعزل من قبل الحاكم في البرلمان للتحقيق في شكاوى المواطنين الذين يعتقدون أنهم حرموا من ممارسة حقهم في الاطلاع وفقاً لأحكام القانون.

يشغل الأمبودسمان منصبه لمدة سبعة أعوام، ويجوز تجديد ولايته لمدة سبع أعوام أخرى، يتولى خلالها مهمة التحقيق في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين الذين تم رفض طلبات الاطلاع المقدمة من قبلهم، كما يتولى مهمة الترويج لمبدأ الشفافية،

وتوجيه توصيات للحكومة بشأن قضية ما تتعلق بتطبيق قانون حق الاطلاع على المعلومات.

يختص مفوض المعلومات وفق المادة 30 بالنظر بالشكاوى المقدمة وفق الحالات

التالية:

أ- الشكاوى المتعلقة برفض طلبات الاطلاع.

ب- الشكاوى المتعلقة بدفع رسوم غير معقولة.

ت- المتعلقة بتمديد مهل الاستجابة لطلبات الاطلاع على المعلومات والوثائق بشكل غير مقبول.

ث- الشكاوى لمتعلقة بعدم الاستجابة لطلب الوصول إلى سجل أو جزء منه باللغة الرسمية التي طلبها الشخص، أو لم يسمح له بالاطلاع على تلك اللغة في غضون فترة زمنية يراها مناسبة.

ج- الشكاوى المتعلقة بإخلال المؤسسات الحكومية بالتزامها بالنشر الدوري للمعلومات وفق أحكام القانون.

وبموجب أحكام قانون حرية الاطلاع المادة 36 منح مفوض المعلومات

صلاحيات تحقيق واسعة فيما يتعلق بالشكاوى المقدمة إليها، ويمكن حصر السلطات

التي يتمتع بها مفوض المعلومات فيما يتعلق بإجراء التحقيقات الخاصة في أي شكوى

وفق الآتي:

أ-استدعاء الأشخاص وإجبارهم على المثل أمامه، وإجبارهم على تقديم أدلة شفوية، أو خطية بعد حلف اليمين، وتقديم الوثائق والأشياء التي يراها المفوض ضرورية للتحقيق الكامل في الشكوى والنظر فيها، بنفس الطريقة وبنفس القدر الذي تتبعه محكمة عليا.

ب- توجيه اليمين للشهود.

ج- تلقي وقبول الأدلة وغيرها من المعلومات، سواء تحت القسم أو بإفادة خطية مشفوعة بيمين أو غير ذلك، حسبما يراه مفوض المعلومات مناسباً، سواء كانت الأدلة أو المعلومات مقبولة أو ستكون مقبولة في المحكمة أم لا.

د- دخول أي مبنى أي مؤسسة حكومية لاستيفاء أي متطلبات لازمة لاستكمال.

هـ- التحدث سراً مع أي شخص موظف أو مسؤول في الجهة الحكومية محل الشكوى، وإجراء مثل هذه الاستفسارات في إطار سلطة مفوض المعلومات كما يراه المفوض مناسباً.

و- فحص، أو الحصول على نسخ، أو مقتطفات من الدفاتر، أو السجلات الأخرى الموجودة في أي مكان أثناء عملية تفتيش المباني الحكومية ذات الصلة بالشكوى، والذي يتضمن أي مسألة ذات صلة بالتحقيق، ولا يجوز حجب أي سجل عن المفوض لأي سبب من الأسباب.

إلا أن المفوض لا يملك سلطة إلزام الإدارة على تنفيذ قراراته، وإنما يتجلى دوره بإصدار توصيات غير ملزمة بشأن كشف السجلات. ووفقاً للمادة 36 الفقرة الخامسة

يتوجب على مفوض المعلومات أي وثيقة، أو سجل أن يعيده في غضون عشرة أيام بعد تقديم طلب إلى المفوض من قبل المؤسسة الحكومية، كما يتوجب على مفوض المعلومات أن يخطر أطراف الشكوى بنتائج التحقيقات والتوصيات التي صدرت بشأنها. وأثناء سير التحقيق يحق لمقدم الشكوى، والجهة الحكومية المشكو منها، والطرف الثالث في حال وجوده أن يتقدموا بمذكراتهم، ومستنداتهم إلى مفوض المعلومات، ولكن لا يحق لأي منهم بالحضور للتعليق، أو الاطلاع على ما يقدم من قبل الأطراف الآخرين المادة 35 فقرة 2.

يجوز لأي طرف تبليغ قرار المفوض تقديم طلب إعادة النظر إلى المحكمة الاتحادية خلال مهلة ثلاثين يوم تلي اليوم الذي تلقى فيه التقرير بموجب المادة 41، وهنا قرارات المحكمة في حال وجدت عدم أحقية الإدارة برفض طلب الوصول، أن تلزمها الكشف عن المعلومات أو السجل وفق الشروط التي تراها مناسبة (م50).

وبالتالي وفي ضوء ما تقدم لابد من منح مفوض المعلومات السلطات اللازمة لإخضاع الإدارة وإلزامها بتطبيق مبدأ الشفافية، والكشف عن المعلومات والسجلات تحقيقاً للمصلحة العامة، وإلزامها بضرورة اعتماد خطة النشر السنوية المقدمة من قبل مفوض المعلومات إلى البرلمان، وذلك ضمان لتصحيح المخالفات المرتكبة أثناء تطبيق قانون الاطلاع على السجلات.

3- في الأردن: نص قانون ضمان الحصول على المعلومات الأردني على تعيين مفوض المعلومات، ولكنه لم يحدد واجباته سلطاته قراراته تقديم الشكاوى له، بل حصر ذلك بمجلس المعلومات الذي يتألف وفق المادة الثالثة من القانون من:

يؤلف بموجب هذا القانون مجلس يدعى (مجلس المعلومات) ويشكل على النحو التالي:

1- وزير الثقافة رئيساً.

2- مفوض المعلومات نائبا للرئيس.

3- أمين عام وزارة العدل عضواً.

4- أمين عام وزارة الداخلية عضواً.

5- أمين عام المجلس الاعلى للإعلام عضواً.

6- مدير عام دائرة الاحصاءات العامة عضواً.

7- مدير عام مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني عضواً.

8- مدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة عضواً.

9- المفوض العام لحقوق الانسان عضواً.

مهمته ضمان تزويد المعلومات الى طالبيها في حدود هذا القانون، والنظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول على المعلومات، والعمل على تسوية هذه الشكاوى وفقاً لتعليمات يصدرها لهذه الغاية، واعتماد نماذج طلب المعلومات، كما يتولى إصدار النشرات، والقيام بالأنشطة المناسبة لشرح، وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة، وفي

الحصول على المعلومات، وتقديم إقرار التقرير السنوي حول أعمال حق الحصول على المعلومات المقدم من مفوض المعلومات، ورفعها إلى رئيس الوزراء (المادة 4 من القانون).

وبالتالي يلاحظ أن هذا المجلس لا يتمتع بالاستقلال اللازم لتطبيق قانون مبدأ الشفافية، حيث أن تبعيته لمجلس الوزراء وليس للبرلمان، وبالتالي لا يملك أي سلطة لإلزام الإدارة بتطبيق القانون على اعتبار أنها الخصم والحكم بذات الوقت، وبسبب تبعيته له أيضاً، وجاء القانون قاصراً فلم يحدد مهام مفوض المعلومات، ولم ينظم إجراءات تقديم الشكوى، والفصل فيها وتنفيذ قراراتها، والسلطات الممنوحة لإلزام الإدارة بتنفيذ القرار، وبالتالي لا بد من إصدار قانون جديد يظهر مدى جدية المشرع في تطبيق مبدأ الشفافية، وإتاحة الاطلاع على المعلومات للمواطنين.

4- في لبنان: أقر قانون انشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (الهيئة) في أيار 2020، وتم تعيين الهيئة بأعضائها الستة في شهر كانون الثاني 2022.

وهيئة مكافحة الفساد هي مؤسسة يتوقع منها أن تلعب دوراً محورياً في مكافحة الفساد في لبنان، وقد نص القانون عليها كمؤسسة رسمية مستقلة الى أقصى الحدود الممكنة سياسياً، إدارياً، ومالياً عن السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية¹.

¹ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان - [الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي\(undp.org\)](https://www.undp.org/undp) .

يتألف مجلسها من ستة أعضاء يتم ترشيحهم أو انتخابهم من قبل عدة جهات مستقلة ورسمية، ويتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، ولا يمكن لأحد إقالتهم خلال ولايتهم، كما تمتلك الهيئة جهازاً إدارياً متفرغاً لمساعدتها على القيام بواجباتها¹.

أوكل قانون الاطلاع على المعلومات اللبناني لـهيئة مكافحة الفساد مهمة النظر في الشكاوى المقدمة إليها والمتعلقة بتطبيق أحكامه، والتحقيق في هذه الشكاوى وإصدار قرارات فيها، ومنح المشورة للحكومة وفق أحكام هذا القانون، فضلاً عن وضع تقرير يبين فيه الصعوبات التي تواجه تطبيق قانون حق الوصول إلى المعلومات بالنسبة لجميع الفئات، على أن يتم نشره على المواقع الالكترونية للهيئة، والعمل على الترويج لقانون حرية الاطلاع على المعلومات، من خلال تثقيف المواطنين على أهمية القانون، وتدريب الموظفين المكلفين بمهمة تطبيق القانون (المادة 22 والمادة 9 من قانون حرية الاطلاع على المعلومات اللبناني)، وقرارات الهيئة تصدر ملزمة تصدر خلال شهرين من تقديم الشكوى، ويُبلغ إلى الإدارة فوراً، وفي حال انقضاء المهلة دون صدور قرار عن الهيئة يعتبر بمثابة رفض ضمني للطعن (المادة 23 من القانون التعديلي لقانون حق الاطلاع على المعلومات 233 لعام 2021)، وتجد الباحثة أن الهيئة تمثل

¹ المادة 6 من قانون مكافحة الفساد اللبناني رقم 175 لعام 2020.

جهة رقابية، وبالتالي يجب أن تصدر أحكامها بشكل خطي ومعلل، وذلك حتى يتمكن مقدم الشكوى من معرفة السبب الحقيقي لرد طعنه، وتعزيز ثقته بالإدارة وهيئة مكافحة الفساد على حد سواء.

إن القانون اللبناني لحرية الاطلاع على المعلومات، يكاد يتضمن كافة القواعد الكفيلة بتطبيق مبدأ الشفافية وحرية الاطلاع على المعلومات بالشك الأمثل، ولكن لا يكفي تشريع القانون دون توفير بيئة ملائمة لتطبيقه، وذلك من خلال تأمين متطلبات مبدأ الشفافية، والعمل على تطويرها وتحسينها.

الفرع الثالث

وجود رقابة قضائية مستقلة

مع نشوء الدولة الحديثة، وتعاضم دورها وتدخلها في مختلف جوانب الحياة، وازدياد حجم الخدمات بشكل ملحوظ أصبحت مهمة الإدارة تمتد لتشمل الخدمات المتعلقة بالقطاع الاقتصادي والقطاع الاجتماعي وقطاع التعليم، والإدارة التي وجدت أعباءها قد ازدادت يجب عليها أن تحترم مبدأ المشروعية، وهذا لا يمكن ضمانه فقط عن طريق النصوص القانونية، بل لابد من إيجاد وسائل فعالة وكفيلة بإلزام الإدارة التقيد بمبدأ سيادة القانون، ومنعها من التعسف في استخدام سلطاتها، وهذا ما يستتبع

بالضرورة رقابة أعمالها وإمكانية إلغاء قراراتها، وإبطال تصرفاتها المعيبة، وتعويض الأفراد المتضررين من ذلك.

وإن الرقابة الإدارية لا يمكنها أن تحقق الغاية المنشودة منها على أكمل وجه، لأنها لا تؤمن الحياد والضمانات الكافية، نظراً لأن الإدارة صاحبة التصرف المعيب قد ترفض الاعتراف بالخطأ، بالإضافة أنه ليس من المنطق أن تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات الوقت، ولذلك كانت الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة، على اعتبار أن القضاء أهم الجهات المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية، وخاصة في ظل تمتعه بالضمانات الضرورية التي تكفل استقلاله في أداء مهامه⁽¹⁾.

ومن مظاهر استقلال السلطة القضائية ألا يُمنع أي شخص من الوصول إليهم لتقديم دعوى بحق الإدارة، وكذلك⁽²⁾:

1- أن يلتزموا بالبت في الطعون المقدمة إليهم والمتعلقة بمخالفة الإدارة لمبدأ الشرعية.

2- أن تصدر قراراتهم معللة بشكل علني.

3- قابليتهم للمساءلة عن أخطائهم أمام المجلس القضائي الأعلى.

¹ نصت المادة 132 من دستور الجمهورية السورية لعام 2012: "السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى".

² د. عبد الله طلبة - مرجع سابق - ص 51 وما بعدها.

وحتى يتمكن القضاء من ممارسة رقابته لا بد أن يتمتع بصلاحيات واسعة تتجلى بمنح القضاة سلطة مراجعة شرعية تصرفات وقرارات الإدارة، وأن تكون القرارات الصادرة عن المحاكم ملزمة للإدارة، مع منحهم حصانة من العزل والنقل والتأديب في معرض ممارسة مهامهم القضائية، إن تحقيق ما تقدم يعد مؤشراً حقيقياً على استقلال القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية.

وبالتالي فإن الطعن المتعلق بمبدأ الشفافية أمام القضاء ينبغي أن يشمل الطعن على قرارات الإدارة برفض الكشف عن المعلومات والاطلاع على الوثائق الرسمية، وكافة تصرفات وأعمال الإدارة المخالفة لمبدأ الشفافية، بل يجب أن يمتد الطعن إلى حق طلب إلغاء القرارات الحكومية المخالفة لقانون حق الاطلاع على المعلومات، بل يتعداه لحق طلب فرض عقوبات رادعة بحق الموظفين المنتهكين لأحكام القانون، مع طلب التعويض عن الضرر الذي لحق بهم من جراء هذه الانتهاكات¹.

وفي ضوء ذلك قررت المادة 48 من القانون النموذجي لحرية المعلومات عدم جواز الملاحقة الجزائية أو المدنية أو المسلكية لأي موظف مكلف بتطبيق قانون حق الاطلاع على المعلومات بأي حال عند ممارسة سلطته ضمن نطاق القانون مادام

¹ د. سامي الطوخي - مرجع سابق - ص 849.

حسن النية، وفي المقابل قررت المادة 49 من القانون ذاته على أنه يُعدّ جرماً جزائياً القيام عمداً:

أ - بالاعتراض على الحصول على أية وثيقة خلافاً للاستثناءات المحددة هذا القانون.

ب - بالاعتراض على عمل الهيئة العامة بموجب القسم الثالث من هذا القانون¹.

ج - بالتدخل في أعمال المفوض.

د - أو بإتلاف وثائق من قبل سلطة غير مشروعة.

(2) إنّ كلّ من يرتكب جرماً وفقاً للفقرة الأولى، يعدّ مسؤولاً قانوناً بحكم عاجل لدفع

غرامة لا تتخطّى [إدراج المبلغ المناسب] و/ أو للسجن مدّة أقصاها سنتان.

يجدر التنويه إلى أن الجهة التي تتولى ممارسة الرقابة القضائية على أعمال

الإدارة، بقصد منع الأخيرة من مخالفة مبدأ الشرعية القانونية، والتعدي على حقوق

المواطنين وحرياتهم، يجب أن يكون لها صفة القضاء، ولا يتحقق ذلك إلا بتوافر الأمور

التالية²:

1- أن تكون الهيئة المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة قد اكتسبت هذا الاختصاص

بناء على نصوص دستورية أو قانونية.

¹ الملحق رقم (1) - القسم الثالث من المادة 15 حتى المادة 20.

² د. عبد الله طلبة - الإدارة العامة - جامعة دمشق - كلية الحقوق - منشورات جامعة دمشق - الطبعة السابعة - 2005 - ص 265.

2- أن تتبع الهيئة المكلفة بالرقابة عند نظرها بالمنازعات المعروضة عليها القواعد والإجراءات المنصوص عليها في القانون بقصد ضمان الجدية في دراسة الدعاوى، وكفالة حرية الخصوم في الدفاع عن أنفسهم وحقوقهم.

3- أن تكون للأحكام التي تصدرها الهيئة المكلفة بالرقابة حجية الشيء المقضي به. إن أغلب اتجاهات الدول الحديثة أقرت مبدأ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وإن مبدأ الفصل بين السلطات لا يحول بين الدولة وهذه الوقاية، بل على العكس إنه يؤكد على مبدأ الفصل بين السلطات على اعتبار أن الفصل في المنازعات أي كان أطرافها هي من اختصاص السلطة القضائية، وبالتالي لابد من تدعيم الرقابة القضائية على الإدارة.

إلا أن آلية ممارسة الرقابة القضائية يختلف من دولة لأخرى، فمنها من يعتمد نظام القضاء الموحد للنظر في الدعاوى، بحيث يكون هناك تنظيم قضائي واحد يدخل في اختصاصه البت في مختلف صور المنازعات (المنازعات بين الأفراد — المنازعات بين الأفراد والإدارة، أو بين جهات الإدارة نفسها)، أي كانت طبيعتها دون تفرقة بين الأطراف، وأخذ بهذا النظام كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، بينما نجد أن هناك دول أخرى اتخذت نظاماً آخر يطلق عليه نظام **القضاء المزدوج**، فيكون القضاء على قسمين **قضاء عادي** يتولى النظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بين الأفراد والإدارة عندما تكون تصرفاتها مشابة لتصرفات الأفراد، و**قضاء إداري**

يتولى النظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة بوصفها سلطة عامة، وأخذ بهذا التقسيم فرنسا ومصر وسورية.

وبغض النظر عن النظام الذي تتبعه الدولة، فإننا نرى أنه من المحبذ لو تُنشأ محاكم خاصة تتولى النظر في المنازعات المتعلقة بتطبيق قانون حرية الاطلاع، ومنح تلك المحاكم سلطة إصدار قرارات ملزمة للإدارة بشكل مباشر، مع إمكانية فرض جزاءات بحق الموظفين المخالفين لأحكام القانون، وكذلك في حال عدم تنفيذ قرارات المحكمة المتعلقة بحق الاطلاع وتطبيق مبدأ الشفافية، وإنشاء هذه المحاكم يفضل للأسباب التالية:

1- إن إنشاء محاكم مختصة للنظر في المنازعات المتعلقة بتطبيق مبدأ الشفافية، إنما يعني النظر بها من قبل قضاة متخصصين ذوو خبرة وملمين بمقتضيات سير وتنظيم العمليات الإدارية وآلية اتخاذ القرارات، إذ لا بد أن ينظر في هذه المنازعات قضاة مؤهلين ومدرّبين على المبادئ والأحكام التي تنظم مرفق المعلومات بمنظمات الدولة.

2- المحاكم المتخصصة تستطيع أن تطور وتتخلص بالكثير من الشكليات الإجرائية التي تقيد المحاكم الأخرى، خاصة وأن سرعة الحصول على المعلومة يكون عاملاً حاسماً في عديد من قضايا التنمية والمساءلة ومحاربة الفساد.

3- المحاكم المختصة تستطيع أن تلم بالمسائل الفنية والتقنية الحديثة والمتطورة التي يمكن أن تستخدم في إدارة نظم المعلومات، وبالتالي إمكانية تطوير القواعد الحاكمة للشفافية في مجال إدارة الشؤون العامة.

إن معظم قوانين حرية المعلومات تعطي الحق في الطعن لدى المحاكم ما عدا الهند والمملكة المتحدة، فعندما يكون الطعن ممنوعاً في القانون، فالمحاكم تجد منفذ من خلال القانون الإداري في مثل هذه الأمور الأكثر اتفاقاً مع العدالة الطبيعية، ففي المكسيك خاصة يلجأ المتقدم بالطلب إلى المحاكم وليس إلى المؤسسات العامة، وذلك لمنع هذه المؤسسات من تأخير الطلبات أو عدم توفير المعلومات⁽¹⁾.

وفي السويد يستطيع أي فرد استئناف قرار الرفض أو الحد من الحصول على المعلومات، ويتم ذلك أمام المحكمة الإدارية المختصة، ويمكن الطعن بهذه الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا⁽²⁾.

أما كندا فعند رفض الإدارة طلب الحصول على الوثائق الرسمية فإنه يحق لمقدم الطلب استئناف قرار الرفض أمام المحكمة الاتحادية، بعد أن يقدم شكواه لمفوض المعلومات، خلال مهلة 45 يوم من صدور قرار مفوض المعلومات في الشكوى المقدمة (المادة 41 من قانون حرية الاطلاع على السجلات الكندي).

¹ توبي مندل - مرجع سابق - ص 47.

² نفس المرجع - ص 108.

ولم ينص القانون اللبناني أو الأردني على مسألة الرقابة القضائية، وبقي أن ننوه عند العمل على إعداد مشروع قانون حرية المعلومات لإصداره في سوريا، أن يُضمّن القانون إنشاء محاكم مختصة للنظر في المنازعات المتعلقة بتطبيق هذا القانون، مع منحها سلطة إلزام الإدارة بتنفيذ قراراتها، وفرض عقوبات وغرامات على الإدارة في حال عدم امتثالها لتنفيذ هذه القرارات، فضلاً عن تضمين القانون تجزيراً للأفعال التي تؤدي إلى خرق هذا القانون كإتلاف أو إضاعتها، وأي تصرف من شأنه أن يؤدي إلى تلف المعلومات أو ضياعها.

الباب الثاني

دور المساءلة في الإصلاح الإداري

تمهيد وتقسيم:

ارتبط ظهور مبدأ المساءلة تاريخياً بظهور التجمعات البشرية المنظمة، التي رافقها ظهور الإدارة، فقد ظهرت فكرة المساءلة في مجال الممارسة قبل ثلاثة آلاف عام قبل الميلاد، حيث أوجدت وظيفة المحاسب الذي يدوّن الغنائم، وكلف مدير الإدارة بتقديم كشف حساب عن عمله، ووضعت القوانين والتشريعات التي أوكلت للإدارة اختصاصات التحقيق والشكاوى، حيث تضمنت شريعة حمورابي إعدام من تمسك بيده أشياء مسروقة، وفي مصر الفرعونية تضمن تشريع حور محب إجراءات ضد الرشوة، وكذلك أو رد أرسطو في كتابه السياسة: "... من أجل حماية الخزانة من السلب عن طريق الاحتيال، ينبغي صرف الأموال جهاًراً تحت سمع وبصر المدينة بأكملها، كما ينبغي إيداع نسخ من الحسابات في أماكن الحفظ المختلفة"¹.

وإن الشفافية والمساءلة مُضمنتان في عبارة أرسطو من حيث الإقرار بأهمية التزام الشفافية في العمل الإداري، عن طريق توفير الإمكانيات اللازمة لتحقيق ذلك، مترافقاً مع الإقرار بحق المواطنين بالاطلاع على تفاصيل الإنفاق العام، ويعد إيداع نسخ من الحسابات وسيلة هامة لتسهيل عملية التدقيق والمراجعة، وهي تشكل عمل من أعمال

¹ محمد حركات- دور المساءلة والرقابة المالية في تحقيق التنمية والوحدة المستقبل العربي مجلد -14- 1991م- عدد12 -ص 56.

الرقابة، وبالتالي فإن توفير الشفافية وممارسة الرقابة يعدان ركنين أساسيين للالتزام بمبدأ المساءلة، وهو ما تقتضيه هذه العملية⁽¹⁾.

وقد استخدم مصطلح المساءلة منذ عقود خلت في أدبيات الإدارة العامة، وكان جوهر معناها يركز على عملية محاسبة الأشخاص بموجب أعمالهم والسلطة الممنوحة لهم، وكانت دلالة المفهوم أقرب للجانب التطبيقي الممارس منها للجانب النظري في الإدارة العامة، حيث دلت على المساءلة الخارجية؛ إذ يقوم الموظف العام بتقديم تقرير إلى طرف خارجي (موظف، تنظيم)، وكانت تدل على تفاعل اجتماعي تبادلي لوجود طرفين للعملية، الأول: يبحث عن إجابة تساؤلات لديه حول أعمال الطرف الآخر، ويطلب بتصويب الأخطاء وعلى الآخر الاستجابة والتعاون، ما يتطلب تقديم معلومات ملائمة تحقق التعاون، وهذا يعني تمتع الطرف الأول بالسلطة على الطرف الثاني، ولا تكتمل دورة المساءلة دون إحداث التصويب على الأقل⁽²⁾.

وتعتبر المساءلة حجر الأساس بالنسبة إلى الإدارة العامة، حيث تشكل المبدأ المتضمن طريقة إخضاع القابضين والممارسين للسلطة العامة للمحاسبة، وقد طُوّرت آليات لمساءلة الأشخاص العاملين، ومحاسبتهم حول الوفاء بواجباتهم المتعلقة بتقديم

¹ احمد عودة دويري - المساءلة في الادارة العامة في الاردن - رسالة ماجستير - غير منشورة - جامعة اليرموك - عمان 2002 - ص 46.

² Mayers and lacy -Consumer satisfaction، performance and accountability in the public sector- International Review of Administrative Sciences-vol.62-no.3 - 1996- . pp331 - 346-p 337.

الخدمات والتعامل مع المواطنين والمحافظة على قيم الإدارة العامة كالحياضية والعدالة، وكانت وما تزال المسألة محل اهتمام معظم المجتمعات والحضارات، وتتفاوت معايير وأساليب المسألة ودلالاتها تبعاً للسياسة السائدة واختلاف المكونات الاجتماعية والتاريخية والمعتقدات الثقافية والأيدولوجية للمجتمعات⁽¹⁾.

وقد استخدم مفهوم المسألة منذ عام ١٨٥٣م في الإدارة العامة بالتحديد، وذلك في إطار الحديث عن المحاسبة المالية، وأشار إليه باللغة الإنجليزية بلفظة **Account**، وما زال هذا الاستخدام شكلاً من أشكال المسألة، ويرى آخرون أن مفهوم المسألة استخدم في القرن السادس عشر للدلالة على تقديم كشف حساب أو تقرير عن شيء بعينه؛ ما يعني الالتزام ببيان الأسباب المؤدية لفعل معين².

ويعتبر مفهوم المسألة من المفاهيم المتداولة وهو مفهوم متقلب رحال، كونه يستخدم في حقول معرفية متعددة، ما يعني اختلاف دلالات المفهوم تبعاً لمقاصده، ومتجداً، لارتباطه بالسياقين الحضاري والثقافي اللذين يستخدم فيهما³.

¹ شمس الحق - أهمية المسألة في ظل المنهج الجدي للحكم العام - المجلة الدولية للعلوم الإدارية - أبو ظبي مجلد 5 - عدد 4 - عام 2000 - ص 122.

² أحمد عودة دويري - المسألة في الإدارة العامة في الأردن - مرجع سابق - ص 48

³ سامح فوزي - المسألة والشفافية إشكاليات تحديث الإدارة المصرية في عالم متغير - ط1 - مركز الدراسات السياسية

وظهر استخدام مفهوم المساءلة في أعمال جون لوك الذي نادى بتطبيق " العقد الاجتماعي" الذي يتطلب خضوع الحكام والمحكومين للقوانين، وهذا يعني خضوعهم للمساءلة، وقد أكد ذلك كل من Imaes Madeson الذي يعتبر أحد مهندسي الدستور الأمريكي، و Jevery Bentham and James Mill اللذان أكدا على ضرورة خضوع الحكام لمساءلة المحكومين من خلال آليات الديمقراطية، ويعتبر الاثنان من رموز الليبرالية في القرن التاسع عشر، وكذلك قدم كارل ماركس نموذجاً للدولة الاشتراكية، التي تتضمن مساءلة الحكام وفق مفهوم الديمقراطية التفويضية، وهي تعني مساءلة غير مقيدة، يشترك بها المجتمع في وحدات صغيرة متنامية¹، وسوف نتناول في هذا الباب ومن خلال الفصلين الآتيين :

الفصل الأول: ماهية المساءلة وأهميتها

الفصل الثاني: علاقة المساءلة بالشفافية ودور المواطن في تفعيلها

¹ نفس المرجع، ص 20.

الفصل الأول

ماهية المساءلة وأهميتها

تمهيد وتقسيم:

يثير تحديد مفهوم المساءلة العديد من التساؤلات، حيث يتداخل هذا المفهوم مع مفاهيم أخرى كالمسؤولية والرقابة، ويقصد بالمسؤولية هنا هيكل وآلية المساءلة عن الأعمال والتصرفات التي يمكن أن يتأثر بها أطراف التعامل¹، وعلى الرغم من تعدد المعاني التي قدمها الباحثون والمهتمون في هذا المجال، فإنه يوجد نقص في التحديد الدقيق للمفهوم، لاختلاف الأطر المرجعية للباحثين في هذا الموضوع، وتتنوع زوايا النظر إليه.

ومن خلال هذا الفصل سوف نتحدث من خلال مبحثين ما يلي:

المبحث الأول: ماهية المساءلة

المبحث الثاني: أهمية المساءلة وآلياتها.

¹ سهيل أبو طه- الشفافية في سياسات وأنظمة البنك العربي في الأردن - مؤتمر الأسبوع العلمي في الأردن. تطور القدرة التنافسية في الأردن الجودة الانتاجية الشفافية والمساءلة - ط1 الجمعية العلمية الملكية -عمان- 1997- ص58.

المبحث الأول

ماهية المساءلة

لقد ازدادت الحاجة إلى مفهوم المساءلة في السنوات الأخيرة، وذلك بحكم ثورة المعلومات والاتصالات التي رافقت الانتقال من عصر الصناعة إلى عصر المعرفة الذي يتميز بالتدفق المستمر للمعلومات، والتطور الهائل في مصادر الحصول عليها، وبالتالي لا بد من التأكد من دقة ومصداقية وشفافية هذه المعلومات كونها تشكل عاملاً حاسماً في تحديد مدى نجاح المنظمات المعاصرة، وقدرتها على تحقيق أهدافها، وتبرز أهمية هذا الأمر بالنسبة للأجهزة الحكومية التي تحتاج إلى درجة عالية من التنسيق والتعاون والدقة والسرعة في الإجراءات، وتحقيق مبدأ المساواة والموضوعية والعدالة، وتحمل المسؤولية في أداء مهامها وإنجاز واجبها على أكمل وجه وبكفاءة وفعالية عالية.

المطلب الأول: التعريف بالمساءلة

المطلب الثاني: مكونات المساءلة ومتطلباتها

المطلب الأول

التعريف بالمساءلة

سيتم في هذا الفرع تعريف المساءلة لغة واصطلاحاً (في فرع أول)، ثم بيان مفهوم المساءلة الاجتماعية (في فرع ثان) وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول

تعريف المساءلة

أولاً - المساءلة لغة :

تعتبر كلمة المساءلة من ناحية لغوية مصدراً للفعل الرباعي "ساءل" ومعظم معاجم اللغة لا تتناول هذه الكلمة بل تتناول كلمة مسؤولية، وهي تختلف في المعنى عن كلمة مساءلة، إذ تطلق كلمة المسؤولية أخلاقياً على التزام الشخص بما يصدر عنه من القول أو العمل، والمسؤول هو المناط به عملية المتابعة¹.

ثانياً - المساءلة اصطلاحاً : ترجع تسمية المساءلة (Accountability) إلى لفظ الحساب

(Account)، ويعني مضمون هذا اللفظ أن الفرد لا يعمل لنفسه فقط بل أنه مسؤول

أمام الآخرين، وقد ورد الكثير من المفاهيم والاصطلاحات حول مفهوم المساءلة ومنها:

¹ المعجم الوسيط - مرجع سابق - باب السين - فعل سأل - ص 411.

تعرف المساءلة اصطلاحاً بأنها " محاسبة طرف من أطراف العقد أو الاتفاق للطرف الآخر، وذلك بشأن نتائج أو مخرجات ذلك العقد، التي تم الاتفاق على شروطها من حيث النوع والتوقيت ومعايير الجودة.¹

وعرفت المساءلة بأنها: "وسيلة يمكن للأفراد والمنظمات من خلالها أن يتحملوا مسؤولية أداائهم، بحيث يؤدي ذلك إلى اطمئنان من يتعامل معهم من الأمور تجري للصالح العام ووفق الأهداف المرسومة"².

والمساءلة أيضاً هي: "تعبير عن التزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها هدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات وهي منظومة تضم آليات، وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام"³، ويقصد بالمساءلة أيضاً: "مسؤولية الفرد عن تحقيق نتائج محددة وفق معايير وأنظمة محددة، وفي حال وجود أي خلل في أي من هذه العناصر فعلى الفرد الاستعداد للإجابة عن السؤال المتوقع: لماذا حدث ذلك"⁴.

¹ عبد العزيز مخيمر وآخرون- قياس المؤسسي للأجهزة الحكومية المنظمة العربية للتنمية الإدارية - القاهرة - 2000-ص115.

² Hammound Tinda-Developing Professional Model of Accountability for Our School Stanford University- New York-1999-p14.

³ عطية حسين أفندي- الإدارة العامة إطار نظري -مداخل للتطوير وقضايا مهمة الممارسة - جامعة القاهرة 2002-ص228

⁴ عالية خلف أخورشيدة - المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية -ط1 -دار الحامد للنشر والتوزيع -عمان الأردن - 2006-ص35.

ويرى البعض أن المقصود بالمساءلة اصطلاحاً المحاسبة، بحيث أن الفرد لا يكون مسؤولاً أمام نفسه، بل يجب المحاسبة على تحقيق الآخرين لمسؤولياتهم، وهذا يعني أن يتحمل الفرد مسؤولية ما يسند إليه من أعمال وما يتبعها من مهام تتطلبها تلك المسؤولية، وذلك طبقاً للشروط والمواصفات التي يكون قد سبق الموافقة عليها¹.

إلا أنه لا بد أن نفرق بين مصطلح المحاسبة ومصطلح المساءلة، فالمساءلة تعني الاستخبار عن الشيء والسؤال عما تم القيام به، وهي لا تعني بالضرورة نوع من أنواع العقاب بقدر ما هي متابعة ومناقشة لما يجري بهدف تبادل الآراء، وتوضيح المواقف، أو إثراء سبل الأداء، أو الشكر والمكافأة أحياناً على تميز الجهد والعطاء، بمعنى إنه لا ينبغي النظر للمساءلة على أنها تتم على وفق الإحساس والشعور بالتقصير في الأداء، وإنما يمكن أن تكون ضمن أطر مواقف الأداء المبدع بهدف التوضيح والإفادة وتعزيز الإبداع في الأداء، أما المحاسبة فهي إجراء يعقب المساءلة، وهي تعني محاسبة الفرد على الكيفية التي مارس بها متطلبات دوره واتخاذ موقف من ممارسته التي من المفترض أن يقوم بها على وفق ما هو متفق عليه عن توليه متطلبات مسؤوليات دوره.

¹ محمد عبد الغني حسين هلال- مهارات مقاومة ومواجهة الفساد - الاتجاهات الحديثة لمحاربة الفساد - مركز تطوير الأداء والتنمية - القاهرة - 2007 - ص 63.

فإذا ما أُريد أن تكون المساءلة فاعلة ولها ثمارها فلا بد أن يعقبها شكل من أشكال المحاسبة، بحيث يكون هناك إجراء فعلي يتم اتخاذه إزاء ما يتم من أداء متطلبات دور معين ضمن إطار العمل المطلوب إنجازه¹.

وبالتالي فإن المحاسبة مكّلة للمساءلة بسعيها إلى تحسين أداء المؤسسات والارتقاء بها عبر المراقبة المستمرة، والتدقيق وإدارة المخاطر، وعلى هذا الأساس أصبحت المساءلة والمحاسبة معيارين للكفاءة الحكومية، ومحددتين لمصادقية المؤسسات العامة واستراتيجياتها الموجهة نحو المواطن.

كما تعرف المساءلة بأنها: "وسيلة يمكن للأفراد والمنظمات عبرها أن يتحملوا مسؤوليات أدائهم، بحيث تستند إلى تعظيم الممارسات الجيدة وتحجيم الممارسات السيئة، وأن المشكلات يتم التعامل معها بعدالة ومساواة"².

والمقصود بالمساءلة: "هو مدى تحمل الفرد مسؤولية ما يسند إليه من أعمال وما يتبعها من مهام تتطلبها تلك المسؤولية، وذلك طبقاً للشروط والمواصفات التي يكون قد سبق الموافقة عليها"³.

¹ زهرة مصطفى - المساءلة مفهومها وأنواعها - مقالة نشرت في 10 كانون الأول 2020 وآخر تعديل بتاريخ 30 أيلول

<https://makalecloud.com/post/twua62cjw-2022>

² عالية أخوارشيدة - مرجع سابق - ص 33.

³ محمد عبد الغني حسين هلال - مرجع سابق - ص 63.

وعرفت المساءلة أيضاً على أنها: "وسيلة يمكن للأفراد والمنظمات من خلالها أن يتحمل مسؤولية أفعالهم، بحيث يؤدي ذلك إلى اطمئنان من يتعامل معهم بأن الأمور تجري للصالح العام ووفقاً للأهداف المرسومة"¹.

وعرفها البعض على أنها: "القدرة على التأكد من أن المسؤولين الحكوميين مسؤولين عن تصرفاتهم، وملزمين بتبرير وإخبار المواطنين بقراراتهم، حيث يمكن أن يعاقبوا عليها في نهاية الأمر"².

وتعرف المساءلة أيضاً على أنها: "إطار المسؤولية الشاملة التي تجمع الدولة مع كل الأطراف الفاعلة في التنمية، فهي إطار يبنّي على جملة من الالتزامات ينص عليها القانون، تكون ملزمة وطوعية تتاط بعهدة الدول بناء على مسؤوليتها الوطنية وعلى مسؤوليتها الدولية تجاه الدول والمؤسسات الدولية"³.

وطبقاً لمولجان تتضمن المساءلة السلطة بالضرورة فتمت ترأس المراقب الخاضع للمراقبة فحينئذ يمكن أن تحيي المساءلة"⁴.

¹Linda Hammond- Standards, Accountability, and School Reform -Sage Journal -vol.106-no.6- 2004-p14.

²Perzzotti Perzzotti, E & Smuloviz, C- 2006- An introduction on social Accountability. University of Pittsburgh Press-p33.

³ريم النجاوي -مقدمة حول المساءلة لخطة التنمية لما بعد عام 2015 إدارة سياسات التنمية المستدامة -2014م -ص15.

⁴البنك الدولي -الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية- ماذا تعني المساءلة الاجتماعية بالنسبة للبنك الدولي - الفصل الثاني - 2005م -ص12.

في الحوكمة تجاوزت المساءلة نطاق التعريف الأساسي بأنها: "الاستدعاء للمحاسبة على الأفعال"¹.

وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) على أنها "الطلب من المسؤولين بتقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المطالبات وتحمل بعض أو كل المسؤولية عن عدم الكفاءة أو المس بالأمانة والنزاهة"².

إن المساءلة الإدارية تعد حافز إيجابي لإظهار الإنجاز الجيد، حيث إن تفعيل المساءلة كمبدأ عمل وانتشارها كقيمة في ممارسات الإدارة العامة يؤدي إلى تصحيح أعمالها، وذلك من خلال خلق ثقافة إدارية وتنظيمية تعتمد على التوجه لنتائج والتزام الشفافية، مما يؤدي إلى حسن العلاقات بين الحكومة والمواطنين، ويعمل على تحسين التماسك الاجتماعي³.

إن المساءلة ترتبط بديمقراطية الإدارة العامة، وهي عامل محوري في تحديد القدرة على تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفعالية وبيان مدى استجابتها لاحتياجات المواطنين، فالأصل أن هناك وظيفتين أساسيتين للحكومة في الدولة الحديثة: الوظيفة الأولى

¹ Sinclair, Amanda - "The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses"- Accounting- Organizations and Society- 1995 – vol.20- no.3/2-pp 237-219 – p 241.

²UNDP –Reflections on Social accountability-2013.

³Crandell James Q - Costing Government Services for Improved Performance Measurement and Accountability- The Canadian Institute of Chartered Accountants- Toronto- Canada-1999.

سياسية تتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف والتأكد من تحقيقها لكفاءة المطلوبة، أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة إدارية تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة ووضعتها موضع التطبيق، وبمقتضى هذا التصور فإن النظام السياسي يقوم عن طريق الحكومة بتحديد السياسة العامة (الغاية)، ثم يقوم الجهاز الإداري باختيار الوسيلة التي تحقق هذه الغاية، ومن هنا فإن الجهاز الإداري جهاز تنفيذ وليس جهاز حكم، لذلك يجب مساءلتها من قبل النظام السياسي على نتائج اختيار وسائل العمل، وهذا يعني أن الفصل بين عمليتي السياسة العامة وتنفيذها هو ما يجعل الإدارة العامة تخضع للمساءلة عن كيفية أدائها للمهام المنوطة بها¹.

كما أن مساءلة النظام السياسي للإدارة العامة يترتب عليها وضع أنظمة مساءلة إدارية للعاملين في الأجهزة الحكومية، التي تساعد على تعزيز الثقة بتلك الأجهزة، وتضمن التزام الموظف أخلاقيات الإدارة العامة، مما يوفر العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص وزيادة الولاء والانتماء للموظف العام، ويعزز جودة مخرجات العمل، الذي يحقق بالنتيجة تحسن أداء الأجهزة الحكومية والأفراد العاملين فيها، وزيادة قدرتها على تنفيذ السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية.

¹ عطية حسين أفندي - الإدارة العامة إطار نظري - مداخل للتطوير - مرجع سابق - ص 231.

والمساءلة تتم عندما يكون هنالك علاقات بين مواقع متفاوتة في المستويات الإدارية، حيث يكون أحد الأفراد أو المستوى مسؤولاً أمام مستوى إداري آخر عن تصرفاته وأدائه للمهام المنوطة به.

وضحت الوثيقة الأساسية التي صدرت في فعاليات التدريب الإقليمي في القاهرة تحت عنوان "المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات" تعريف المساءلة الاجتماعية على أنها: التزام من في يدهم السلطة بتحمل تبعات أفعالهم، ومن منظور حقوق الإنسان، وتفهم المساءلة بصورة أفضل على أنها طبيعة العلاقة بين مجموعتين من الأطراف الفاعلة، أصحاب الحقوق والمكلفون بالواجبات، فالعلاقة الخاضعة للمساءلة هي علاقة يلتزم فيها المكلفون بالواجبات (قادة، إدارات حكومية، مديرون، مقدمو خدمات بتحمل مسؤولية وتبعات أفعالهم، بينما يكون بمقدور أصحاب الحقوق (مواطنون أو عملاء) مساءلة هؤلاء المكلفين بالواجبات عن طريق ممارسة المشاركة بالرأي¹.

وتتطلب المساءلة القدرة على المحاسبة والتنفيذ على حدٍ سواء، فلكي يخضع السياسيون والموظفون الحكوميون ومقدمو الخدمات للمساءلة، فلا بد من محاسبتهم على أفعالهم؛ حيث يجب عليهم تفسير أو تبرير أفعالهم التي يقومون بها، وسببها،

¹UNDP –2013- Reflections on Social accountability.

وينبغي أيضاً أن يكون من الممكن معاقبة واضعي القرارات أو مكافأتهم على أدائهم (الإنفاذ)، بحيث يمكن اتخاذ ما يلزم من إجراءات أو تدارك الأمر في حالة فشل المساءلة¹، أي أن المساءلة جملة من العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأمور تسير وفقاً لما هو مخطط لها، وضمن أقصى المستطاع، فهي ليست تحقيقاً أو محاكمة، بل القصد منها التحقق من أن الأداء يتم ضمن الأطر التي حددتها الأهداف وفق المعايير المتفق عليها للوصول بالنظام إلى مستوى متميز من الكفاءة والفاعلية.

وبناء على ما تقدم يمكن القول إنه للمساءلة غرضان، الغرض الأول سياسي ويتمثل بالتحقق إن كان هناك سوء استخدام السلطة من قبل السلطة التنفيذية والسياسية، أما الغرض الثاني وهو التشغيلي أو التنفيذي ويتمثل في ضمان الأداء الفعال للحكومات².

أي إن وظيفة المساءلة تتمثل في وظيفتين رئيسيتين هما:

- وظيفة الحد من السلطات نظام فعال للمساءلة لضمان القدرة على التنبؤ ومنع إساءة استخدام السلطة.

¹UNDP- *Fostering Social Accountability: A guidance note*، Transparency International - 2011- World Bank- 2007- p5.

²Lister، S - *Fostering Social Accountability: From Principle to Practice –A Guidance Note*- 2010 -p8

- وظيفة تقييم الأداء والتي ينتج عنها زيادة فاعلية وكفاءة تقديم الخدمات العامة¹.

يمكننا القول أن المساءلة هي مسؤولية متراكمة، حيث إن كل فرد داخل المنظمة الإدارية يعد مسؤولاً عن أفعاله، ويعتبر المستوى الأعلى مسؤولاً عما يصدر عنه من أفعال، وفي الوقت ذاته مسؤولاً عما يصدر عن المستوى الأدنى من أفعال وسلوكيات، ويعني هذا أن المسؤولين في الجهاز الإداري يتحملون نوعين من المسؤولية، أحدهما مسؤولية شخصية مثل أي شخص عادي، والأخرى مسؤولية متراكمة تتراكم من أسفل لأعلى، وعليه يخضع كل مدير للمساءلة عن تصرفه الشخصي وعن الأفعال الصادرة عن فريق العمل الذي يخضع لإشرافه، ويتضح الترابط الكبير بين المساءلة والمسؤولية حتى يكاد أن يكون كل منها بدلاً للآخر.

وقد فسر "واجنر" سبب الخلط بين المساءلة والمسؤولية بأنه ناتج عن تجاهل قاعدة مؤداها أن الشخص المسؤول عن الوفاء بواجب معين، يحاسب عن كيفية الوفاء بمسؤوليته أي أن الشخص المسؤول عن شيء بعينه يحاسب عما آل إليه هذا الشيء.

¹ قطاع الإعلام الفلسطيني بحاجة إلى تعزيز دوره في مكافحة الفساد- موقع أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة) - 28 شباط 2015- ص 8- <https://www.aman-palestine.org/activities/914.html>.

الخلاصة إن مفهومي المساءلة والمسؤولية ليسا مترادفين، بل إن المسؤولية تسبق عادة المساءلة، وهي تمثل الأساس الذي يمكن من خلاله إنتاج أنماط محددة للمساءلة¹.

ظهر في بريطانيا مفهوم جديد للمسؤولية اعتمد على وضع أربع تصنيفات للمسؤولية الوزارية وتتمثل بالآتي²:

- التصنيف الأول: يستند إلى وجود أمر واضح وصريح من قبل الوزير فإن هذا الأخير يجب أن يحمي الموظف الحكومي الذي نفذ طلبه.
- التصنيف الثاني: فإنه عندما يتصرف الموظف الحكومي بشكل صحيح طبقاً للسياسة المعلن عنها من قبل الوزير، فإن هذا الأخير يجب أن يحميه ويدافع عنه أيضاً.
- التصنيف الثالث: نجد هنا أن الأمر مختلفاً بعض الشيء، فعندما يرتكب الموظف خطأ ما، أو يؤدي عمله مع شيء من التأخير، ولكن الأمر لا يتعلق بمسألة مهمة من المسائل المتصلة بالسياسة العامة، ولا يتضمن مطالبةً جدية بحقوق فردية، فإن الوزير هنا يعترف بوقوع الخطأ، ويقبل المسؤولية، بالرغم من أنه غير متورط به شخصياً.

¹ سامح فوزي - المساءلة والشفافية - مرجع سابق - ص 29.

² د. حسن مصطفى البحري - الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة " - رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه - جامعة عين شمس - كلية الحقوق - القاهرة - 2006 - ص 269 وما بعد.

- أما التصنيف الرابع: فهنا يختلف الأمر، إذ عندما يتخذ الموظف الحكومي إجراءً معيناً يكون الوزير معارضاً له، أو يتخذه من دون علم الوزير المسبق، وكان تصرف هذا الموظف يستحق عليه اللوم والتوبيخ، فإنه لا يكون هناك أي التزام من ناحية الوزير بإقرار ما يعتقد أنه تصرف خاطئ، أو بالدفاع عن أخطاء موظفيه والتستر عليها، وهكذا فإن الوزير ليس ملزماً بأن يدافع عن العمل أو الإجراء المتخذ من دون علمه، أو من دون موافقته ورضاه.

إلا أن الوزير في جميع الأحوال يبقى من الناحية الدستورية مسؤولاً أمام البرلمان عما وقع من تصرفات خاطئة، كما أنه وحده الذي يستطيع أن يخبر البرلمان ما الذي حدث، وأن يقدم له تقريراً مفصلاً يشرح من خلاله كيفية إدارته لوزارته.

وحبذا لو يعتمد كمعيار لتحديد مسؤولية الرؤوس عن أعمال مرؤوسيه، لما له إيجابيات كثيرة لعل أهمها التخفيف من عبء المسؤولية عن عاتقه، مما يدفعه إلى إخفاء أو تغطية هذه الأعمال هرباً من المساءلة والمحاسبة، مع وضع قواعد لضبط هذه التصنيفات حتى لا يؤدي بالنتيجة إلى التراخي في ممارسة رقابته على أعمال الإدارة المسؤول عنها.

وتعتبر المساءلة التزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات، وهي منظومة تضم

آليات، وعناصر لضمان النزاهة، والشفافية، والقضاء على الفساد الإداري، وتحقيق الصالح العام¹.

ويشير ستارلنج إلى أن المساءلة: هي إجابة الأفراد أو المؤسسات عن الأسئلة الموجهة إليهم بسبب سلوكيات غير مرغوب فيها، وتتنافى مع الأنظمة والمعايير ولا تتسجم معها، ويقضي ذلك تقديم الأسباب أو المبررات التي دفعت إلى ممارسة تلك السلوكيات أو اتخاذ تلك القرارات، إضافة إلى تحمل أولئك الأفراد وتلك المؤسسات المسؤوليات والتبعات المترتبة على سلوكهم كافة.²

ويرتبط مفهوم المساءلة بعملية الإصلاح الإداري، حيث تعمل المساءلة عند تطبيقها بالشكل المناسب على تخليص المؤسسة من أبعاد المحسوبة وتدفعها نحو الاستقامة والعمل وفق قواعد الجدارة وتكافؤ الفرص، حيث توجه المساءلة الإدارية رسالة هادفة أساسها الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة أداء العاملين، فالقانون التأديبي يحدد الواجبات والجزاءات ويهدف إلى إصلاح الموظفين وتقويمهم ورفع كفاءتهم الإنتاجية.

وتعتبر المساءلة وسيلة لمقاومة الفساد والانحراف الإداري، فشعور العاملين بشيوع المساءلة يكبح الجراح لاستغلال السلطة في إساءة استخدام الموارد العامة، حيث يخلق الشعور بإمكانية الكشف للرأي العام عن عدم استقامة القرار الإداري أو السلوك،

¹ عطية أفندي - الإدارة العامة إطار نظري - مداخل للتطوير وقضايا هامة في الممارسة - 2002 - ص 228.

² حيدر محمد بركات العمري - واقع المساءلة التربوية في وزارة التربية والتعليم في الأردن دراسة تحليلية - 2004 - ص 17.

كمانع للتعسف في ممارسة السلطة، خاصة عند التقاء هذا الإدراك مع الأعراف الاجتماعية التي تنكر على العاملين الجمع بين السلطة وعدم الاستقامة¹.

وقد حدد "بوين" الخطوات الرئيسة لتحقيق المساءلة المؤسسية وهي، تحديد الأهداف وترتيبها وفق أهميتها، وتعيين مقياس للمخرجات، ومقارنة ومقابلة المخرجات بالأهداف وإصدار الحكم على درجة تحقيق الأهداف، وقياس التكلفة والحكم على درجة قربها من حد أدنى مقبول².

إن رسوخ المساءلة يعني أن الإدارة في الدولة تعمل من أجل تحقيق أهداف المجتمع وأن الدولة وأجهزتها تشعر بالمسؤولية تجاه المواطنين وأن المواطنين في المقابل يعرفون ويدرون أهمية الجهود التي تبذل من قبل أجهزة الدولة لخدمتهم³.

ذهب البعض إلى اعتبار المساءلة واجب يقع على عاتق المسؤولين عن الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وزراء أم موظفين ومن في حكمهم) في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات والالتزام

¹ احمد عودة دويري- المساءلة في الادارة العامة في الاردن -مرجع سابق- ص 62.

² باسم حوامدة ومحمد جرادات- درجة تطبيق المساءلة الإدارية في المدارس الحكومية في محافظة جرش -مجلة كلية التربية -جامعة المنصورة- عدد 58- 2005 -ص69.

³ لبنى نعيم احمد الدريني- اتجاهات مديري المدارس الثانوية نحو المساءلة في محافظة العاصمة -- دراسة ماجستير الجامعة الأردنية - عمان - 2000- ص 20.

بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسساتهم، يوضح الإيجابيات والسلبيات، ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل، وكذلك يعني المبدأ حق المواطنين العاديين في الاطلاع على هذه التقارير العامة، وعن أعمال الإدارات العامة مثل مجلس النواب، ومجلس الوزراء، والوزارات والمؤسسات العامة الرسمية والمؤسسات غير الوزارية والمؤسسات الأهلية والشركات التي تدير أو تقدم خدمة عامة كالكهرباء والمياه والاتصالات... الخ¹

ويهدف ذلك إلى التأكد من أن عملهم يتفق مع قيم العدل والوضوح والمساواة، والتأكد من توافق أعمالهم ومسؤوليتهم مع الحدود القانونية لوظائفهم ومهامهم؛ مما يكسبهم الشرعية والدعم المقدمين من الشعب، وتقتض أنظمة المساءلة الفعالة وضوح الالتزامات والمسؤوليات والاختصاصات والأطر الناظمة لعملهم، وقنوات الاتصال الداخلي والخارجي، فالمساءلة بمفهومها العام تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف، واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه وتقتض المسؤولية أن يتحمل المسؤول نتائج أعماله.

(¹) قراءات فلسطينية في مبادرات إصلاح النظام السياسي العربي- أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة) - رام الله 2005- ص 22.

ويفترض هذا المفهوم وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية، أي: "سُلّم" تراتبي" يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة العليا التي فوّضته، وتعني كذلك أن الحكومة مسؤولة أمام الشعب الذي فوضها استخدام المال العام؛ مما يفرض عليها إطلاع الشعب ومشاركته عبر ممثليه المفوضين (في الغالب مجلس النواب المنتخب أو ما يماثله) في عملية إعداد الموازنة العامة، والخطوط العريضة للإنفاق، والاطلاع عليها من خلال نشرها وسائر (القوانين) في الصحف اليومية¹.

ثالثاً. مؤشرات المساءلة:

عند فحص مدى كفاءة نظام المساءلة في مؤسسة عامة ما، فإن النجاعة تستند إلى توافر عدد من المؤشرات التي يمكن بلورتها وتوضيحها، من خلال الآتي:

1- مدى وجود وثائق منشورة واضحة تتعلق برسالة المؤسسة، وفلسفة عملها

وأهدافها واستراتيجيتها وخططها وموازناتها، وإيراداتها، ونفقاتها.

2- مدى تملك هذه المؤسسات لهيكلية تتوافر فيها خاصية خضوع الهيئات الدنيا

جميعها لمساءلة الهيئات العليا، ومتابعتها وتوافر أنظمة تحدد أشكال العلاقة

بين هذه الهيئات وآليات تواصلها؟ وهل هناك وصف وظيفي واضح للعاملين

كافة في هذه المؤسسات؟

¹ نفس المرجع- ص 22.

3- مدى عقد هذه المؤسسات لاجتماعات دورية؟ ومدى قيامها بأعمال تفتيشية؟

4- مدى التزام هذه المؤسسات بإعداد تقارير معينة؟ ومدى وجود منهجية واضحة

لإعداد هذه التقارير؟ ولمن تقدم هذه التقارير؟ وهل هناك آليات للمساءلة في

حال انتضح وجود مخالفات قانونية؟

رابعاً - مفهوم المساءلة الاجتماعية : يمكن تعريف المساءلة الاجتماعية بأنها: "الممارسة

التي تعمل على بناء نهج يعتمد على المراقبة والمحاسبة والمشاركة المدنية، حيث أنها

تمكن المواطن العادي أو منظمات المجتمع المدني من المشاركة بشكل مباشر أو غير

مباشر من الرقابة على السلطة لضمان فعالية وكفاءة تقديم الخدمات والاستغلال

الأفضل للموارد".

وهي بتعبير آخر مطالبة الجهات الرسمية، ومن يقوم بإدارة الشأن العام من قبل

المواطنين بتبرير وتوضيح قراراتهم وأعمالهم وتقاريرهم، استناداً إلى العقد الاجتماعي

الضمني بين المواطنين وممثليهم ووكلائهم الذين قاموا بتفويضهم في إطار الديمقراطية

عملاً بالمبدأ الأساسي من مبادئ الديمقراطية هو أن المواطنين لديهم الحق في المطالبة

والمساءلة، والجهات العامة ملزمة بالخضوع للمساءلة، وهذا ما سنبحث به في الفرع

الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني

المساءلة الاجتماعية

يتمحور مفهوم المساءلة الاجتماعية حول تمكين المواطنين من التعبير عن ردود أفعالهم، والتعبير عن مطالبهم في الحصول على خدمات أفضل، وشفافية أكثر فيما يتعلق بالموازنة والعقود المفتوحة واللوائح والقوانين، إضافة إلى تقديم قدر من ردود الأفعال القيمة والمعلومات الثمينة إلى الموظفين الرسميين العموميين؛ الذين يتمتعون بسمة التجاوب، وتزويدهم بما يحتاجونه من نفوذ سياسي لتنفيذ ودعم الإصلاحات التي تصب في صالح الفقراء وزيادة ثقة المواطن في الحكومة.

يؤكد مفهوم المساءلة الاجتماعية على حق المواطنين، وعلى مسؤوليتهم للتأكد من أن ما تقوم به المؤسسات التي تدير شأناً عاماً هو في مصلحة الشعب.

1- المتطلبات الأساسية لنظام فعال للمساءلة الاجتماعية¹:

- الشفافية: إذ يجب أن يتمكن المواطنون، أو الجهات الحكومية، أو جهة أخرى ذات مصلحة من الوصول إلى المعلومات، والالتزام بتقديم تلك المعلومات.

¹ سليمان فضل - دليل تدريبي ادوات المساءلة الاجتماعية - رام الله - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان - 2015.

- القدرة على طلب التوضيح والتبرير: لا بد من تمكين المواطنين من القدرة على الاطلاع على الأعمال التي يقوم بها صناع القرار، وبالتالي الالتزام بواجب شرح وتبرير أفعالهم للمواطنين وكل صاحب مصلحة.

- المطالبة بتبرير القدرة على فرض العقوبات: أن يكون المواطنون قادرين على فرض عقوبات (مثلاً معاقبة صانعي القرار بعدم انتخابهم مرة أخرى، أو إحالتهم إلى الجهات المختصة لمحاسبتهم وفرض العقوبات بحقهم وفق الأنظمة والقوانين النافذة).

تعتبر المساءلة الاجتماعية واحدة من الركائز الأساسية للحكم الرشيد، لأنه لا يمكن أن تكون هناك تنمية من دون وجود حكومة مختصة، وذات كفاءة فعالة مستقيمة وشاملة تقبل، وتعزز مشاركة المواطنين في عمليات صنع القرار.

ثانياً- ماهية المساءلة الاجتماعية:

تعتبر المساءلة الاجتماعية إحدى صور المساءلة الناتجة عن أفعال المواطنين ومنظمات المجتمع المدني التي تهدف إلى مساءلة الحكومة، وكذلك جهود الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى المساندة هذه الأفعال والاستجابة بشكل فعلي لها، فتعطي المساءلة الاجتماعية الفرصة للجهات الفاعلة داخل الحكومة وخارجها كي تعمل جنباً إلى جنب، الأمر الذي يضمن حصول المواطنين على النتائج المرجوة التي يحتاجونها ويستحقونها فهي إحدى المؤشرات على نجاح سياسة المشاركة الاجتماعية، فكلما كان

هناك مشاركة مجتمعية أعلى، كلما كان هناك مساءلة اجتماعية فاعلة وقادرة على توجيه الحكومة ومؤسساتها نحو تقديم الخدمات بفاعلية أكثر، وتوزيع المصادر والموارد الموجودة، وتفادي تقديم الخدمات لفئات معينة داخل المجتمع دون غيرها.

كان البنك الدولي أول من أطلق مصطلح "المساءلة الاجتماعية" والتي تصف مجموعة من الإجراءات والأدوات التي يمكن للمواطن، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام والقطاع الخاص أو النقابات استخدامه لمساءلة المسؤولين الحكوميين وموظفي القطاع العام¹.

وعرفها البنك الدولي على أنها أسلوب للإدارة العامة يشرك المواطنين، ومنظمات المجتمع المدني في صنع القرارات العامة، وإخضاع الحكومة للمساءلة عن أفعالها، وهي طريقة لزيادة في أداء الحكومات عن طريق تمكين المواطن من توضيح احتياجاته، وإشراكه في صنع الكفاءة أنشطة الحكومة²، وهي مدخلاً نحو بناء المساءلة التي تعتمد على إشراك المجتمع المدني، على سبيل المثال أن يكون المواطن العادي و/أو منظمات المجتمع المدني التي تشارك بشكل مباشر أو غير مباشر في زيادة الطلب على المساءلة، وفي إطار القطاع العام تشير المساءلة الاجتماعية إلى نطاق كبير من

¹ هيئة كير الدولية - مصر - 2013 - النشرة المعرفية لشبكة المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي - العدد 3 - الرابط الإلكتروني:

<http://www.ansaaw.net/349/resources/Resources/36739>

² البنك الدولي - تقرير حول مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دروس مستفادة من التحولات الاقتصادية والسياسية السابقة - 2011 - ص7.

الأفعال والآليات التي يمكن أن يستخدمها المواطنون، والمجتمعات، ووسائل الإعلام المستقلة، ومنظمات المجتمع المدني لمساءلة الموظفين العموميين والمسؤولين الحكوميين، وتشمل هذه الإجراءات المشاركة في وضع الميزانية العمومية، وتتبعاً للإنفاق العام، ومتابعة توصيل الخدمات العامة، والتحقيقات الصحفية، واللجان العامة، والمجالس الاستشارية من المواطنين، وتقيس المساءلة بقيادة المواطن تكامل وتعزيز آليات المساءلة التقليدية مثل الموائمات والموازنات السياسية، والمحاسبة ونظم المراجعة، والقواعد الإدارية والإجراءات القانونية¹.

ويعطي مفهوم المساءلة الاجتماعية إمكانات كبيرة للسيطرة على الإجراءات الحكومية في الدول الديمقراطية الممثلة بشكل عام، وفي بعض الحالات مثل ما حدث في أمريكا اللاتينية، حيث تم عمل استطلاع رأي حول قدرة المواطنين على التحكم في الإجراءات الحكومية².

وبما أن المساءلة الاجتماعية تعمل على بناء قوة المواطن في مواجهة الدولة، فإنها تمثل إلى حد ما عملية سياسية، إلا أنها مختلفة عن المساءلة السياسية والتي تركز على المسؤولين المنتخبين وحيث يكون صوت المواطن غالباً قد تم تفويضه إلى الممثلين عنه ما بين فترات الانتخابات³.

¹ البنك الدولي - مرجع سابق - 2004.

² Perzzotti & Smuloviz-op.cit- p26.

³ جوناثان فوكس - مرجع سابق - ص 15.

كما تعمل المساءلة الاجتماعية على توظيف كل من الإجراءات المؤسساتية وغير المؤسساتية، فتفعل الإجراءات أو الدعاوي القانونية من قبل الهيئات الرقابية وهي مثال على الإجراءات المؤسساتية الموجهة، أما التعبئة الاجتماعية وكشف وسائل الإعلام فهي أمثلة على تلك غير المؤسساتية.

وتعتمد المساءلة الاجتماعية في القطاعات المهمة والمنظمة على المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية التي تكون قادرة على التأثير على النظام السياسي والأجهزة البيروقراطية العامة¹، في حين أنه تمحور مفهوم المساءلة الاجتماعية تبعاً لفهم وإدراك مفهوم المساءلة في حد ذاته²، حيث تبين وجود خمس مكونات يجب أن تكون موجودة بالنسبة للعلاقات الخاضعة للمساءلة في الإدارة العامة للحكم وهي الولاية الموارد الأداء، ومعلومات عن الأداء، وقابلية التنفيذ³.

كل التعارف السابقة تقول بأن المساءلة الاجتماعية تقوم أساساً على مشاركة المواطنين، والمجتمع المدني والعام في الشأن العام ومطالبتهم لأصحاب القرار وطنياً كان أو محلياً بتعليق أعمالهم، وتصرفاتهم التي تهم تسيير المرفق العام،

¹Peruzzotti and sun-op.cit- p10

²البنك الدولي -مرجع سابق - 2004م.

³Claudia Camargo Baez and Eelco Jacobs- "Social Accountability and its Conceptual Challenges: An analytical framework -2013- [PDF] Social Accountability and its Conceptual Challenges: An analytical framework | Semantic Scholar – p7.

والتزام هؤلاء من جهتهم بتقديم التبريرات وقبول الانتقادات، وتحمل نتائج الأعمال التي قاموا بها.

وهنا لا يمكن أن نغفل أهمية المساءلة الاجتماعية على المستوى المحلي للأسباب التالية:

- 1- المساءلة الاجتماعية أداة لبلورة الحوكمة.
 - 2- تسليط الضوء على حسن الأداء، وبالتالي تثمينه والدفع نحو تحسينه وتطويره.
 - 3- وضع المواطن في قلب عملية أخذ القرار، وبالتالي التسريع في تحديد عقبات إدارة الحكم وتحسينه.
 - 4- تقادي أزمات الحوكمة وأزمات الثقة من خلال التواصل المستمر مع المواطن.
 - 5- تحسين فعالية ومستوى الخدمات المقدمة.
 - 6- الحد من الهوة بين التوقعات التي يحملها المواطن من الخدمات المحلية، وبين نظرة صاحب القرار لما يقدمه من خدمات.
 - 7- تبادل وجهات النظر بين مقدمي الخدمات، ومتلقيها مما ييسر تقييمها وتحسينها والاستجابة للمتطلبات.
- ولنجاح المساءلة الاجتماعية المحلية لابد من أن تكون هناك إرادة سياسية حقيقية لمشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرارات عن طريق تفعيل الشفافية والتشاركية، إذ تقتضي المساءلة وجوباً إشراك واسع للمواطنين، وتفاعلاً معه من أجل تحقيق

المصلحة المشتركة، حيث يخرج أصحاب القرار من منطق التصرفات الأحادية التي تخلو من ردود المواطنين بصفتهم متلقي الخدمات، وتؤسس لوضع خطط واستراتيجيات عمل مشتركة تهدف الاستجابة بالشكل الأفضل لحاجياتهم، وتتواصل المشاركة في عمليات التنفيذ والتقييم، فعلى سبيل المثال يمكن أن نكون أمام بلدية منتخبة انتخاباً حراً، ديمقراطياً، ولكن في المقابل تنعدم الإرادة السياسية للمجلس المنتخب في تسيير عملية أخذ القرار بشكل شفاف وتشاركي وتنعدم معه بالضرورة سبل نجاح المساءلة الاجتماعية.

كذلك لابد من تنظيم المجتمع المدني حيث تعد قوة المجتمع المدني، وقدرته على التنظيم والضغط على المسؤولين مفتاحاً لنجاح المساءلة الاجتماعية، مع عدم إغفال قوة الإعلام لتحقيق ذلك، فوجود إعلام محلي قوي مهني، وموضوعي يمكن أن يدفع نحو خلق مبادرات مساءلة مجتمعية من خلال تحديد المشاكل، والعمل على زيادة وعي المواطنين، وبالتالي الدفع نحو مساءلة المسؤولين عنها من قبل المواطنين والمجتمع المدني.

إذاً يعد التطبيق الأمثل للمساءلة الاجتماعية على مستوى الوحدات الإدارية المحلية التي تعتبر الساحة الفضلى لممارسة هذه المساءلة، باعتبار أن الأنظمة الديمقراطية حيث تعدّ الديمقراطية المحلية فرصة مثالية لإشراك المواطنين في عملية أخذ القرار ومساءلة الجماعات المحلية أصحاب القرار عنه.

في سوريا نجد أن قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 قد نص على

المساءلة الاجتماعية تحت عنوان الرقابة الشعبية م120:

تهدف الرقابة الشعبية إلى التأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية

ولجانها واجهزتها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين، وللقرارات التي تتخذها وتتمثل

هذه الرقابة بما يلي:

1- تعتمد المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية كافة، والأجهزة المحلية مبدأ الشفافية

في نشر المعلومات كحق للمواطنين.

2- قيام المجالس بتنظيم ندوات دورية تعرض فيها ما قام به المجلس من انجازات

وتستمع إلى شكاوى، وتظلمات المواطنين وينشر تقييم أداء المكاتب التنفيذية من جهة

تحقيق الاهداف وتنفيذ الخطط.

3- يحق للنقابات والمنظمات الشعبية والمهنية وهيئات المجتمع المحلي مراقبة

ونقد المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة المحلية، وتمارس هذا الحق

بتوجيه مذكرات إلى المجلس، والمكتب التنفيذي تتضمن ملاحظاتها وأراءها.

4- لكل مواطن الحق بتقديم شكوى أو تظلم أو نقد على عمل المكاتب التنفيذية

أو اجهزة السلطة، وعلى هذه الجهات دراستها والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد

عليها على ألا يبيت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة المشكو منها.

5- يحق لوسائل الإعلام بأنواعها المختلفة الرقابة على عمل الوحدات الادارية وفق القوانين والانظمة النافذة.

وقد تضمنت هذه المادة النص على الشروط اللازمة لتفعيل المساءلة المحلية، إلا أن ذلك لم يُكرس على أرض الواقع، ويعود ذلك لأسباب كبيرة لعل أهمها عدم اشراك المواطنين في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها، وعدم السماح له بذلك، ويمكن عزو ذلك إلى عدم وجود ثقافة كافية لدى المجتمع السوري بالمساءلة، وأهميتها، وعدم إيمانهم بدورهم وقدرتهم على تفعيلها، فضلاً عن ضعف دور الإعلام المحلي في تفعيل المساءلة الاجتماعية.

وترى الباحثة أنه لتفعيل المساءلة الاجتماعية المحلية على مستوى الوحدات الإدارية في سوريا لابد من إعادة النظر في قانون الإدارة المحلية، وأن ينص بشكل صريح بأن يتم تسيير كل المرافق العامة المحلية استناداً إلى مبادئ المساواة بين مستعمليها والمتعاقدين معه، واستمرارية الخدمات، التنمية المستدامة، الشفافية، المساءلة، الحياد، النزاهة، النجاعة والمحافظة على المال العام.

كما يجب أن ينص القانون بشكل صريح على اشراك المواطنين والمجتمع المدني في عملية صنع القرار من خلال مجموعة من الأدوات تتمثل بمايلي:

1- إنشاء سجل يدون فيه آراء وتساؤلات المواطنين في الوحدة الإدارية المعنية والمجتمع المدني والإجابات عنها، مع نشره على المواقع الالكترونية.

2- تنظيم جلسات علنية مع المواطنين والمجتمع المدني يتم خلالها تقديم إيضاحات من المجلس في الوحدة الإدارية، ومقترحات من المواطنين خاصة قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير المرفق العام وتقديم الخدمات.

3- إنشاء لجان لمتابعة سير المرافق العامة في الوحدة الإدارية، تتكون من ممثلين عن المجلس المحلي في الوحدة الإدارية، وممثلين عن المجتمع المدني لمتابعة سير المرافق العامة دون التدخل في تسيير هذه المرافق، وترفع هذه اللجان تقارير للمجلس المحلي، ويتم نشر هذه التقارير الدورية على الموقع الإلكتروني للوحدة، مع متابعة الأخذ بعين الاعتبار توصيات اللجنة المضمنة بتقريرها، والضغط من أجل تلافي المخالفات المرصودة.

4- استطلاع آراء المواطنين من خلال استبيان لتقييم المرافق العامة، والوقوف على مكان القوة والضعف المتعلقة بتسيير المرافق العامة استناداً إلى نتائج الاستبيان، مع نشر الاستبيان ورأي الوحدة الإدارية بنتائج الاستبيان والخطة التي وضعتها لتحسين الخدمة.

المطلب الثاني

مكونات المساءلة ومتطلباتها

تستند المساءلة إلى مجموعة من العناصر التي لا بد من توافرها لتحقيق مساءلة فعالة، وبالتالي سنتناول في هذا المطلب البحث في مكونات المساءلة (في فرع أول) ومتطلباتها (في فرع ثان) وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول

مكونات المساءلة

نظراً إلى زيادة الوعي العام، وتأثير التغيرات المتسارعة في تقنيات الاتصالات والمعلومات، حيث شكلت المساءلة مبدأ، وأداة مهمة من أجل تحسين كفاءة وفعالية النظام الإداري، وأصبح يشكل الاهتمام بالمساءلة على أعمال الإدارة العامة قاعدة لفهم نظام الحكم العام، وبما أن المساءلة تتعلق بجانب الاستجابة من قبل الإدارة العامة لطلبات المواطنين ومؤسسات الديمقراطية السياسية، مثل مجالس الشورى والبرلمانات والمحاكم والمجتمعات المدنية؛ كان لا بد من وجود مكونات للمساءلة حددت طبقاً لـ (Smither) بالآتي:

1 - مصادر المساءلة: ويقصد بها كل من يضطلع بمهمة المساءلة سواء أكان فرداً أم وحدة تنظيمية أم جهازاً متخصصاً مثل: الرؤساء الزملاء في العمل، أرباب العمل،

جماعات المصالح، الأجهزة ذات العلاقة، مؤسسات المجتمع المدني، المؤسسات والجمعيات الدولية ذات العلاقة الشخص ذاته (الضمير).

2- أهداف المساءلة: وهي ما تسعى عملية المساءلة لتحقيقه، وهو أيضاً ما يُقدم الشخص العام للمساءلة بموجبه، أي لماذا المساءلة؟ ويرى (بيتر أكيون) أنه يمكن النظر إلى أهداف المساءلة ضمن ثلاثة أهداف رئيسة تتضمن:

أ - المساءلة كوسيلة للرقابة والتحكم بحيث تشكل المساءلة إحدى آليات ضبط الأداء؛ لضمان حسن الاستخدام أو منع إساءة استخدام السلطة.

ب - المساءلة كنوع من الضمان: بحيث تشكل المساءلة وسيلة يضمن المواطنون والمشرعون والرؤساء من خلالها حسن الالتزام بالقانون من قبل الممارسين للسلطة العامة في مجال الخدمة العامة، ومراعاة الأولويات في استغلال المصادر.

ج - المساءلة كعملية للتحسين المستمر عند تحقيق المساءلة للهدفين السابقين تكون أداة لخفض السلبية في الأداء، وتخلق استعداداً مسبقاً لدى العاملين للبحث وتجنب الأعمال التي من شأنها أن تؤدي إلى تلك الأنواع من الأخطاء لتلافيتها، وبذلك يكون مفهوم المساءلة قد توسع أكثر من معناه الجوهري المتضمن التقديم للمساءلة والمحاسبة أو إيقاع العقوبة، وبذلك يحقق مشاركة إيجابية بين المساءلة

والمسائل، ويشجع المديرين والعاملين على قبول وتحمل المساءلة وتحمل الخطأ كجزء طبيعي من عملية التعلم¹.

3- **معايير المساءلة:** يحدد هذا العنصر ما يجب أن يكون موجوداً، والذي يمكن مقارنة الحالات المكتشفة به، ويمكن أن تحدد المعايير بموجب نصوص نظام، أو قانون، أو سياسات، أو لوائح، ويمكن الحصول على المعايير من مصادر مختلفة، وتمثل قياسات الأداء معياراً ملائماً، ويمكن اعتبار موازنات البرامج والأداء كمعايير أو مؤشرات يقاس بها الأداء، ويمكن استخدام الموصفات وشروط تنفيذ السياسات وتقديم الخدمات كمعايير مثل استخدام معيار الأيزو، ويمكن استخدام مدى الالتزام بالقانون والتشريعات النافذة كمعيار للمساءلة².

4- **قوى المساءلة:** وهي ما ينظر إليها كدوافع تنشط مصادر المساءلة مثل الرغبة بالتميز أو تجنب اللوم، وتحقيق عوائد أو تجنب خسائر معينة، وهي الأسباب الدافعة لشعور الأفراد بأنهم مسئولون، وتتناسب مع قوة الالتزام بتحمل المسؤوليات المحددة، ويمكن أن يكون مصدرها داخلياً أو خارجياً؛ فعلى المستوى الشخصي الفردي، يمكن أن تتمثل بنوازه الداخلية مثل: (الضمير، الرغبة في تجنب اللوم أو تحقيق التواء أو التميز، أو محاولة تجنب عوائق تواجه تنفيذ المهام أو الواجبات الموكلة إليه، أو السعي

¹ احمد عودة دويري- المساءلة في الادارة العامة في الاردن- مرجع سابق -ص 67.

² عالية خلف أخورشيده - المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية- مرجع سابق -2006-ص41.

من أجل تحقيق الذات، أو كسب احترام الآخرين).. وهي مختلفة حسب اختلاف الأفراد ومكونات شخصياتهم، أما في حالة التنظيم فإن القوى الدافعة لحصول المساءلة تكون نابعة من داخل التنظيم، والتي يمكن أن تشمل التشريعات والتعليمات النافذة والسياسات التنظيمية.

5- آليات المساءلة: وهي الطرق والوسائل التي يتم من خلالها مساءلة الأفراد المنوطة بهم المهام والأعمال الإدارية، وسنتناول الحديث عنها في فرع مستقل.

الفرع الثاني

متطلبات المساءلة

تتطلب المساءلة انضباطاً راشداً ومسؤولاً من طرفي المساءلة، خاصة وأنها تتم وجهاً لوجه في معظم الأحيان، وهذا يتطلب أن تتم المساءلة بعيداً عن التوتر والتهور والغضب.. والمساءلة التزام بالعدل وقول الحق، والعدل يمنح العاملين الثقة، وينزع من نفوسهم مخاوف الخطر والتهديد، لتحل محلها مشاعر الاطمئنان والهدوء والثقة بالنفس.¹

¹ <https://www.alkhaleej.ac/2014-07-12> أساسيات المساءلة الإدارية في المؤسسات، 2014، تاريخ الدخول 2023/5/5، الساعة 4:20م.

1_ القضاء على سياسات التحفيز العشوائية: لابد من مراجعة سياسات حوافز الشركات في المؤسسات والجهات العامة، والتأكد من أنها تطابق الغاية المخصصة لها في الواقع.

2_ أهمية تحديد الأهداف السنوية للموظفين: يرى بعض المديرين أن تحديد أهداف الموظف السنوية إجراء ممل وغير ضروري، وهذا غير صحيح، ففي حال لم تكن المعايير التي سيتم عليها قياس الأداء واضحة، أو لم يتم إعدادها بشكل دقيق، فإن المحاسبة لن تجري وفق منهج موضوعي، لذلك فإن الصرامة في تحديد مثل هذا النوع من الأهداف، تعد أساساً متيناً للبناء عليه.

3_ جعل الأولوية للتقييمات الصريحة: هذه الخطوة هي نتاج أهداف الموظف المدروسة، وفي حال كانت ذات معنى وقابلة للقياس، عندها ستصبح عملية إدارتها أسهل بكثير، وهي عملية عقلانية لا عاطفية، ومن المعلوم أن لكل مؤسسة معايير مختلفة لتقييم موظفيها، لكن لا يهم حقاً في حال كانت التقييمات رسمية أو غير رسمية، أو سنوية أو نصف سنوية أو فصلية، ما دامت أهداف الموظفين واضحة.

4_ أهمية مواجهة الخلافات بشكل مباشر: حيث لابد من تدريب المدراء على كيفية إدارة الأزمات بكل أنواعها، وصولاً إلى مساءلة الموظفين أنفسهم في حال نشأت صراعات معينة بينهم.

5_ أن يطبق السلوك المطلوب على الجهات التي تتولى المساءلة، فعندما تخضع تقارير المديرين للمساءلة على نحو ظاهر للجميع، فإن هذا يوصل رسالة واضحة إلى باقي أعضاء المؤسسة، بأن الجميع خاضع للمحاسبة من دون تمييز، وبالتالي لن يكون هناك أي مانع من تطبيقها على باقي أفراد المؤسسة.

وترى الباحثة أنه على الرغم من ان تطبيق المساءلة بالشكل الأمثل أمر معقد وصعب، لكن ذلك لا يعني أن نتخلى عن تطبيقها، أو إهمالها، إذ يمكن تحقيق ذلك بخطوات واضحة ووفق مخطط زمني، من خلال إنشاء بنية إدارية تدعم هذه العملية.

المبحث الثاني

أهمية المساءلة وآلياتها

تكثر وسائل الإعلام المختلفة من استخدام كلمة المساءلة، وتتناولها بشكل مبسط، مشيرةً إلى عملية وضع اللوم على بعض الفاعلين؛ بسبب بعض أوجه القصور في إدارة الخدمات العامة، وهي تتضمن إشارات إلى ضرورة معاقبة ومساءلة المتسببين في الأخطاء والمخالفات والتجاوزات المرتكبة، فيكثر ترديد كلمة المساءلة بين العاملين في أجهزة الإدارة العامة والمواطنين بشكل عام، ويمكن القول إن كثرة استخدام المصطلح يدل نسبياً على أهميته في مجال الممارسة لتصويب حالات القصور التي يشعر بها أفراد المجتمع، وفي المقابل استخدم مصطلح المساءلة في أدبيات الإدارة العامة، على أنها حافز إيجابي لإظهار الإنجاز الجيد، ومعاقبة الإنجاز القاصر.

وسنقسم هذا المطلب إلى مطلبين:

المطلب الأول: أهمية المساءلة وأهدافها

المطلب الثاني: آليات المساءلة ومعوقات تطبيقها

المطلب الأول

أهمية المساءلة وأهدافها

إن تفعيل المساءلة كمبدأ، ونشرها كقيمة في ممارسات الإدارة العامة تؤدي إلى تصحيح أعمالها من خلال خلق ثقافة إدارية وتنظيمية تعتمد على التوجيه بالنتائج والتزام الشفافية؛ ما يعمق حسن العلاقات بين الحكومة والمواطنين، ويعمل على تحسين التماسك الاجتماعي، وبناء ذلك سنتناول في هذا المطلب أهمية المساءلة (في فرع أول)، وأهدافها (في فرع ثان)، وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول

أهمية المساءلة

تبرز أهمية المساءلة كأحد الأركان الأساسية في مفهوم أو أسلوب الحكم الجديد، وهو ما عرف بالعقد الاجتماعي الممثل بشراكة ثلاثية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والهادف لتحقيق استغلال أفضل لقدرات المجتمع، وتحقيق عقلانية الإدارة، فتشكل المساءلة أداة لضمان ما يسمى بديمقراطية الإدارة العامة، ولكون غياب المساءلة يساعد على انتشار الفساد وظهور الأمراض الإدارية؛ بسبب تدني كفاءة وظيفة الحكومة السياسية وتدني وظيفة القطاع الخاص الاقتصادية.. فقد أشارت بعض الدراسات إلى أن هناك علاقة إيجابية بين مستوى المساءلة وفعالية وكفاءة الأداء.

وقد أشار "برينكروف" إلى أهمية المساءلة في مجال العمل الإداري للأسباب

التالية¹:

1- الحاجة إلى التحقق ومحاربة الفساد في القطاع العام، خصوصاً في حالات عدم الثقة والرضا عن أداء القطاع العام فيما يتعلق بالتكاليف والجودة، والتأكد من توفر الخدمة والوصول إليها، والتوزيع العادل للخدمات، وضمان عدم إساءة استعمال السلطة، وسوء الإدارة المالية والفساد وعدم الاستجابة.

2- تعتبر المساءلة عنصراً أساسياً في أداء القطاع العام، لأن الجهات الفاعلة الحكومية تلعب دوراً هاماً في التأثير على حياة الناس، وتحقيق الرفاهية.

3- الحاجة إلى مراجعة وتقييم النفقات العامة، والتأكد من الاستخدام الأمثل للموارد البشرية، والمادية، لأن الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة يمثل الجزء الرئيسي من الميزانية العامة.

وعليه تعد المساءلة في الممارسة اليومية وسيلة تعتمد على تقديم شرح ومبررات عن الاختلاف بين الأداء الفعلي للعاملين والأداء المتوقع منهم تقديمه، فمثلاً: لو أبلغ موظف أن رئيسه يريد رؤيته على الفور، فإن أول ما يتبادر إلى ذهنه هو وجود خطأ أو قصور في أحد جوانب عمله ومسؤوليته، وسيقوم بمجرد ذهني للأعمال السابقة،

¹ Brinkerhoff, D. - Accountability and Health Systems: Toward Conceptual Clarity and Policy Relevance- Health Policy and Planning- Vol. 19- from p371 to 379- p371.

محاولاً تذكر أو توقع السبب لطلبه وسيحضر إجابات محتملة لما يتوقعه.. وإن استحضار هذه الصور العملية لطبيعة العمل اليومي يمكن أن يوضح كيف إن المساءلة تعتبر وسيلة لمتابعة عمل المرؤوسين، وهي أمر لازم لتحقيق فعالية التنظيم، من حيث إنها مدخل للكشف عن الكيفية أو الصورة التي تم بها العمل، ومحاولة بيان الصعوبات أو الأخطاء ومسبباتها والعمل على تجاوزها أو تصويبها من خلال مراجعة العمل السابق.

كما تكتسب المساءلة أهميتها لكونها تمثل إحدى الآليات والأساليب المتطورة في علاج العديد من مشكلات الأجهزة الحكومية، وفي مقدمتها الفساد الإداري بمظاهره وأشكاله جميعها، التي تتمثل في الوساطة والمحسوبية والرشوة والتزوير والتحيز وإساءة استعمال السلطة وغيرها من المظاهر التي أدت إلى عرقلة جهود التنمية والإصلاح الإداري في العديد من الدول، ولكي تستطيع المساءلة القيام بدور فعال لمحاربة هذه الظواهر لا بد أن تمتد لتشمل التركيز على فعالية الأجهزة الحكومية، وتهدف على نحو أساسي إلى تحسين مستوى أداء تلك الأجهزة، ولا تقتصر على المفهوم التقليدي الذي يهتم فقط بمدى الالتزام لقوانين والأنظمة والتعليمات وإجراءات العمل.

وتظهر أهمية المساءلة من خلال ارتباطها بالشفافية والديمقراطية، وتحقيق الالتزام بالتنفيذ الصحيح والملائم للسياسات العامة و السعي الدؤوب إلى تحقيق جودة الخدمات العامة، من خلال تحمل المسؤولية عن الأعمال التي تم تنفيذها، ما يعني أنه

يجب أن تكون المسؤوليات واضحة، ومحددة على شكل معايير محددة يحتكم لها عند تقييم الأداء، فالمساءلة مهمة بالنسبة لأية منظمة سواء كانت عامة أو خاصة من كونها وسيلة لتحسين المناخ العام للمنظمة، حيث تعمل على توفير بيئة إدارية تسودها الثقة بين جميع الأطراف من رؤساء ومرؤوسين توفير الثقة بين الموظف ومرؤوسيه، وبين الموظفين فيما بينهم، فوجود المساءلة يدعم تصميم وتنفيذ السياسات بشكل فعال، مما ينتج عنه تحسين في مستوى كفاءة وفعالية الإدارة العامة، وتحقيق الالتزام بتنفيذ السياسات العامة على نحو صحيح، وبالتالي فهي وسيلة لضبط السلوك؛ لأنها تؤدي إلى استعداد العاملين إلى تحمل مسؤوليتهم نحو نتائج أعمالهم، وبالتالي وسيلة لتحسين بيئة الجهاز الإداري.¹

إن كل موظف يجب أن يمنح السلطات والصلاحيات التي تمكنه من أداء مهامه الوظيفية على أكمل وجه، وهو بذلك يعتبر مسؤولاً مسؤولية كاملة عن أداء تلك المهام، إلا أنه لا بد من أن يكون هناك تناسب بين السلطة الممنوحة وبين المسؤولية، وتعتبر المساءلة الوسيلة الفعالة لضمان ذلك التوازن من خلال إخضاع القائمين على ممارسة السلطة للمساءلة بحكم مسؤوليتهم عن ممارسة تلك السلطات، وذلك بموجب القوانين

¹ أحمد عودة وآخرون - المساءلة العامة في ضوء المتغيرات التي يشهدها حقل الإدارة العامة: دراسة ميدانية من أجهزة الرقابة المركزية في الأردن - رسالة ماجستير - مجلة أبحاث اليرموك - سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية - مجلد 2 - عدد 2 - 2002 - ص 58.

والأنظمة والتعليمات النازمة لتلك الوظيفة من حيث الواجبات والمسؤوليات والإجراءات التأديبية، مما يمكن من اكتشاف أي خلل أو انحراف في مستوى أداء الموظف العام ومحاسبته على ذلك.

وبالتالي يمكن القول مما تقدم أن المساءلة وسيلة لضبط العمل الإداري وضمان حسن التوجيه وتحقيق الفعالية والكفاءة لمنظمات الإدارة العامة، حيث إن الكفاءة تعني الجودة، أي القدرة على إنجاز المهام المطلوبة وتحقيق الأهداف الموضوعة على أفضل وجه، وتعني الفعالية لعمل الشيء الصحيح، أي اختيار أنجع الوسائل لتحقيق تلك الأهداف، فقد أثبتت التجربة أنه في إطار توزيع المهام والمسؤوليات بشكل واضح يؤدي إلى تمكين تطبيق المساءلة، وبالتالي تحقيق هدف تحسين جودة الخدمة، وإلى زيادة دور المواطن المستفيد من الخدمة في عمليات صنع القرارات، وإعادة إنتاج أنماط جديدة من المسؤولية والمساءلة في إطار نقل عدد من الصلاحيات للفاعل الجديد؛ ما يوفر تحسين جودة الخدمات من خلال مراعاة رغبات المستهلكين من خلال إضعاف صفة الاحتكار لمنظمات الإدارة العامة في تقديم الخدمات العامة.

وتُعد المساءلة مدخلاً لتحقيق الثقة داخل التنظيم الواحد، فعندما ينظر إليها على أنها عملية تتضمن التوضيح والتبرير بطبيعة الأداء والكيفية التي تم بها، بين طرفين مسائل ومسائل أو رؤوس ورؤوس، فإن هذه العملية تتضمن في ثناياها وجود الاستعداد للقبول بالتبرير الذي يجب أن يتسم بالوضوح والموضوعية ليكون مقنعاً للطرف الآخر،

وهذا يتطلب أن يكون العمل والتفسير واعياً وعقلانياً، ويقتضي الالتزام بتحقيق أهداف محددة، والانسجام مع سياسة عامة متفق عليها، وعند تعميم ذلك في جميع فروع المنظمة وبين مختلف مستوياتها التنظيمية، وتفعيل هذه القيمة والمبدأ في عمل المنظمات العامة للإدارة، مع البيئة الخارجية والمتمثلة في المجتمع ومنظماته؛ فإن ذلك يحقق الثقة المتبادلة التي توجد مناخاً تنظيمياً عاماً وأنسب للإنجاز الجيد¹.

تعتمد أهمية المساءلة على إيجاد جسم موحد يجمع كافة الجهات المعنية مثل الحكومة المواطنين، منظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والقطاع الخاص لتعمل معاً من أجل تطبيق الشفافية التي تعتبر الركيزة الأساسية للمساءلة الاجتماعية. لقد برزت المساءلة كسلاح مهم للنضال من أجل تحسين الحكم وتقديم الخدمات كاستراتيجية متكاملة، فتعمل على تعزيز دور المواطنين لرصد وممارسة المساءلة، ولابد من التغلب على مجموعتين من المعوقات لكي يتحقق ما يريد أن يساءل به المواطن: يجب أن يكون لدى المواطنين معلومات موثوق بها بشأن مستحقاتهم وكيفية أداء الخدمات، ويجب أن يكونوا قادرين على اتخاذ إجراءات استناداً إلى تلك المعلومات

¹ احمد عودة دويري- المساءلة في الادارة العامة في الاردن -مرجع سابق- ص 52.

لتطبيق المساءلة، الأمر الذي غالباً ما يتطلب العمل الجماعي، وبهذه الطريقة، تقوم المساءلة الاجتماعية بتحسين تقديم الخدمات المقدمة للمواطنين، وخاصة الفقراء منهم¹. وهناك ثلاث دلالات أساسية تؤكد على أهمية المساءلة تتمثل في تحسين إدارة الحكم (الحوكمة) و زيادة فعالية التنمية والتمكين، حيث تعد محاسبة مسؤولي القطاع العام بمثابة حجر الأساس للحكم الرشيد و شرط أساسي لديمقراطية فعالة في الوقت الحاضر، ففي كثير من الحكومات تصاغ السياسات بطريقة تقديرية وغير شفافة مما يتعارض مع المصالح والأولويات المتعلقة بالفقراء، فصناع السياسات ومقدمي الخدمات والمواطنين يمتلكون أهداف وحوافز مختلفة وتكون أحياناً متعارضة مع بعضها البعض مما يزيد من تضارب المعلومات وانعدام التواصل بين هذه الجهات، لذا من خلال زيادة توافر المعلومات وتقوية صوت المواطن، وتشجيع الحوار والتشاور بين هذه المجموعات الثلاث وخلق حوافز سيتم تحسين الأداء في الحكم، كما وتساهم المساءلة في زيادة فعالية التنمية و التي تتحقق من خلال تحسين الخدمة العامة وتصميم سياسات أكثر وعياً².

¹ Agarwal S. & Heltberg R- Scaling-up social accountability in World Bank operations et al- 2009-p15

² Malena & Forster R. -Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice. et a- 2004-p32

يشير تقرير عن التنمية في العام 2004 الصادر عن البنك الدولي إلى العامل الأساسي الذي يدفع الحكومات أن تعمل لصالح الفقراء، والذي يتمثل في تعزيز علاقات المساءلة بين واضعي السياسات ومقدمي الخدمات والمواطنين، فعن طريق تحسين معلومات المواطنين وقدرتهم من التعبير وتقديم حوافز تشجيعية للمساءلة من القاعدة إلى القمة وخلق آليات للمشاركة في الرقابة والحوار والتفاوض بين المواطنين، يمكن أن تقدم آليات المساءلة الاجتماعية مساهمة مهمة في تصميم السياسات الأكثر استنارة وتحسين الخدمات العامة¹.

كما يعتبر مفهوم المساءلة الاجتماعية المستحدث نوعاً من أنواع تمكين المواطنين على تجاوز مجرد الاحتجاج، والاتجاه إلى التعامل مع البيروقراطيين والسياسيين بطريقة مدروسة ومنظمة وبناءة ومنظمة، مما يزيد من فرص إحداث التغيير الإيجابي، وذلك من خلال تحسين تقديم الخدمات العامة وتصميم سياسات أكثر وعياً.

¹ البنك الدولي، مرجع سابق - 2005 - ص 8.

الفرع الثاني

أهداف المساءلة أنواعها وأدواتها

أولاً. أهداف المساءلة :

تهدف المساءلة كمفهوم وممارسة إلى تحقيق العديد من الأهداف التي تصب في مجملها إلى تحسين الخدمات المقدمة من طرف الجهات المسؤولة للمواطنين، حيث إن أهداف أي حكومة وهيئات محلية تبني في الأساس على تقديم أفضل الخدمات للمواطنين ضمن الموارد المتاحة والمتوفرة ضمن قيم النزاهة والشفافية والمساءلة، وبناء على ما تقدم يمكن القول إن أهداف المساءلة تتمثل في:

1- المراقبة والتحكم وتحسين الأداء والالتزام بالقانون، والارتقاء بها عبر المراقبة المستمرة، والتدقيق وإدارة المخاطر وذلك لضمان تصحيح الأخطاء وضمان عدم ارتكابها.

2- ضمان وصول المعلومات إلى المسؤولين عن تيسير أعمالهم لجعلها أكثر فعالية، مما يدفع الإدارة نحو الاستقامة في العمل وفق القواعد والأنظمة النافذة.

4- للحصول على خدمات أفضل إلى جانب زيادة ثقة المواطن في الحكومة، عن طريق تحسين الكفاءات في أداء العمل والتخلص من المحسوبية.

ثانياً - أنواع المساءلة :

يوجد تصنيفات متباينة للمساءلة، تعتمد على المدخل الذي استخدم في دراسة المساءلة كعلاقة أو عملية، وقد أُطلق على تصنيف المساءلة تعابير متعددة مثل: أصناف المساءلة، أنواع المساءلة، أنماط المساءلة، أبعاد المساءلة، علاقات المساءلة؛ وقسّم بعض الباحثين المساءلة إلى داخلية وخارجية؛ اعتماداً على مصدر المساءلة، ويرى بعضهم تقسيمها إلى رسمية وغير رسمية اعتماداً على طبيعة العلاقة التي تربط المساءلة بالمسائل، ويرى آخرون أنه يمكن تصنيفها كمساءلة عمودية، وأفقية أو مساءلة من أعلى أو من أدنى.

وعلى الرغم من اختلافات وتعدد أنواع المساءلة إلا أنه يتطلب النظر إليها نظرة إيجابية، حيث لم تعد قائمة على تحديد الأخطاء، والمسؤولين عنها، وتوزيع اللوم، وثنائية الحساب والعقاب فحسب وإنما يتطلب ذلك تحولاً في دور المساءلة كعملية لتكون أداة ووسيلة من أجل مستوى أفضل في الأداء الإداري والنظر لها من مدخل تطويري لتحسين الأداء وتحقيق أهداف التحسن والتمكين والتعلم المستمر، ولا يقصد بذلك إلغاء الدور التقليدي للمساءلة، وإنما تجديد هذا الدور وتوسيع مفهومه، للنظر إليها كمبدأ وقيمة ووسيلة لتحسين الأداء، وعملية تهدف إلى تحقيق ما هو أفضل للصالح العام.

ويذكر من أنواع المساءلة الفردية والشخصية والعامة والقانونية والمهنية والسياسية والأخلاقية والمالية وغيرها، ونبين أبرزها:

1- المساءلة السياسية: هي مسؤولية الحكومة والموظفين الحكوميين والسياسيين أمام الشعب والهيئات التشريعية، وبالنسبة لأعضاء الحكومة المعينين فقد منح الدستور سلطة استجوابهم أمام السلطة التشريعية، من خلال تقديم أفرادها والحكومة والهيئات الحكومية للمحاسبة، ويمكن تنفيذ ذلك بإجراء تحقيق داخلي أو مستقل، وعادةً ما تجرى التحقيقات استجابة لادعاء وقوع سوء سلوك أو فساد. وتختلف السلطات والإجراءات والعقوبات من دولة لأخرى، فقد تمنح الهيئة التشريعية سلطة سحب الثقة من الفرد أو عزله أو إيقافه عن العمل لمدة محددة.

وقد يقرر الشخص المتهم أيضاً الاستقالة قبل إحالته إلى المحاكمة، وتم استخدام إجراء سحب الثقة في الولايات المتحدة مع نواب منتخبين وموظفين حكوميين آخرين، مثل قضاة المحاكم الإقليمية.

كذلك في الأنظمة البرلمانية، تعتمد الحكومة على دعم البرلمان، وهو ما يمنح البرلمان سلطة مساءلة الحكومة، على سبيل المثال، قد تصدق بعض البرلمانات على التصويت بحجب الثقة من الحكومة.

أما بالنسبة للسياسيين المنتخبين فلا يمتلك الناخبون بشكل عام أية طريقة مباشرة لتقديم أعضاء البرلمان المنتخبين للمحاسبة خلال المدة القانونية التي تم انتخابهم لتوليها بالإضافة إلى ذلك، يمكن تعيين بعض الموظفين الحكوميين والمشرعين وليس انتخابهم. وجد الباحثون في علم الإدارة أن منح المواطنين في الدول النامية سلطة تقديم حكوماتهم المحلية للمساءلة أمر معقد بشكل مذهل عند التنفيذ، ومع ذلك، يمكن من خلال تطوير عمليات محددة ينتج عنها تغيير من الأفراد أو المجموعات أو المجتمعات (نظرية التغيير) ومن خلال دمج تحليل الاقتصاد السياسي مع أدوات تخطيط النتائج، استيعاب ديناميكية الدولة-المواطن بشكل أفضل. وعلى ذلك، يمكن وضع طرق أكثر فعالية للوصول إلى النتائج المرجوة¹.

2- المساءلة الأخلاقية: تهدف مبادئ وممارسات المساءلة الأخلاقية داخل المؤسسة إلى تحسين كل من السلوك المعياري الداخلي للفرد والمجموعة، فضلاً عن العوامل الخارجية، مثل الاستراتيجيات الاقتصادية والبيئية المستدامة.²

3- المساءلة الإدارية: إن القواعد والمعايير الداخلية، إلى جانب وجود بعض اللجان المستقلة، هي آليات وجدت بهدف تقديم الموظف الحكومي للمساءلة في إطار الإدارة العامة، استناداً إلى نقطتين: الأولى تعتمد على مدى تقيد السلوك بالقواعد واللوائح،

¹ زهرة مصطفى - مرجع سابق - ص4.

² أحمد عودة دويري، المساءلة في الإدارة العامة في الاردن مرجع سابق ص81

والثانية تعتمد على التسلسل الوظيفي حيث أن الموظفون الحكوميون هم رؤوسون في إطار تدرج هرمي ومسؤولون أمام مديريهم.

وبرغم ذلك، توجد جهات رقابية مستقلة لإجراء تحقیقات عن الأقسام ومساءلتها، وتعتمد مدى قانونية هذه اللجان وفعاليتها على استقلالها؛ حيث إنها تتجنب الدخول في أي تضارب في المصالح.

4-المساءلة الفردية في المؤسسات: نظراً لأن العديد من الأفراد المختلفين في المؤسسات الكبيرة يسهمون بطرق عدة في اتخاذ القرارات والسياسات، فمن الصعب من حيث المبدأ تحديد من ينبغي تحميله مسؤولية النتائج، وهذا ما يعرف، مثلما ذكر تومسون، باسم مشكلة الأيادي المتعددة.

وقد وضعت هذه المشكلة معضلة أمام المساءلة، إذا تحمل الأفراد المسؤولية، فإن الأفراد الذين لم يتمكنوا من منع النتائج تكون معاقبتهم ظالمة، أو أنهم «يتحملون المسؤولية» بطريقة رمزية دون تكبد أية عواقب، ولكن إذا تحملت المؤسسات فقط المسؤولية، فإن جميع الأفراد في المؤسسة يستحقون اللوم بشكل متساوٍ أو يستثنون جميعاً من العقاب.

وقد قدمت العديد من الحلول لهذه المشكلة أحد هذه الحلول هو توسيع نطاق معيار مسؤولية الفرد، بحيث يتحمل الأفراد مسؤولية الفشل في التنبؤ بالإخفاقات في

المؤسسة، وحل آخر قدمه مؤخراً تومسون هو تحميل الأفراد مسؤولية تصميم المؤسسة، ويكون ذلك بشكل رجعي ومستقبلي¹.

5- المساءلة الاجتماعية: وقد تناولنا دراستها بشكل مفصل سابقاً.

ثالثاً. أدوات المساءلة:

تهدف المساءلة إلى تمكين المواطنين أصحاب المصلحة للحصول على أفضل الخدمات، ومن ثم فهي تعتمد على آليات اسماع الصوت والمشاركة من خلال أدوات تتيح وتؤدي إلى تحقيق الهدف، حيث يعتبر استخدام منهج المساءلة من خلال تطبيق الأدوات المخصصة له ضرورة مهمة لتمكين المواطن والمسؤول من المساهمة المشتركة والحقيقية في عملية البناء ويؤكد على حرصهم على الموارد والمال العام وآليات التصرف بها ومكافحة الفساد وضمان وصول الخدمة للمواطن.

ويمكن لأدوات المساءلة أن تقطع شوطاً طويلاً نحو تحسين فعالية تقديم الخدمات وصنع واتخاذ القرار العام لتكون أكثر شفافية وتشاركية لتصب في صالح الفقراء، وبما أن الفقراء هم الأكثر اعتماداً على الخدمات الحكومية والأقل قدرة على إخضاع المسؤولين الحكوميين للمساءلة فسيكونون الأكثر استفادة من مبادرات المساءلة، حيث تقوم مبادرات المساءلة بتعزيز التمكين، ولاسيما تمكين الفقراء، وتبين

¹ د. عامر بن الحسيني - مفهوم المساءلة - الاربعاء 30 سبتمبر 2020 - الرابط الالكتروني:

https://www.aleqt.com/2020/09/30/article_1933261.html

من البحوث أن عدم رضا الفقراء عن عمل الحكومة يتعلق إلى حد كبير بقضايا المساءلة والاستجابة.

وأكد الفقراء في أغلب المجتمعات التي تم دراسة واقع المساءلة فيها، أن مؤسسات الدولة لا تستجيب ولا تخضع للمساءلة أمام الفقراء ولا تخضع لمساءلة أي شخص، وأنها تخضع لمساءلة الأغنياء فقط من خلال توفير المعلومات المهمة عن الحقوق والاستحقاقات والتماس ردود الفعل الممنهجة من الفقراء، وتوفر وسائل لزيادة وتوحيد صوت الفئات المحرومة والضعيفة، وهذا يعزز التمكين الفعال للفقراء ويزيد من فرص استجابة الدولة لاحتياجاتهم، لذلك صممت أدوات المساءلة لتخدم مصلحة هؤلاء الأكثر فقراً ولم تصمم ليتم استغلالها من الجماعات الأكثر قوة وذلك لضمان فعالية المساءلة وجعلها تصب في صالح الفقراء¹، ويتركز استخدام هذه الأدوات ضمن المجالات الرئيسية التالية:

1- إعداد وتنفيذ ورصد وتقييم استراتيجيات تقديم الخدمات العامة للمواطنين.

2- إصلاح القطاع العام وعمليات إدارة الإنفاق العام.

3- مشاريع التنمية التي تنفذها اللجان المحلية ومؤسسات المجتمع المدني.

¹Malena et al-op.cit-p1-7.

4- الرقابة العامة (الشعبية) ودورها التدخلات القطاعية في مجالات الصحة، التعليم، النقل والمواصلات المياه والصرف الصحي... الخ¹.

وتكمن الغاية من استخدام أدوات المساءلة في تحديد المسؤوليات وتحسين جودة المرفق وتطوير المشاركة، والحد من الممارسات غير المشروعة.

وانحصر عدد أدوات المساءلة في أغلب الدراسات والأبحاث والأدلة التي تم إعدادها ما بين 15- 21 أداة فمثلاً البنك الدولي حصر أدوات المساءلة لتصبح 21 أداة²، كما حصرت الدراسة المسحية تحت عنوان "تقديم الخدمات على أساس المواطن" أدوات المساءلة لتصبح 15 أداة يتم استخدامها عالمياً، و16 أداة يتم استخدامها على مستوى شمال أفريقيا³، وقام برنامج الأمم المتحدة UNDP في المذكرة التوجيهية حول تعزيز المساءلة، بتصنيف أدوات المساءلة إلى 11 أداة.

وحتى تتمكن الجهات العاملة في مجال المساءلة من تحقيق الأهداف المرجوة فقد تم ايجاد العديد من الأدوات، وحسب رؤية الباحثة، فقد تم تصنيف الأدوات بناء على المعايير التالية⁴:

¹ دليل المساءلة الاجتماعية - مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية NDC - رام الله - 2015 - ص 19 - دليل المساءلة الاجتماعية NDC |

² Program for Accountability in Nepal (PRAN)- World Bank - Source book 21 social accountability tools -World Bank- 2012 p8.

³ World Bank- Social Accountability Sourcebook DPMEP -2011 -p3.

⁴ Divya sing Kohli - Manual on Social Accountability: Concepts & Tools – Center for Budget and Governance Accountability – 2012 - p 17 and what comes next.

أولاً . أدوات تقوم على جمع المعلومات وتحليلها:

1- **ميثاق المواطن:** وهو إشعار عام تعرضه الهيئات الحكومية بتزويد المعلومات كخدمة عامة للمتلقي الخدمة، يذكر الميثاق أنواع الخدمات المتاحة، ورسوم الخدمة، والمسؤول الشخص الذي يقدم الخدمة، جودة الخدمة، مدة تقديمها الخدمة وشروط وإجراءات تقديم الخدمة ...الخ، وبالتالي فإن ميثاق المواطن يعني مدى التزام الحكومة بتقديم خدمة معينة هامة بالنسبة لمتلقي الخدمة.

يتم تطبيقه من خلال المراحل التالية:

- الأعمال التحضيرية: إحداث فريق العمل الذي سيقوم بصياغة المسودة، ومن الهام جداً أن يتم تشريك الموظفين في الإدارة الى جانب المنتخبين وممثلين عن المواطنين والمجتمع المدني في صياغة هذا الميثاق، فالنهج التشاركي هو ضمانه فاعليته.

- صياغة مسودة ميثاق المواطن.

- صياغة مسودة من طرف فريق العمل.

- عرض المسودة على جميع المتدخلين لتلقي آرائهم وملاحظاتهم وتنقيح المسودة على ضوءها.

- تعديل المسودة ونشرها ومن المستحسن نشر الصيغة الأصلية بالإضافة الى مقترحات التعديل والصيغة المعدلة.

- عرض مشروع الميثاق للمصادقة عليه من قبل المجلس المنتخب.
 - النشر على الموقع الرسمي ووسائل التواصل الاجتماعي وتعليقه بالجهة العامة المعنية.
 - تنظيم الحملات التي تهدف إلى تعريف متلقي الخدمة بضرورة متابعة، وتقييم العمل بالميثاق مع تعريفهم بحقوقهم .
 - المتابعة والتقييم والقيام بعملية التقييم مرة كل ثلاثة أشهر أو كل ستة أشهر بحسب طبيعة الالتزامات، وفي كل الأحوال يجب ألا تقل عملية التقييم عن مرة في السنة.
 - رفع تقرير لرئيس الجهة العامة حول نتائج التقييم.
 - نشر نتائج التقييم للعموم على نطاق واسع على الموقع الإلكتروني الخاص بالجهة العامة.
 - الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات والتعليقات المقدمة من قبل العموم.
- 2- التحقق من قائمة الاستحقاقات:** كفهم لتضارب المصالح: وهو الصراع بين المسؤولية الرسمية والمصلحة الشخصية لموظف حكومي، فإذا كانت المصلحة الشخصية لمسؤول حكومي هو المهيمن، قد تكون هناك عواقب سلبية على المسؤوليات المكتبية التي يجب عليه الوفاء بها، على سبيل المثال: يمكن لمسؤول حكومي يرغب

في توفير وظيفة لأحد أقاربه عن طريق إساءة استخدام منصبه، على الرغم من أنه قد لا يكون الفرد الذي يستعد للوظيفة هو المرشح المناسب لهذه الوظيفة.¹

3- الحق في الحصول على المعلومات.

4- التحقق من قائمة القوانين والسياسات واللوائح ذات الصلة التي تؤثر على حياة المواطن.

ثانياً - الأدوات التي تقوم على رصد أولويات السياسة التي تقوم عليها: وتشمل الموازنات المقترحات - المخصصات - عمليات المؤسسات الميزانية وتشمل (صياغة الميزانية وتحليلها - التبسيط وإزالة الغموض عن الميزانية - تدخلات المجتمع المدني في عملية الموازنة وتحديد المراحل والأساليب) كموازنات الهيئات المحلية (مركز التنمية، مركز التنمية والبلدية)

ثالثاً - الأدوات التي تعتبر بمثابة دراسات مسحية مجتمعية: وتشمل التربية المجتمعية وبتقارير أداء المجتمع ككل والفرد بشكل مستقل، وجلسات الحوار العامة، وهياكل شكاوى المواطنين.

رابعاً - الأدوات التي تتعلق بالرقابة والتقييم: وتتضمن التحقق من قائمة المعايير والمؤشرات وتتبع الانفاق العام، ومراقبة الإيرادات العامة.

¹ Program for Accountability in Nepal (PRAN)- World Bank – Op.cit- p107.

خامساً - الأدوات التي تستخدم لقياس مستويات الخدمة: المشتريات التي يقودها المجتمع.

سادساً - الأدوات التي لها علاقة بالاتصال والتواصل ونشر المعلومات عبر وسائل الاعلام

سابعاً . الأدوات التي لها علاقة بقياس الاستجابة لتقديم الخدمات

ثامناً - الأدوات التي تعمل على رصد وتقييم أداء الحكومة من خلال المشاركة الاجتماعية: مثل مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين (والتي تقوم على العمل المشترك بين المجموعات أو المجتمعات المختلفة من أجل إحداث التغيير لتحقيق أهداف متماثلة وتلبية الاحتياجات المجتمعية)¹، إعلان الأصول، والموازنة التشاركية (تضمن الموازنة التشاركية المشاركة المباشرة للمواطنين المحليين وأفرادهم ممثلين فيما يتعلق بتخصيص الميزانية، والإدارة ومراقبة النفقات)²، والتخطيط التشاركي وهو أسلوب يشارك من خلاله مواطنو الفئات المستهدفة في التخطيط الذي يؤثر عليهم.

ويستند هذا المبدأ على مفهوم أنه يجب على أولئك الذين سيستفيدون من الخطط أن يجلسوا مع المخططين، فالهدف هو إحداث تغييرات في حياة المواطنين المحليين، ومن ثم أن تضع الهيئات المحلية المختلفة المواطنين في صورة الخطط للاطلاع عليها

¹ Same reference -p82.

² Same reference - p92.

وإبداء الرأي، للأسف ومع ذلك، فإن الدور الفعلي للمواطنين في العديد من الخطط هو مجرد قبول الخطة التي تم تحقيقها، وتم صياغتها بالفعل من قبل شخص آخر¹.

¹ Same reference -p87.

المطلب الثاني

آليات المساءلة والمعوقات تطبيقها

سنبحث في هذا المطلب آليات المساءلة (في فرع أول)، والمعوقات التي تواجه

تطبيق المساءلة (في فرع ثان) وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول

آليات المساءلة

تعد آلية المساءلة إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد فهي تعد معياراً ضابطاً للأداء الحكومي، وأداة تقييمية للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة، عندما تتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة بذلك رسمياً، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني والرأي العام للحد من الخروقات والانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ما ضعفت أشكال المحاسبة، أو الحد منها عمداً. وهي طرق وأساليب مساءلة المعنيين أو الوسائل التي بواسطتها يتم تنشيط وتفعيل قوى المساءلة، وفي الدول المتقدمة والديمقراطية تركز هيكلية المساءلة على توفير معلومات بشكل تقارير من الشخص العام موضع المساءلة إلى المسائل، ويشكل توفير هذه المعلومات إتاحة الفرصة للمسائل للاطلاع عليها، وتعزيز موقف وقدرة

المسائل، وتوافر الشفافية في العمل، وتعتمد آليات المساءلة وتحديد أسلوب استخدامها على طبيعة علاقات المساءلة، التي بموجبها يتقرر شكل المساءلة وأبعادها، حيث إن لكل صنف أو شكل من العلاقات آليات تناسبه، وتتعلق آليات المساءلة بقوة وسيادة المسائل على من يتم مساءلته وعلى قوة العلاقة بينهما، ومن أجل تفعيل المساءلة فلا بد من بيان الآليات (وسائل المساءلة) التي يمكن استخدامها، ومن الأمثلة على تطبيقات هذه الآلية ما تنص عليه معظم الدساتير في العالم فيما يتعلق بإلزام الحكومة بتقديم تقارير دورية عن أعمالها الكبرى أمام المفوضين من قبل الشعب¹، وبمساءلة الجمهور لممثليه بواسطة الانتخابات الدورية، وبقيام الجهات التنفيذية في المنظمات الأهلية بتقديم تقارير دورية للهيئات العامة، إضافة إلى دور الإعلام في إعداد التقارير وتقديم الأسئلة للمسؤولين.

ويصنف "أودونيل" آليات المساءلة لصنفين المساءلة الأفقية والمساءلة الرأسية، حيث يشير كليهما إلى محور عمليات الجهات الحاكمة، أما مفهوم المساءلة الأفقية فيشير إلى عمليات النظام الداخلي للجهات الحاكمة كالمساءلة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، كما تشير إلى الرقابة المتبادلة المتضمنة في مؤسسات الحكم المعنية بالضوابط والتوازنات الرقابية، والتي تمثل علاقات تقوم على

¹ الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح- موقع أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة) - الطبعة الأولى- منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- - رام الله - نيسان 2010- ص22.

مساواة مشتركة لا تتلاءم بسهولة مع نماذج الموكل والوكيل¹، وتُمارس المساءلة الأفقية من خلال آليات المالية العامة، مثل الأنظمة الرسمية للمراجعة والمحاسبة المالية، والآليات الإدارية مثل التقارير الهرمية، ومدونات قواعد السلوك الخاصة بالخدمة العامة، وما إلى ذلك.

بينما المساءلة الرأسية تتضمن وجود ضوابط خارجية لعل أبرزها المساءلة التي يمارسها الناخبون بصفة مباشرة من خلال صناديق الاقتراع، أي أنه في حالة المساءلة الرأسية فإنه يوجد عامل اجتماعي خارجي حاكم، وفي المقام الأول هم (الناخبين)²، فالمساءلة الرأسية تشير إلى علاقة المساءلة السياسية ما بين المواطنين وممثليهم المنتخبين، بحيث تكون الحكومة مسؤولة أمام المواطنين عندما يمكنهم القول ما إذا كانت هذه الحكومات تعمل لصالحهم وتحكمهم بشكل ملائم أم لا، فيعيد انتخاب المسؤولين الذين يعملون لصالح المواطنين، ويخسر الذين لا يعملون لصالحهم³.

¹ جوناثان فوكس - البنك الدولي للإنشاء والتعمير - سلسلة أوراق عمل الشراكة العالمية للمساءلة الاجتماعية، ورقة العمل رقم 1، المساءلة الاجتماعية: ماذا تعني الأدلة بالفعل؟ - معهد البنك الدولي - 2014 - <https://www.albankaldawli.org/> - ص 12.

² Perzzotti, E & Smuloviz, C -An introduction on social Accountability -University of Pittsburgh Press-2006 -p9.

³ أريان الفاصد- تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين - الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن - شركة الشرق للطباعة والنشر رام الله - 1998-ص 11.

إذاً تمثل الانتخابات الدورية الأداة الرئيسية التي يستخدمها المواطنون في إخضاع السلطة التشريعية للمساءلة، وقد أظهرت العديد من الدراسات أن الانتخابات الحرة النزيفة غير كافية لضمان التزام الجهات المكلفة، والمقدمة للخدمات بمبادئ الحكم الرشيد مثل سيادة القانون والشفافية والخضوع للمساءلة.

وعلى الرغم من أنه لا يمكن أن ننكر أهمية دور كل من المساءلة الرأسية المتعلقة بآليات مساءلة الحكومة، والمساءلة الأفقية التي تتحقق من خلال نظام من القيود والتوازنات المتبادلة والهيئات الإشرافية داخل الحكومة وبين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، إلا أنه وجد أن صورتي المساءلة الرأسية والأفقية غير مرضيتين من جوانب كثيرة، مثلاً عدم ملائمة العمليات الانتخابية، عدم كفاية الضوابط والتوازنات التي ترسيها الدولة، قوانين السرية وغياب نقاط الدخول للمواطنين لاسيما الفئات المهمشة¹.

كما أن إجراءات المحاسبة الرأسية والأفقية غير كافية لضمان إنفاق الأموال العامة فعلياً وفقاً للوائح والمعايير القائمة، وللأغراض المقصودة لها، فكانت المساءلة القطرية وهي من آليات المساءلة الإضافية التي تسمح بمشاركة مباشرة للمواطنين في عمليات

¹Perzzotti & Smuloviz -op.cit-p12.

المساءلة داخل المؤسسات الحكومية بخلاف الانتخابات التي تكون فيها المساءلة غير مباشرة عن طريق المسؤولين المنتخبين¹.

وبناء على ما تقدم يمكن أن تتمثل آليات المساءلة بما يلي:

أ - **الآليات الخارجية الرسمية:** كالمساءلة البرلمانية وتشمل السؤال والاستجواب وتشكيل لجان التحقيق والبحث في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين والهيئات المختلفة بحق الحكومة وذلك وفقاً لأحكام الدستور، والسيطرة الممارسة من قبل التنفيذيين، السياسيين والعمليات القانونية (كالمحاكم).

ب — **الآليات الخارجية غير الرسمية:** مثل الاجتماعات العامة، وجماعات الضغط، واستطلاعات الرأي العام، والنقد الإعلامي.

ج — **الآليات الداخلية الرسمية:** مثل قواعد السلوك، والقوانين والتعليمات التي تحدد المسؤولية، والسلطة بين المستويات الرسمية، وعمليات مراجعة الأداء.

د — **التقارير الدورية:** التي تلزم الجهة المساءلة بتقديمها سواء كان إلى جهاز إداري أعلى أو سلطة رقابية داخلية أو خارجية، وقد تم البحث فيها في الباب الأول من هذا البحث.

¹Peruzzotti & Smulovitz – op.cit -p35.

هـ — الآليات الداخلية غير الرسمية: وتتمثل في ضرورة الالتزام بالثقافة التنظيمية، والأخلاقيات المهنية وضغوط الزملاء¹.

ن - قياس الأداء: يعرف قياس الأداء بأنه: مجموعة من المقاييس والمؤشرات الكمية والنوعية لتحديد مستوى كفاءة الجهات العامة والأجهزة التابعة لها، من خلال استخدام الموارد المتاحة، وقياس درجة النجاح في تحقيق الأهداف المحددة سلفاً خلال فترة زمنية محددة، ومدى التحسن في مستوى جودة تقديم الخدمات، ومن ثم الكشف عن أوجه القصور إن وجدت والعمل على معالجتها، وتجنب تكرارها في المستقبل، مع الوقوف على الجوانب الإيجابية في الأداء وتعظيم الاستفادة منها، بما يؤدي في النتيجة إلى تحسين وتطوير العمل الإداري.²

إذ يلعب قياس الأداء دوراً كبيراً في تنظيم القطاع العام، ويساعد في تحسين أداء الحكومة، وإلزام القائمين على الجهة العامة، بتفسير وتبرير تصرفاتهم وقراراتهم. ويحدد بوليت العمليات المتعلقة بقياس الأداء، وهي³:

- تحديد الأهداف والبرامج

- إعطاء المدراء حرية تنفيذ العمليات لتحقيق الأهداف والغايات.

¹ احمد عودة دويري، المساءلة في الادارة العامة في الاردن مرجع سابق ص77.

² د. عياد طاهر إسماعيل - دعم آليات المساءلة للحد من الفساد في القطاع العام الليبي - مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا- المجلد 15- العدد 20 - السنة 2019 -من الصفحة 137 حتى 154 - ص142.

³ نفس المرجع - ص142.

- القياس والإبلاغ عن المستوى الفعلي للأداء مقابل الأهداف والغايات.
- تقديم معلومات حول مستوى الأداء والتغييرات في محتوى البرامج، وتقديم مكافآت عن الأداء الجيد وعقوبات عن الأداء غير الجيد.
- تقديم المعلومات إلى جهات الرقابة الخارجية كالسلطة التشريعية وأجهزة الرقابة الإدارية والمالية.
- ولتعزيز المساءلة وتنظيم آلية قياس الأداء في سوريا فقد تم النص على إحداث مركز دعم وقياس الأداء الإداري للجهات العامة، يمارس مهامه وفق الآتي¹:
يمارس المركز بالتعاون والتنسيق مع الجهات العامة والمعنية المهام التالية:
1- مراقبة جودة الهيكل الإداري للجهات العامة، وتقديم الدراسات والمعلومات اللازمة المتعلقة بالدمج والإحداث والحل.
- 2- اقتراح الهيكل الإداري والوظيفي للجهات العامة وتحديد مزايا المراكز الوظيفية.
- 3- وضع وتطوير مؤشرات قياس الأداء الإداري للجهات العامة، وتحديد شرائح وادوات قياسها.
- 4- رصد الأداء المؤسساتي، وتقديم الدعم والنصائح والإرشادات.

¹ قانون التنمية الإدارية رقم 28 لعام 2018 -المادة 15.

5- وضع ترتيب للجهات العامة وفق النتيجة الإجمالية لقياس مؤشرات الأداء على مرصد الأداء الإداري.

6- إعداد التقارير عن نتائج أداء الجهات العامة التي يمكن توظيفها في مراجعة وتحسين الأداء الحكومي.

7- وضع مؤشرات لمعدلات الأداء المؤسسي لقياس مدى التقدم والتطور بأداء الجهات العامة والاسترشاد بها في تحسين واقع العمل فيها.

8- إجراء مسح دوري واعتماد أنظمة وإجراءات خاصة لمتابعة رأي المواطنين عن أداء الجهات العامة.

و — **الاستجواب:** وهنا لدينا نوعين من الاستجواب: أولاً **الاستجواب الإداري**، والذي يتم من خلال استجواب الرئيس مرؤوسيه عن آلية تنفيذ المهام الموكلة إليهم، ويعتبر من الوسائل الهامة فيما يتعلق بموضوع المساءلة للكشف عن مواطن الفساد والثغرات، ويتم عن طريق مقابلة تجري على النحو الذي يشيع استخدامه من قبل الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، بهدف الحصول على معلومات مفيدة متعلقة بالقضية ذات الشأن وقد يتضمن الاستجواب مجموعة متنوعة من الأساليب لأجل الحصول على معلومات، أما النوع الثاني فهو **الاستجواب البرلماني**، وهو الأهم كونه يمثل أقصى درجات المساءلة

السياسية وأخطرها نظراً لطابعه الاتهامي، والذي قد ينتهي في حال عدم الاقتناع بالنتيجة إلى التصويت على الثقة في حدود إجراءات معينة¹.

ويمكن تعريف الاستجواب البرلماني بأنه: العمل الذي يلزم بموجبه أحد أعضاء البرلمان أو جميعهم الحكومة مجتمعة، أو أحد أعضائها بتوضيح السياسة العامة للحكومة أو عمل معين يدخل في نطاقها².

وعلى ذلك فإن الاستجواب لا يحصر المناقشة بين مقدم الاستجواب والحكومة أو الوزير بل يجوز لسائر أعضاء المجلس الاشتراك فيه، إذ يثير بحثاً جدياً ومناقشات حقيقية تستمر ولو عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه، فلكل نائب الحق في أن يتبنى الاستجواب الذي تراجع عنه صاحبه، وعند ذلك يتابع المجلس المناقشة فيه.

وتأتي أهمية الاستجواب كونه وسيلة مساءلة ذات أثر عقابي قد يترتب عنه سحب الثقة من الحكومة، أو من أحد وزرائها، وكانت فرنسا مهداً له حيث بدأت بتطبيقه بصدور دستور 1791، ثم انتقل إلى دساتير دول كثيرة منها سورية ومصر.

والاستجواب بذلك يختلف عن السؤال والذي يعرف بأنه: "أسلوب يوجه بمقتضاه أعضاء الهيئة التشريعية أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن التدابير المتخذة بشأن

¹ د. عبد الله طلبة - مرجع سابق - ص 42.

² قائد محمد طربوش - السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر - بيروت - لبنان - 1995 - ص 383.

موضوع معين، وتلقي جواب عنه خلال مدة معينة"، فالغرض من السؤال هو الوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكلة لوزارة من أجل استيضاح الأمر حول موضوع معين، بينما الغرض من الاستجواب نقد الحكومة وتجريح سياستها وليست مجرد الاستفهام، وقد يكون الاستجواب مقدماً لحجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء إذا لم يكن رد الوزارة أو الوزير عن الاستجواب مقنعاً، والاستجواب ليس كالسؤال حقاً شخصياً للمستجوب، فهو يثير مناقشة عامة يشارك فيها أعضاء البرلمان⁽¹⁾.

وقد نصت المادة 125 من الدستور المصري على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس".

وتبدو أهمية الاستجواب في الدستور المصري في أنه هو الذي يحرك المسؤولية الوزارية فهو بحكم ما له من طبيعة اتهامية يمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة من الوزير الذي قدم بحقه الاستجواب أو رئيس مجلس الوزراء².

¹ لمزيد من التفاصيل، يراجع: د. حسن مصطفى البحري - مرجع سابق.

² أحمد نبيل أحمد صوص - الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر) - قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام - كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية - نابلس - فلسطين - 2007 - ص36.

نص دستور الجمهورية العربية السورية في المادة 77 منه: " لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء ، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء المجلس على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس".

كذلك النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017 قد تبنى هذه الأداة الرقابية وعرفها حيث نصت المادة 151 على أنه " الاستجواب هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما أو الغاية منه بدون أن ينطوي الطلب على ما يدل التدخل في أعمال السلطة التنفيذية".

بما أن حق الاستجواب يؤدي إلى محاسبة الوزراء أو أحدهم، أو الى طرح الثقة بالوزارة عندما تكون إجابة الوزير غير مقنعة، أو عندما تكون غير كاملة، ولا تفي بالغرض الذي من أجله قدم النائب الاستجواب، الأمر الذي يؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة أو الوزير، وعليه فإن البحث ينبغي يبين عناصر حق الاستجواب وهي: تقديم الاستجواب، والإجابة عن الاستجواب، وأخيراً سحب الثقة من الوزارة أو الوزير.

1 - تقديم الاستجواب: لأن حق الاستجواب هو حق فردي وجماعي، حيث يحق لأحد أعضاء مجلس الشعب التقدم باستجواب الوزارة أو أحد وزرائها، ويحق أيضاً لمجموعة من البرلمان بذلك أيضاً، والذي يؤدي إلى مناقشات جماعية قد تنتهي بسحب الثقة من الوزارة أو أحد وزرائها.

ولما كان الاستجواب أحد قنوات التواصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية فإنه

يترتب على ذلك مجموعة من النتائج:

أ- إن الاستجواب لا يمكن أن يوجه إلا من قبل عضو من أعضاء البرلمان لأحد الوزراء، فلا يجوز أن يوجه الاستجواب من أحد العاملين في البرلمان أو أحد أعضاء السلطة القضائية.

ب- لا يجوز أن يوجه الاستجواب من أحد أعضاء البرلمان لعضو آخر في البرلمان أو لرئيس البرلمان أو أحد لجانته¹.

ج- ينبغي تحديد الجهات التي يوجه إليها الاستجواب في الحكومة، فالاستجواب يجوز أن يوجه إلى عدد من الوزراء في أوقات متزامنة، وليس هناك ما يمنع من أن يقدم أعضاء آخرون استجواباً آخر للوزير حول الموضوع نفسه الذي قدم فيه الاستجواب من أحد الأعضاء وأن تحصل المناقشة في وقت واحد.²

يجب أن يقدم الاستجواب بشكل خطي، يحدد فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب بشكل دقيق ومفصل يبين النقاط الرئيسية والوقائع التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي استند إليها مقدم طلب الاستجواب، والدلائل التي تؤيد

¹ نعمان احمد الخطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - دار الثقافة - عمان - 1999 - ص 384.

² علي يوسف الشكري - مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - ط 1 - القاهرة - ايتراك للنشر والتوزيع - 2004 - 264.

الاستجواب، وأن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة، كالتّي تمس بشخص الوزير، وأن يكون خالياً من أي عبارات تتضمن إهانة أو سباً أو قذفاً.

نصت المادة 152 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري:

أ - على كل عضو أراد استجواب عضو أو أكثر من السلطة التنفيذية أن يوجه استجوابه بصورة خطية.

ب - يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالاً ويدرجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تبليغها إياه، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً¹.

يجب ألا يؤدي الاستجواب إلى الإضرار بالمصلحة العامة للبلاد، كأن يؤدي الاستجواب إلى كشف معلومات سرية أو يؤدي إلى إثارة نزاع مع دولة أخرى، وفي هذه الحالة يمكن أن يقدم بطلب إلى رئيس المجلس بعدم إدراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني¹.

2- الإجابة على الاستجواب: بعد أن يدرج طلب الاستجواب في جدول أعمال البرلمان وإبلاغ الوزير المختص بمضمون الاستجواب الموجه إليه، يحدد البرلمان موعداً للإجابة عن الاستجواب من الوزير والمناقشة عليه، ويجب ألا يتم ذلك قبل مرور

¹ المادة (123 / ب) بدلالة المادة (115) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

خمسـة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً وفق النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، وكذلك الدستور الكويتي حيث نصت المادة 100 منه على أنه "... لا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير."

وعند مناقشة الاستجواب يقوم مقدم الاستجواب بشرح موضوع الاستجواب، وبعد أن يجيب الوزير، يحق لأعضاء البرلمان الاشتراك في المناقشة العامة وللمستجوب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير أن يحدد أسباب عدم إقناعه وفي هذه الحالة له ولغيره من الأعضاء أن يتم سحب الثقة، مع الالتزام بالإجراءات القانونية المحددة لمثل هذه الحالة¹.

نصت المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري: "إذا أصر المستجوب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة".

¹ المادة 157 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري:

أ - يقدم طلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها بصورة خطية موقعاً من خمس أعضاء المجلس على الأقل.
ب - يبلغ الرئيس الطلب فور تلقيه إلى رئيس الوزراء والوزير المعني ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يومين من تقديمه. ويحق للوزارة أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام. ج - في حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته.

المادة 158 - يكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس.

المادة 159 - يبلغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو الوزير إلى رئيس الجمهورية فور صدوره.

3— سحب الثقة من الوزارة أو الوزير: لما كان هدف الاستجواب باعتباره وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وليس مجرد النقد فقط أو كشف مخالفة معينة للوزير أو الوزارة، إنما هدف إلى تحريك مسؤولية الوزارة تجاه المخالفة التي قام بها الوزير، حيث أن مقدم الاستجواب بمجرد تقديمه للاستجواب يصبح هذا الاستجواب حقاً للبرلمان، وذلك لأن العضو لا يناقش الاستجواب وحده وإنما يشرح استجوابه، ويجب عنه الوزير بعد أن يتدخل الأعضاء لمناقشة رد الوزير وإذا لم يقتنع مقدم الاستجواب برد الوزير فله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة الثقة بعد توضيح أسباب عدم اقتناعه سواء كان طرح الثقة بالوزارة كلها أم بأحد الوزراء، وإذا سحب البرلمان الثقة من أحد الوزراء وجب على ذلك الوزير اعتزال منصبه وهنا تظهر المسؤولية الفردية، أما المسؤولية التضامنية فتشمل رئيس الوزراء والوزراء جميعاً، وهنا يجب استقالة الوزارة بأكملها، إذا كان العمل الذي حرك المسؤولية الفردية متصلاً بسياسة الوزارة العامة أو إذا كان منسوباً إلى رئيس الوزراء لأنه رمز أعمال الحكومة والمسؤول عنها⁽¹⁾.

ويشترط في طلب سحب الثقة من الوزارة أو الوزير في بعض البلدان ذات النظام البرلماني أن يصدر الطلب عما لا يقل عن عشرة نواب كما قرر الدستور الكويتي

¹ أحمد نبيل أحمد صوص، مرجع سابق، ص 44.

والأردني، أما وفق الدستور السوري يشترط لسحب الثقة أن يتم بناء على تصويت أغلبية عدد أعضاء مجلس الشعب⁽¹⁾.

الفرع الثاني

فوائد تفعيل المساءلة ومعوقات تطبيقها

إن غياب المساءلة هو سبب تخلف الأمم، واستشرء الفساد، وضياح الحقوق ودمار الشعوب، وإفلاس المؤسسات، واندثار الحضارات، المساءلة هي الركيزة الأساسية

¹ وفقاً لما تنص عليه الفقرة الثالثة من المادة /75/ من الدستور السوري الحالي لعام 2012، فإن مجلس الشعب هو الجهة المختصة بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء؛ إلا أنه لا يجوز لمجلس الشعب - وفقاً لما تنص عليه المادة /77/ من الدستور السوري - حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس. وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته.

وقد بين النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة 2017 إجراءات حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، فنص على أن يُقدم طلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها من خمس عدد أعضاء المجلس على الأقل إلى رئيس المجلس الذي ينتبث من أسماء وتوقع مقدميه وعددهم. ومع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص، لا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من جلسة استجواب من قدم طلب حجب الثقة عنه.

يُبلغ رئيس المجلس الطلب فور تلقيه إلى رئيس الجمهورية ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يوم من تقديمه، ولرئيس الجمهورية طلب التأجيل مدة لا تتجاوز أربعة أيام من تقديمه.

ويجري التصويت على حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها بشكل علني وبطريقة المناقشة على الأعضاء بأسمائهم، ويعرب الأعضاء عن رأيهم بكلمة (ثقة أو حجب ثقة أو ممتنع). ويُصدر المجلس قراره بحجب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (أي بموافقة أغلبية 126 نائباً).

وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، وفي حال حجب الثقة عن أحد أعضاء الوزارة يقدم العضو الذي حُجبت الثقة عنه استقالته إلى رئيس الجمهورية. ويُبلغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو أحد أعضائها إلى رئيس الجمهورية فور صدوره.

انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة (جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، العام الدراسي 2020/2021)، ص 370 حتى 372.

لنجاح الأفراد والمشروعات وفرق العمل والمنظمات، فبموجبها تتحدد المسؤوليات، وتُمنح الصلاحيات وتُقاس النتائج.

وبعد ما استعرضنا في الفرع الأول تعريف المساءلة ومكوناتها وأهميتها فكان لابد من معرفة فوائد تفعيل المساءلة والمعوقات التي تمنع تفعيلها وذلك من خلال الآتي.

أولاً . فوائد تفعيل المساءلة :

لتفعيل المساءلة أهمية كبيرة تتمثل في تحقيق التماسك التنظيمي لمختلف المنظمات والمؤسسات، وكذلك صيانة التماسك الاجتماعي على مستوى المجتمع، وتحسين وتحقيق الثقة العامة في عمل الإدارة العامة، وفي حالة النظر إلى المساءلة كوسيلة لدعم التنمية والتحسين المستمر في الأداء، وتحقيق الإنصاف وإظهار الإنجاز الجيد، إضافة إلى محاسبة الأداء القاصر، عندها يمكن توقع نتائج إيجابية واضحة تشكل بمجملها منافع لتفعيل عملية المساءلة، فللمساءلة الإدارية مجموعة من الفوائد، ومنها ما أشار إليه الطويل كتوجيه طاقات المؤسسة نحو الأهداف، وتنظيم الأفراد طبقاً لاستراتيجية المؤسسة، وتحديد نقاط الفشل في العمل أثناء تراجع الأداء، ومعرفة العاملين بالنتائج المتوقعة، وتوجيه تركيز الموظفين إلى نتائج أعمالهم، وتحديد دور كل

موظف داخل المنظمة، وتحسين الأساليب المستخدمة في تسيير أمور العمل¹، ويمكن حصر هذه الفوائد بالنقاط التالية:

1 - تحسين الأداء الوظيفي للقائمين بالأعمال الإدارية على مختلف المستويات والأصعدة.

2 - تشجيع الموظفين على المشاركة أكثر في عملية صنع القرارات الإدارية؛ ما يحقق مستوى أفضل من الالتزام في إنجاح العملية الإدارية؛ نظراً إلى احتوائهم وشعورهم بالأهمية.

3 - تعزيز الشعور بالجدارة والكفاءة على مستوى الأفراد والمنظمات.

4 - تساعد على الإبداعية والابتكار، حيث إن تفعيل المساءلة في حالة إظهار الإنجاز الحسن تنمي لدى العاملين الرغبة بمحاولة الإبداع والبحث عن الوسائل لتحقيق ذلك، وهو ما يمكن ربطه مع حب تحقيق الذات لدى العامل اعتماداً على أن الموظف أو عامل الإدارة يسعى لتحقيق المسؤولية.

5 - ترفع من مستوى الرضا لدى العاملين وتحقق تحسين وصيانة الجانب المعنوي لدى الأفراد؛ ما يعزز الولاء للمنظمة والعمل.

¹ فارس بن علوش - مرجع سابق - ص 40.

6 - بيان وتوضيح الأدوار والمسؤوليات للأطراف المشتركة في تقديم خدمات معينة أو إنجاز عملية إدارية مشتركة.

7- وجود وصف وظيفي لكل وظيفة إدارية يراعي قدرة العاملين من خلال الاعتماد على نظام الجدارة في التعيين، وتوفير الإمكانيات والسلطة اللازمة لتنفيذ مهام كل وظيفة.

8- الموازنة الواقعية بين طبيعة توقعات الأداء، والأهداف المحددة لكل طرف في العملية الإدارية، مع القدرات والإمكانات المتوافرة لكل طرف المهارات المتوافرة، المصادر المخصصة، السلطات الممنوحة.

9 - وجود نظام لرفع التقارير للجهات ذات العلاقة على أن تكون معلومات هذه التقارير، دقيقة، موثوقة، صادقة، تصف النتائج المتحققة مع التسبب الملائم نسبياً وإيجابياً.

10 - المراجعة المشتركة بين الأطراف ومناقشة النتائج المتحققة ومقارنتها مع المخطط لها، والتعاون على تحديد سبل العلاج، وإجراءات التحسين والتطوير، ووضع نظام للاستفادة من التغذية الراجعة بين الأطراف¹.

¹ احمد عودة دويري -المساءلة في الادارة العامة في الاردن - مرجع سابق -ص 95

وباعتقادنا إن المساءلة عند تفعيلها كمبدأ وممارستها كعملية في مجال نشاطات وأعمال الإدارة العامة، تساعد في القضاء على الأمراض الإدارية المتمثلة في المحسوبية والواسطة وهدر الوقت وإضاعة المال العام، وتساعد على تعزيز الثقة بالجهاز الإداري للدولة، وخلق إدارة أكثر استجابة لحاجات المواطنين، حيث وجودها يؤكد سيادة الالتزام الأخلاقي والعقلانية، وسيادة القانون؛ ما يعزز السعي لتحقيق كفاءة العمل الإداري، وتعزيز الشعور بالأمان الوظيفي؛ ما ينعكس إيجاباً على الأداء والإنتاجية، الذي يؤدي إلى رفع مستوى الأمن الوطني كمحصلة نهائية.

وباعتقادنا أيضاً يمكن أن يكون بناء ثقافة المساءلة أمراً معقداً، إلا أنه ضروري وقابل للتحقيق لأنه يشكل أسلوباً لمراجعة الأداء وتحسينه، وتطوير مهارات العاملين. والممارسة الإيجابية الفعالة للمساءلة تتطوي أيضاً على فوائد يمكن إيجازها ما يأتي¹:

1. تولّد الثقة بين الأفراد والإدارة العامة.
2. تزيد الكفاءة وتعزز من انتاجية القائمين على العمل الإداري وتقديم الخدمة العامة.
3. تقضي على الالتباس وتوفر الوقت.

¹ د. عاطف عوض - المساءلة الإدارية لفريق عملك تخلق بيئة عمل ايجابية ومحترمة - 2022- أبو ظبي - ص 241.

4. تساهم في تقويم الجهود والأداء دون المستوى ورفع كفاءتها وتقدير ومكافأة الأداء الممتاز.

5. تعزّز ثقافة المؤسسة وتحقق نمواً ونجاحاً أكبر.

6. ترسخ التزام القائمين على العمل الإداري، وزيادة تحملهم المسؤولية عن قراراتهم وسلوكهم وإجراءاتهم.

7. تعزّز وتوطد العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين ضمن مختلف مستويات الهرم الوظيفي.

تظهر بعض الدراسات أن عدداً كبيراً من المديرين لا يعرضون موظفيهم للمساءلة كما يجب، وأن عدداً من المنظمات أيضاً تكافئ موظفيها بالرغم من ضعف أدائهم، ولمعالجة هذا الأمر هناك مجموعة من القواعد لابد من اتباعها لتحسين تطبيق المساءلة في منظماتهم¹:

1_تحديد الأهداف السنوية للموظفين: إذ إن بعض المديرين يجدون أن تحديد الأهداف السنوية التي يجب على الموظفين العمل لتحقيقها إجراء ممل وغير ضروري، وهذا غير صحيح. ففي حال لم تكن المعايير التي سيتم عليها تقييم أداء الموظفين واضحة أو لم يتم إعدادها بشكلٍ دقيق، فإن المساءلة الإدارية لن تجري وفق منهج موضوعي.

¹ د. عاطف عوض -المرجع السابق - ص 242.

2_ تطبيق مبدأ التشجيع: إنه المبدأ الذي غالباً ما يمر دون أن يلاحظه أحد، ولكن يمكن أن يحدث فرقاً كبيراً على المدى الطويل، فلدى الناس ميل قوي للارتقاء أو الهبوط إلى مستوى توقعاتنا وتوقعاتهم الخاصة لأدائهم. لذلك لابد أن نؤمن بقدرات الموظفين، وتشجيعهم وحثهم لتحسين أدائهم وإنجازاتهم المستقبلية.

3_ جعل الأولوية لتقييمات الأداء الصريحة: فكل منظمة معايير مختلفة لتقييم أداء موظفيها، لكن لا يهم فعلاً في حال كانت تقييمات الأداء رسمية أو غير رسمية، أو سنوية أو نصف سنوية أو فصلية، ما دامت أهداف الموظفين واضحة. وهذه الخطوة هي نتاج أهداف الموظف المدروسة، وفي حال كانت ذات معنى وقابلة للقياس، عندها ستصبح عملية إدارتها أسهل بكثير، وهي عملية عقلانية لا عاطفية.

4_ القضاء على سياسات التحفيز العشوائية: فلا بد من مراجعة سياسة التحفيز والمكافآت، والتأكد من أنها منصفة وتطابق الغاية المخصصة لها في الواقع..، وتحقيق العدل بين الموظفين.

5_ مواجهة الخلافات والمشكلات بشكل مباشر: إذ لا بد أن يتولى الرؤساء بإدارة الأزمات والمشكلات بشكل متميز ومباشر وتعليم الموظفين على ذلك، وصولاً إلى مساءلة الموظفين أنفسهم في حال نشأت صراعات معينة بينهم .

وباعتقادنا حتى يكون ممارسة القيادة ضمن الجهة العامة بشكل فاعل لابد من توافر شرطين أساسيين يتمثلان بوجود هيكل تنظيمي بسيط، وتطبيق المساءلة بشكل

واضح وفعال، وتطبيق المساءلة في الجهة العامة أو المؤسسة بشكل فعال يعد عملية معقدة وصعبة لكن ذلك لا يعني التخلي عن تطبيقها، أو عدم الاهتمام بمتابعتها، حيث يمكن إنجازها مع مرور الوقت، عن طريق إنشاء بنية وهيكلية إدارية تدعم هذه العملية.

ثانياً . معوقات تطبيق المساءلة :

إن تطبيق المساءلة بالوجه الأمثل يواجه العديد من المعوقات التي تؤدي إلى فشل المساءلة الإدارية والتي تنتج عن عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات، وتوقعات الأداء غير الواضحة، وعدم استخدام المتابعة والمكافآت والعقوبات، وعدم كفاية المصادر، وعدم توافر سجلات أداء كافية ومستمرة، وضعف التخطيط والتدريب، وغياب الوصف الوظيفي، وعدم تفعيل أنظمة المساءلة الإدارية، وإهمال الفروق الفردية بين العاملين.

وعليه فإن حل المعوقات كانت وليدة تراكمات اجتماعية وسياسية واقتصادية

وثقافية للمجتمع الذي تعمل فيه الإدارة، وفي أدناه أهمها:

الفئة الأولى: معوقات إدارية وبنوية تتعلق بالجهاز الإداري، وتشمل:

1 - سطوة المركزية الشديدة وضعف اللامركزية على مستوى الإدارة؛ لذا يلتزم

الإداريون التنفيذيون بما يملئ عليهم من رؤسائهم أو من المركز الرئيس، ويكون

التفويض في هذه الحالة بأدنى درجاته؛ ما يضعف قدرة الرئيس على مساءلة المرؤوس

خارج قاعدة الإذعان، وهذا يشكل تحدياً كون المساءلة عملية تشمل جميع جوانب

العملية الإدارية، التي تتطلب من الإداري استخدام مهاراته والاستفادة من جدارته بالعمل ومحاولة الابتكار، وهذا يضعف المساءلة أمام الجمهور، حيث نجد الموظف الإداري الذي يتعامل مع الجمهور مباشرة، يعزو وجود أي مشكلة يشكو منها المواطن، إلى أن التعليمات تقتضي ذلك وهو ينفذها فقط.

2- ضعف التخطيط الشامل، الذي بدوره يتسبب في إضعاف أو إهمال الاستخدام الأمثل للطاقات التنظيمية، حيث يؤدي إلى عدم تحديد الأدوار بدقة أو حدوث الازدواجية في النشاطات أو التداخل في الواجبات والمهام؛ ما يشوش خطوط المساءلة في مرحلة العملية أو التنفيذ، ويجعل من الصعوبة بمكان عزو المستوى المتحقق للنتائج إلى أي فرد أو وحدة تنظيمية.

3- صعوبة تفعيل الرقابة والإشراف الإداري بسبب تضخم حجم الجهاز الإداري، وتعدد نشاطاته إضافة إلى وجود عمالة زائدة، ما يُعقد عمليات المساءلة ويضعف قدرة مؤسسات محدودة لممارستها، حيث إن كل قطاع خدمة يحتاج إلى نظام مساءلة مختلفة تبعاً لاختلاف طبيعة عمله.

4- تعقد اللوائح والإجراءات، وليس أدل على ذلك من كثرة التجارب القائمة لتبسيط الإجراءات، وتزايد الشكوى من الروتين في إنجاز معاملات المواطنين، وسيادة الروتين في عمل الجهاز الإداري الحكومي بشكل عام.

5- ضعف الحماية الممنوحة للأشخاص والوحدات الإدارية التي تمارس أعمال المساءلة أو الرقابة، وتبين ذلك من عدم استقلاليتها التامة وإخضاعها للإدارة العامة (المركز)، ما يوفر وسائل كثيرة للتأثير على القرارات المتخذة من قبلهم.

6- كثرة التغيرات في القوانين والنظم والتعليمات، وأحياناً كثرة إعادة الهيكلة يجعل من الصعب ممارسة المساءلة بصورة منتظمة وكعملية متصلة، حيث إنه بالرغم من التغيرات في القوانين والتشريعات والهيكل تبقى أنشطة الإدارة العامة مطلوبة ممارستها وتقديم الخدمات اليومية للمواطنين، ولا يتوقف ذلك على إدارة الشؤون العامة حتى تتضح صورة الهياكل الجديدة أو إنجاز القوانين، وإنما يكون ذلك معطلاً للأعمال أحياناً.

الفئة الثانية: معوقات اجتماعية ثقافية، ومنها:

1 — هيمنة الولاءات الاجتماعية التقليدية التي تؤدي إلى شيوع المحاباة والمحسوبية في عمل الإدارة العامة وتحول العلاقة بينها وبين المواطن إلى علاقة السيد بالتابع.

2 — انخفاض مستوى رواتب العاملين في الجهاز الإداري مقارنة بارتفاع تكاليف المعيشة؛ ما يساعد على إيجاد بيئة ملائمة للفساد، إضافة إلى توافر العروض المغرية لتداول السيولة الزائدة بسبب توجهات الدول المختلفة لتشجيع الاستثمارات.

3. ضعف التدريب، خاصة عدم احتواء برامجها على نشاطات تدريبية تحقق تعميم ثقافة المساءلة، وبيان متطلباتها ومنافعها.

4. ضعف التنشئة الاجتماعية الأساسية للأفراد والعاملين في منظمات الإدارة العامة، وعدم مراعاة ذلك في برامج التكيف التنظيمي، التي تتمثل في تأهيل الموظفين الجدد، خاصة في مجال المساءلة وعلاقاتها ومقتضياتها.

5. انتشار الفساد الذي أصبح من المعوقات الخطيرة التي تحول دون تفعيل مفهوم المساءلة، ويمكن قراءة ذلك من أهمية عنصر المساءلة كأحد مكونات معادلة مواجهة الفساد كما أوردها (Robert Klitguard) حيث أوجز فيها ظاهرة الفساد الإداري بالمعادلة التالية: أ = ب + ج - د حيث إن: (أ) تعني الفساد الإداري، (ب) تعني إمكانية شخص أو جهة احتكار سلعة معينة، (ج) تعني كون الفاعل حذراً وحذقاً في التعامل، (د) تعني احتمال التعرض للمساءلة والتكاليف المتوقعة لذلك

الفصل الثاني

علاقة المساءلة بالشفافية ودور المواطن في تفعيلها

تمهيد وتقسيم:

شهدت محاولات الإصلاح الإداري خلال العقد الماضي، خاصة في الدول المتقدمة، تحولاً مهماً يتمثل بإعطاء الأولوية في قضايا الإصلاح لعلاقة الشفافية بالمواطن والتركيز على مشكلة تحسين علاقة الدولة بالمواطنين من خلال العمل على تلبية حاجاتهم وتقديم الخدمات عن طريق تفعيل دور المواطنين في الشفافية والمساءلة الإدارية بأفضل شكل ممكن.

فخدمة المواطن هي في النتيجة الأساس لكل نظام ديمقراطي، والمواطن أصبح الأساس الذي يمول نشاطات الدولة، ويراقب عملها، وأخذ دور المساءلة بالنسبة للدولة، ومن الطبيعي أن يتوقف منها تقديم الخدمات اللازمة بكفاية وتجرد ونوعية عالية.

ويلحظ أن هناك أسباب عديدة أدت إلى هذا التحول الذي نشهده في كثير من الدول أهمها، انتشار الأنظمة الديمقراطية، والاهتمام المتزايد بقضايا حقوق الإنسان، والحد من الفساد في الدولة والمجتمع، وتوطيد العلاقة، وجعل المواطن هو المراقب والمسؤول في الحكومة في الدول المتقدمة في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وازدياد قدرة المواطنين من خلال مؤسسات المجتمع الأهلي وغيرها، والتأثير على سياسات الدولة والإدارة وتوجيهها نحو خدمة الحاجات الحقيقية للمواطن.

وبالتالي تعتبر الشفافية في النهاية عنصر رئيس من عناصر المساءلة يترتب عليه جعل المعلومات العامة والتقارير متاحة للفحص والمراجعة والدقيق، كما إن المطلوب في هذا الاتجاه أيضاً احترام تحليل المعلومات من قبل المختصين التكنوقراط⁽¹⁾ لإعطائها المدلول الموضوعي وليس للمزايدة السياسية، فالشفافية تقي من ارتكاب الأخطاء في تقدير الموارد أو التصرف ومن خلال ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: علاقة المساءلة بالشفافية والحوكمة

المبحث الثاني: دور المواطن في تفعيل تطبيق الشفافية والمساءلة

¹ هي نظامٌ مقترحٌ للحكم يتم فيه اختيار صانعي القرار على أساس خبرتهم في مجالٍ معينٍ خاصةً فيما يتعلق بالمعرفة العلمية أو التقنية. يتناقض هذا النظام بشكلٍ واضحٍ مع فكرة أن الممثلين المنتخبين يجب أن يكونوا صنّاع القرار الرئيسيين في الحكومة.

للمزيد راجع:

Ernst R. Berndt - "From Technocracy To Net Energy Analysis: Engineers, Economists And Recurring Energy Theories Of Value- Studies in Energy and the American Economy", Discussion Paper -Massachusetts Institute of Technology- Revised September 2017- No. 11- p6.

المبحث الأول

علاقة المساءلة بالشفافية والحوكمة

عند الحديث عن حوكمة القطاع العام يجب إيضاح مكونات ودعائم نظام الحوكمة الفعال. المساءلة تعد إحدى أهم ركائز الحوكمة في القطاع العام وذلك من خلال علاقتها بالشفافية، وترتبط المساءلة بكثير من المصطلحات والمفاهيم التي تعزز دورها وتسهم في تحقيق مستوى عال من الحوكمة، وفي المقابل تعد الشفافية أحد أهم متطلبات الحوكمة.

في القطاع العام تعرف المساءلة على أنها: "الطلب بأن يفسر أصحاب القرار على الموارد تبرير قراراتهم"، وهذا يحدد من خلال الالتزام بمهام وصلاحيات العمل الموكل إليهم، والالتزام بالأنظمة والتشريعات التي تحكم عملهم، وفي حال وجود حاجة إلى تجاوز هذه الأنظمة فيكون اتخاذ القرار في هذه المرحلة من صلاحية أصحاب السلطة الأعلى الذين يحق لهم مساءلة من هم أدنى منهم في المستوى الإداري، ومن خلال ذلك سوف نتناول الحديث في هذا المبحث ومن خلال المطالبين الآتين:

المطلب الأول: علاقة المساءلة بالشفافية

المطلب الثاني: علاقة المساءلة بالحوكمة.

المطلب الأول

علاقة المساءلة بالشفافية

تتضمن المبادئ والمفاهيم للمساءلة في القطاع العام: الشفافية، والعدالة، والنزاهة والثقة.

ومن أجل تطبيق المساءلة بطريقة فعالة يجب ضمان ألا تتجاوز سلطات المساءلة سلطات الوظيفة العامة أو تعيق عملها، ومن أجل تفعيل دور المساءلة كإحدى أدوات تفعيل الحوكمة في القطاع العام يجب تحديث آليات عمل الجهات ذات العلاقة وضمان عدم هدر الموارد من خلال تحديث أدوار الجهات، وضمان محفزات المساءلة من خلال الشفافية والعدالة والنزاهة.

إن إعادة رسم خريطة الجهات ذات العلاقة في تطبيق ومتابعة الحوكمة في القطاع العام يجب أن تتم من خلال مشروع وطني يحدد الأنظمة ذات العلاقة، ويسهم في تحديث إجراءاتها وضمان تحقيق مستويات العدالة، ليتحقق الهدف العام من تفعيل الحوكمة في القطاع العام.

تتضمن المساءلة أيضاً؛ أربع مهام يجب أن تتحقق وهي: توفير الرقابة العامة، الحفاظ على الشرعية وتعزيزها، تعزيز حوكمة الجهات، وتحسين أداء تلك الجهات،

فالمساءلة جزء مهم في تحقيق الحوكمة في القطاع العام الذي يتسم بالشفافية، التي تسهم في تعزيز دور الحوكمة وتفعيلها.

وسوف نتطرق في هذا المطلب من خلال فرعين إلى عناصر المساءلة (في فرع

أول)، ودور الشفافية في تحقيق المساءلة (في فرع ثان) وفق الآتي:

الفرع الأول

عناصر المساءلة

يتمحور إطار المساءلة حول أربعة عناصر أساسية والتي تتمثل في الشفافية والمشاركة "الحوكمة" والاستجابة والمتابعة، في حين أنها تحتاج عند تنفيذها بأن تصبح جزءاً من نظام متكامل لكي تصبح فعالة.

أولاً . المساءلة والشفافية:

الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان كل منهما يعزز من وجود الآخر، لذا فإنه مع غياب عامل الشفافية لا يكون هناك وجود للمساءلة، وفي حال لم يكن هناك مساءلة فلن يكون بالتأكيد للشفافية أية قيمة.

تعتبر الشفافية والمساءلة ركناً أساسياً ومهماً في حياة الشعوب المتحضرة والراقية،

التي تؤمن بالنهج الديمقراطي البناء من خلال الحوار الهادف في عملية المكافحة والمحاسبة والمصارحة.

تتاولت في الباب الأول من هذه الدراسة مفهوم الشفافية وتمييزها عن باقي المصطلحات، وبيّنتُ من خلال التعريفات أنها عملية داعمة تمكن المواطنين من الوصول إلى مختلف المعلومات في القطاع العام بموجب القوانين والأنظمة النافذة المتعلقة بحق الحصول على المعلومة، والتي قد تشمل: تقارير منتظمة عن الأعمال الحكومية، الميزانيات، النفقات، البرامج العامة، السياسات والأولويات الجديدة، مما يعزز وعي المواطنين وفهم القوانين، الحقوق، الميزانيات والسياسات عن طريق تنظيم الحملات العامة، وترسيخ العمل الجماعي سواء من قبل منظمات المجتمع المدني، أو وسائل الإعلام، أو تحالفات أصحاب المصلحة.

والشفافية تعتبر عنصراً رئيساً من عناصر المساءلة البيروقراطية، والتي تعتمد في عملها على الجهاز البيروقراطي اعتماداً كبيراً لتوفير المعلومات وصحتها والتدقيق فيها، ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات الناس ولمشاغلهم منصفة، عليها أن تكون شفافة وتوفر معلومات كافية تساعد على فهمها ومراقبتها، والشفافية هي الخطوة الأولى في محاربة الفساد، لكنها تتطلب وسائل اتصال ومجتمع قادر على الحصول على المعلومات من مصادرها واستخدامها الاستخدام الأمثل في مساءلة

الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، حيث أن نشر هذه المعلومات يوسع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ويحاصر الفساد¹.

ويعتبر مفهوم الشفافية بالنسبة لشخص ما قد يعني المراقبة لشخص آخر، والمساءلة لشخص ما قد تعني الاضطهاد بالنسبة لشخص آخر، فموقف أي شخص من هذه القضايا يعتمد على مكانته وعلاقته بها، كلا المفهومين مترابطين بطبيعتهما فمن الضروري معرفة من س يلتزم لصالح من؟ ومن سيخضع للمساءلة أمام من؟ وفي حقيقة الأمر فإن مجموعة من الجهات الفاعلة تتفق على أن الشفافية والمساءلة هما المفتاح لجميع أنواع الحكم الرشيد، تبدأ من برامج مكافحة الفقر إلى برامج مشاركة المسؤوليات في الميزانية التشاركية وإدارة المنظمات غير الحكومية، حيث أن كلاً من الشفافية والمساءلة تتشارك نفس المشكلة المفاهيمية: نادراً ما يتم تعريفها بدقة باعتبار تعريفهما مطلق ويعني كل شيء لكل الناس. فالاعتقاد السائد حول قوة الشفافية واضح ومباشر: تولد الشفافية المساءلة.

وتعد المساءلة والشفافية عنصرين مهمين في نظام الحكم الرشيد، إذ أن الشفافية هي قوة مؤثرة تستطيع أن تحارب الفساد، وأن تحسن الحكم وأن تعزز المساءلة، فلا يمكن فصل المساءلة والشفافية إذ تشمل كلاهما نفس الإجراءات في معظم الحالات،

¹ محمود أبو حبيب- واقع تطبيق معايير الشفافية الدولية في المنظمات الدولية العاملة في قطاع غزة- دراسة حالة UNRWA-دراسة ماجستير غير منشورة- غزة -2014- ص7.

على سبيل المثال إعلام الجمهور بالتقارير¹، فكل منهم يتفرد بمجموعة جوانب مما يصعب أمر فصلهما في تعريف أو إجراء واحد²، ولكن غالباً ما تمنح قوانين الشفافية الوصول فقط للمستندات التي تشير إلى تقارير العمليات المنتهية، وليس السماح للمواطنين بالوصول إلى المعلومات عن العمليات التي تقود إلى اتخاذ القرارات، وعادة ما تطالب الحكومة بضرورة السرية الشخصية والأمن القومي كأسباب لمقاومة سياسة الشفافية الكاملة، وعلى الرغم من أنه في أغلب الأحيان قد يكون هذا هو الحال، فإن الحكومات كثيراً ما تستخدم مثل هذه المطالبات كمبررات فقط لإخفاء المعلومات المزعجة عن أنظار الجمهور³.

ومن خلال ما تقدم يمكننا القول إن الشفافية والمساءلة الإدارية سوف يدفعنا حتماً نحو مفاهيم أخرى لها علاقة قوية بهما، هما الفساد الإداري والمالي بشتى صوره وأشكاله، وعند غياب مفهوم الشفافية والمساءلة ينتشر الفساد، وهو شيء طبيعي وذلك لغياب عامل المساءلة، وانعدام المحاسبة. حيث إن مصدر الفساد وقوته يكمن في

¹الانتوساي المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة: هي منظمة مستقلة ذاتية ومركزية للرقابة المالية الخارجية العامة، وتقدم للأجهزة العليا منذ 50 سنة إطاراً وهيكلاً مؤسساتية لتبادل المعلومات والخبرات من أجل تحسين وتطوير الرقابة المالية العامة على المستوى الدولي، وكذلك تطوير الخبرات الفنية والعلمية كرد للاعتبار والنفوذ للأجهزة العليا للرقابة في كل دولة من دول المنظمة هي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة.

<http://www.intosal.org/ar/about-us.html>.

²معييار الانتوساي - مبادئ الشفافية والمساءلة وأفضل الممارسات صدر عن المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة - ISSA 21 - ص 12.

³جوناثان فوكس - معهد البنك الدولي - مرجع سابق 2011- ص 22.

الغموض، وعدم الوضوح بشأن السرقة، والرشوة، والخداع، والنصب، والاحتيال، والتخاذل، والتآمر، وغيرهما من مظاهر الفساد.

ثانياً . الاستجابة:

يمكن تعريف الاستجابة بأن تسعى الوزارات ضمن العمليات التي تقوم بها بتلبية احتياجات وخدمة أصحاب المصلحة¹.

وتُعبّر الاستجابة عن قدرة الحكومة، ورغبتها واستعدادها في تحديد احتياجات وأولويات وتطلعات المواطنين، وكذلك طلب الحكومة للتغذية الراجعة من المواطنين، فعندما نقول حكومة مستجيبة، فذلك يعني أن جميع مشاريعها وأعمالها تأتي في إطار إشباع الحاجات العامة للمواطنين، بمعنى أن تستلهم في رسم خططها وسياساتها من الحاجات الحقيقية للمواطنين، فتكون أعمالها واضحة لحاجات المواطن وتطلعاته. فالاستجابة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمساءلة أمام المواطنين، وخاصة فيما يتعلق باتخاذ القرارات المسبقة في الموازنة، فضلاً على أن العمل المجتمعي يزيد من فرص الاستجابة ممن يتولون السلطة.

يعتبر تحسين استجابة مقدمي الخدمات تحدياً حقيقياً، لأن الخدمات العامة جزء كبير منها يجب تقديمه على المستوى المحلي، مما يعرقل قدرات التنفيذ والإنفاذ لدى

¹ (undp.org) الرئيسية | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - UNDP- 2012

الدولة بسبب القيود المفروضة على الموارد والعقبات المؤسسية، لهذا السبب فإن تعزيز طريق المساءلة المباشرة والقصيرة من خلال آليات المشاركة المحلية ينظر إليها باعتبارها وسيلة فعالة محتملة الممارسة بعض المهام المرتبطة¹.

ويعتبر العنصر شديد الأهمية في استراتيجية المساءلة هو القدرة على استخلاص الاستجابة من المسؤولين العموميين وإنجاز تغيير حقيقي.

ويمكن أن تكون عمليات التفاوض معنية بحالات خاصة محددة أو ذات طابع مؤسسي، وقد تأخذ هذه العمليات شكل التفاعل المباشر بين المواطنين والدولة مثل الاجتماعات على مستوى المجتمع المحلي مع مسؤولين حكوميين، أو أشكالاً غير مباشرة للوساطة مثل التشاور والتفاوض².

تقدم المساءلة مجالاً كبيراً لتحسين استجابة مقدمي الخدمات ومساءلتهم، وتعترف آليات المساءلة بالقيود المفروضة على جميع الأفراد، لا سيما الأفراد الأكثر حرماناً، وبالتركيز على العمل الجماعي، وتعتمد المساءلة على عمل الجماعات التي لديها احتياجات ومصالح مشتركة، وهو ما قد يزيد من احتمالية استجابة المسؤولين العموميين، وعلاوة على ذلك، تعمل آليات المساءلة أيضاً في الفترة التي بين إقامة

¹ Claudia Camargo Baez and Eelco Jacobs- op.cit - p8.

² البنك الدولي - مرجع سابق - ص 15.

الانتخابات، مما يمكن الجماعات من رصد الخدمات وتقديم مطالبهم تجاه مقدمي الخدمات بصفة مستمرة¹.

وتقاس مؤشرات الاستجابة من خلال معرفة مدى حساسية الحكومة للرأي العام وذلك من خلال:

- أي الهيئات أو الجماعات أو الجهات أو الطبقات التي تكون الحكومة أكثر استجابة لها؟

- إلى أي حد تكون الحكومة أكثر استجابة للرأي العام؟

- ما مدى سرعة الحكومة في الاستجابة لمطالب الرأي العام مقارنة بمطلب أصحاب المصالح الخاصة²؟

هذا ويتوقف مدى فعالية هذه العناصر على توفر العديد من الشروط، ومنها:

-بيئة سياسية مواتية

-إطار ملائم من السياسات والقوانين

-جهات حكومية ماهرة وداعمة

- قدرات مؤسسية لدى أصحاب المصلحة غير الحكوميين³.

¹UNDP-2010-p8.

²زاهر عطا الله - دور وسائل الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد رسالة ماجستير -غير منشورة -غزة- 2016-ص14.

³البنك الدولي - 2011- مرجع سابق - ص10-12.

ثالثاً . المشاركة:

مما لا شك فيه أن تطبيق المساءلة والشفافية سيؤدي إلى إشراك المواطنين والأعضاء في إدارة الأعمال الإدارية التي تتولاها الجهات العامة، وتظهر الأهمية القصوى لذلك في آليات كل من الشفافية والمساءلة، فهي تساعد المواطنين وأصحاب المصلحة على القيام بدور ما يساعدهم على المشاركة في تنفيذ الأعمال الإدارية على مختلف الأصعدة، لذلك يمكن أن يقال إن تطبيق المساءلة والشفافية يقللان من تسرب الأعضاء من دائرة التجارب والمشاركة إلى دائرة السلبية والهروب من المسؤولية¹. كذلك تساعد آليات المساءلة والشفافية الأعضاء النشطون على بقاءهم، وعلى زيادة مساحة مشاركتهم في العمل والرأي واتخاذ القرار.

رابعاً . الرقابة:

تعتبر الرقابة الإدارية الأداة الأساسية للتأكد من حسن سير العمل في أجهزة الدولة وتحقيق أفضل مستوى من الكفاءة والفعالية، وتمارس أجهزة الرقابة المركزية أعمال الرقابة على أجهزة الإدارة العامة من خلال عمليات الإشراف والتفتيش والمتابعة، وفحص الشكاوى، والتحقيقات الإدارية، ورفع التقارير الإدارية، وهنا يمكن اعتبار الرقابة الإدارية وسيلة للتأكد من أن أهداف الدولة وبرامجها تنفذ وفقاً للخطط المرسومة، وبما

¹ منظمة الشفافية الدولية- نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد بيروت المركز اللبناني للدراسات -2006 - ص19.

يتناسب مع القوانين والأنظمة النافذة، وبالتالي فهي أداة تجسد من خلالها مبدأ المساءلة والمسؤولية¹.

ومن خلال مراجعة بعض الأبحاث لوحظ أن البعض تعامل مع مفهوم الرقابة ومفهوم المساءلة كمفهومين مترادفين²، إلا أنه هناك أوجه اختلاف تميز المساءلة عن الرقابة وفق الآتي:

- 1 - إن مفهوم الرقابة مفهوم تقني يجري تطبيقه أثناء سير العمل أو بعده مباشرة؛ للوقوف على النتائج وقياسها بالمعايير الموضوعية، بينما مفهوم المساءلة أكثر ديناميكية يتم تطبيقه بعد انتهاء العمل أو التصرف، ويتوقف تطبيقه على نتائج العملية الرقابية.
- 2- إن مفهوم المساءلة قد يشمل التأكد من أن القرارات قد أُصدرت بما يتفق مع القوانين واللوائح، وأن العمل يسير وفق الخطط المحددة، وقد تتجاوز ذلك وتشمل التغيير وتعزيز مشاركة الأفراد والتمكين وتحمل المجتمع والجهاز الإداري مسؤولياتهما الاجتماعية والأخلاقية.

¹ محمد الذنبيات- اشكالية الأداء الإداري في البلاد العربية بين الواقع والمطلوب - المجلة الدولية للعلوم الإدارية- أبو ظبي - مجلد 3 - عدد 4 - 1998- ص 298.

² سامح فوزي- مرجع سابق - ص 32.

3- إن الرقابة تترك في الأذهان أثراً سلبياً، كما أشار إلى ذلك Dimock حين لا حظ أنه ينظر إليها كقوة سلطة خارجية مفروضة لتنفيذ الأوامر والتعليمات ومحاسبتهم ومعاقتهم.

4- إن كثرة أجهزة الرقابة تولد أحياناً الجمود، وأحياناً الانحراف، وإتباع أساليب للتحايل، بينما مفهوم المساءلة يعتبر إيجابياً، ويسعى لتفعيل قدرات المنظمات الإدارية ويخلق تفاعلاً اجتماعياً لإيجاد روابط أكثر متانة، ويولد الثقة بين المواطن والإدارة والنظام السياسي ككل.

الفرع الثاني

دور الشفافية في تحقيق المساءلة

لا تعتبر الشفافية هدفاً وإنما هي ركيزة أساسية تساعد في عملية المحاسبة، والمساءلة قائمة على الوضوح والعلنية والقدرة على الوصول إلى المعلومات على مختلف المستويات، فتدعم العمليات التي تمكن المواطنين من الوصول إلى المعلومات في المجال العام، والتي يمكن أن تتضمن الإفصاح المنتظم حول عمليات وميزانيات وإنفاق الحكومة وبرامجها الهامة، وكذلك سياستها الجديدة وأولوياتها؛ إلى جانب رفع مستوى توعية المواطن للقوانين والحقوق والميزانيات والسياسات من خلال الحملات العامة، حيث تستند الشفافية إلى علانية القرارات واتخاذها، فحجب القرارات عن

المواطنين وسريتها لا يمكن معه تحقيق المساءلة عنها، مما يؤدي إلى تعطيل إشراك المواطنين في العمل على الوصول إلى حلول إيجابية.

أي إنه في حال غياب الشفافية لا يمكن تطبيق المساءلة، وفي حال عدم وجود المساءلة، فلن يكون للشفافية أي أهمية فتواجد هذين المبدأين في مؤسسة ما يوجد خدمة مميزة وفعالة مقدمة للمواطنين، أي أن الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر، وما لم يكن هنالك مساءلة فلن تكون للشفافية أية قيمة، ويسهم وجود هاتين الحالتين في قيام إدارة كفؤة وفعالة تؤدي دورها في تقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون، فالشفافية توفر الشروط والمتطلبات الأساسية لإيجاد أنظمة مساءلة فعالة تحقق الهدف منها في إيجاد الحلول المناسبة للعديد من مشكلات الإدارة الحكومية، وتزيد من قدرتها على مواجهة التحديات، ومواكبة التغيرات البيئية الداخلية منها والخارجية، وفي المقابل فإن وجود أنظمة مساءلة على مستوى متقدم من الكفاءة والفعالية يساعد على تعزيز مفهوم الشفافية من خلال ما تتضمنه من آليات وعناصر.

إن الشفافية والوضوح والعقلانية في القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات تحدد مدى شرعية ومشروعية المساءلة، ومن جهة أخرى فإن المساءلة والشفافية يدعمان شرعية الحكومة أو المسؤولين الحكوميين والسياسة العامة وقرارتها أمام الشعب،

ويدعمان إحساس أفراد الشعب كمواطنين بأن لديهم اليد العليا في حكومة¹ ، كما تعتبر الشفافية أداة مهمة في تحقيق المساءلة والديمقراطية وضمان نجاحهما وصولاً إلى ما يعرف "الحكومة المفتوحة"؛ إذ أن العديد من القوانين تؤكد حق المواطنين في مراقبة وفهم وتقييم القرارات المتخذة من قبل المسؤولين، وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا إذا توافرت الفرصة للحصول على المعلومات الصحيحة بصورة شفافة² .

وتنص المعايير الدولية على ضرورة توافر العناصر التسعة التالية لتحقيق

الشفافية:

1. تصميم الإجراءات والتعليمات الحكومية بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة.
2. وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها المعلومات التي يجب توفيرها، والمواعيد التي يجب نشرها فيها، والمسؤولية القانونية عن عدم نشرها.
3. أن توفر المؤسسات الحكومية معلومات كافية لفهم عملها، وتسهيل مراقبة أدائها.
4. أن توفر المؤسسات الحكومية البيانات التي يحتاجها المواطن والقطاع الخاص لوضع الخطط المستقبلية، وتقدير معدلات المخاطرة الاستثمارية.

¹ ليلي مصطفى البرادعي - المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع المحرر: سلوى شعراوي جمعة- الطبعة الثانية- مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة- جامعة القاهرة- القاهرة- 2001 -ص25.

² Robert G. Vaughn - "Transparency in the Administration of Laws: The Relationship Between Differing Justifications for Transparency and Differing Views of Administrative Law." American University International Law Review 26 no. 4- 2011-from 969-until 982- p7.

5. أن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليمات والإجراءات في متناول المواطن.
 6. يتم توفير البيانات الأساسية عن الأداء الاقتصادي في وقت سريع وملائم.
 7. يتم توفير البيانات الرئيسية المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصل ودقيق وسريع.
 8. يتم توفير نصوص الدراسات والبحوث التي تقوم الدوائر الحكومية بإعدادها، والتي تمس حياة المواطنين بشكل مباشر.
 9. تقوم الدوائر الحكومية بشكل دوري وكلما دعت الحاجة بوضع نصوص السياسات والإجراءات والخطط التي تتبناها في متناول الجمهور¹.
- ومن خلال ما سبق يمكن القول: إن الشفافية هي حجر الأساس لتفعيل المساءلة، فلا مساءلة دون شفافية، حيث أن المواطن يستطيع ممارسة دوره في مساءلة الحكومة إذا تمكن من الحصول على المعلومات، وأن الشفافية في نطاق الشأن العام تعني حق المواطنين في الحصول على المعلومات التي تمتلكها الحكومة، بالإضافة إلى حقهم في المشاركة في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات.

¹د. سايح بو زيد- سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد- 2012م ص 58.

المطلب الثاني

علاقة المساءلة بالحوكمة

عند الحديث عن حوكمة القطاع العام يجب إيضاح مكونات ودعائم نظام الحوكمة الفعال، وتعد المساءلة إحدى أهم ركائز الحوكمة في القطاع العام وذلك من خلال علاقتها بالشفافية. وترتبط المساءلة بكثير من المصطلحات والمفاهيم التي تعزز دورها وتسهم في تحقيق مستوى عال من الحوكمة، إلا أن الشفافية والمساءلة تعد أحد أهم متطلبات الحوكمة.

وفي هذا المطلب سيتم التطرق إلى ماهية الحوكمة ومبادئها الأساسية (في فرع أول)، وأهداف الحوكمة ودور المساءلة في تحقيقها (في فرع ثان)، وفق الآتي:

الفرع الأول

ماهية الحوكمة ومبادئها الأساسية

أولاً. ماهية الحوكمة :

تردد مفهوم الحوكمة في القطاع العام مؤخراً لأثرها الكبير في تحسين واستدامة أعمال أي منشأة، ويعود تعريف الحوكمة بحسب مفهوم مجمع اللغة العربية بأن الحوكمة هي مرادف لمصطلح الإدارة الرشيدة، ويعود أصلها إلى كلمة إغريقية قديمة

(Governance) والتي تعبّر عن قدرة ربّان السفينة في قيادتها إلى برّ الأمان نتيجة ما يملكه من حسّ ومهارة في المحافظة على أرواح وممتلكات الركّاب .

وتعرّف الحوكمة بأنها الإجراءات المستخدمة بواسطة ممثلي أصحاب المصلحة في المنظمة لتوفير اشراف على المخاطر ورقابة المخاطر التي تقوم بها الإدارة¹ .

إنّ الحوكمة هي مجموعة من القواعد والقوانين والمعايير والإجراءات التي تجري بموجبها إدارة المنظمات، والرقابة الفاعلة عليها، ويقع على عاتقها مسؤولية تنظيم العلاقة بين الأطراف الفاعلة في المؤسسة، وأصحاب المصالح، وتبدأ الحوكمة في ممارستها من خلال بناء نظام حوكمة متكامل وبتحديد السلوكيات التي تخدم مصالحها، وحثّ القادة على اتخاذ القرارات الأخلاقية .

وتعتمد ممارسات الحوكمة على الضوابط الرسمية مثل التشريعات والأنظمة والقوانين، مما يجعل الحكومات والمنظمات توظّف هذا الدور من أجل إنتاج نمطٍ فعال يحقق نتائج جيدة ويستبعد الأنماط غير الجيدة .

إن تحقيق كفاءة الأداء والقدرة على اتخاذ القرارات بالتزام عالٍ وقدرٍ كافٍ من المسؤولية والشفافية هو الأثر الجليّ لما يترتب على تطبيق نظام الحوكمة، والذي

¹ د. خالد عبد العال - حوكمة الشركات (المفاهيم - المبتدئ - التجارب - المتطلبات) - جامعة عين شمس - الدار الجامعية - القاهرة - 2008 - ص 11.

ينعكس أثره بوضوح من خلال إدارة متّسقة وسياسات واضحة متماسكة، وبالتالي يساهم تطبيق الحوكمة الفعّال في زيادة تنمية اقتصاديات الدول ومنظماتها.

وهناك العديد من الأهداف التي يمكن تحقيقها في المنظمات عند تطبيق الحوكمة فيها¹، مثل:

- وضع قواعد ومبادئ لإدارة المنظمات والمؤسسات والرقابة عليها.
- تحقيق العدالة والشفافية وضمان حق المساءلة.
- حماية حقوق المساهمين وأصحاب المصلحة في المنظمات.
- توزيع الأدوار والمسؤوليات عبر هياكل تنظيمية مُحكّمة.

ثانياً. مبادئ الحوكمة الأساسية :

لا شك بأن الحوكمة تعد من أهم الممارسات لوصول المنظمة أي كان نوعها إلى أهدافها، ومع اختلاف المنظمات كقطاع عام، أو خاص، أو غير ربحي فجميعها أدركت أهمية الحوكمة لنجاح المنظمة.

ولممارسة حوكمة سليمة يجب بأن تهتم المنظمة بمبادئ الحوكمة، وهي

المساءلة، المسؤولية، الشفافية، العدالة، وفق الآتي:²

¹ <https://bakkah.net.sa/ar> ما هي الحوكمة وما هي أهدافها وكيف يمكن تطبيقها؟- ساعة الدخول 10:15- تاريخ الدخول 2023/6/22.

² <https://ae.linkedin.com> مبادئ الحوكمة -2023-تاريخ الدخول 2023/6/1 - ساعة الدخول 4:30.

1 — المساءلة: وهي بأن تتم مساءلة الأشخاص في المنظمة على جميع أعمالهم والسلطات المخولة لهم، ومدى التزامهم بتحقيق الأهداف التي فُوضت إليهم. وتعد المساءلة مقياس لأداء المنظمة ومن العوامل التي تبعث الطمأنينة لأصحاب المصالح والمساهمين. ويتم تطبيق المساءلة في الشركات على سبيل المثال لا الحصر: البنية التحتية (الموظفين) مسائلين أمام الإدارة التنفيذية، والإدارة التنفيذية مساءلة أمام مجلس الإدارة، ومجلس الإدارة مساءلة أمام المساهمين.

2 . المسؤولية: هي الصلاحيات التي يمتلكها الشخص أو المجموعة، فلا تتم مساءلتهم على أعمال ليسوا مخولين بها أو من صلاحياتهم، فالمسؤولية يتم إيضاحها عن طريق السياسات والوصف الوظيفي ولائحة الصلاحيات والهيكل التنظيمي. فإن غابت المسؤولية لن يكون هنالك مساءلة، فنجد ترابط بين المسؤولية والمساءلة فلا تتم المساءلة بلا مسؤولية، ولن يكون هنالك أي اهتمام بالمسؤوليات والالتزام ما لم يكن هنالك مساءلة.

3 — الشفافية: تقوم الشفافية على إلزام الجهات العامة والخاضعة لقانون حق الاطلاع بتقديم المعلومات المطلوبة بشكل دقيق وموثق، يمكن من خلالها بناء القرارات عليها، وهذا لا يعني بأن تقوم المنظمة بكشف معلومات قد تتسبب بضرر لها في حال

الإفصاح عنها، فالهدف من الشفافية الوضوح، بأن تكون المنظمة واضحة بهيكلها التنظيمي، وأعمالها، وأهدافها، واستراتيجياتها.

4 — العدالة: وهي بأن تكون المنظمة منصفة بتعاملاتها وأن يكون تعاملها بنزاهة ومصداقية مع جميع من في المنظمة وأصحاب المصالح ولا يتم تفضيل المساهمين على ما يملكه من حصة في الشركة أو مكانة الشخص في المنظمة فالجميع يعامل بالمثل، والجميع يلتزم باللوائح والسياسات والأنظمة المعمول بها.

وبالتالي نستطيع القول: لا يمكن أن تمارس المساءلة ما لم تحدد المسؤولية، ولن يستقيم أمر المسؤولية والمساءلة إن لم يكن هناك عدالة في توزيع المسؤوليات وإعطاء صلاحيات المساءلة، كما وأنه دون الشفافية تصبح المساءلة أضعف لعدم توفر معلومات تساعد على المساءلة، ولا يمكن أن تكون المنظمة عادلة إن لم تكن شفافة مع من تتعامل معه.

ونظراً إلى الاختلاف الكبير بين الباحثين والمنظمات والهيئات الدولية المعنية بالحوكمة حول المبادئ الأساسية للحوكمة الجيدة التي تقوم عليها، وعددها، وأهميتها، ومسمياتها، فقد تم اختيار المبادئ المحددة من قبل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، والذي يعد من أكثر المنظمات الدولية الناشطة في مجال دراسة الحوكمة الجيدة والدعوة إلى تطبيقها؛ وذلك لأنها شاملة ويمكن تطبيقها على جميع أوجه الأنشطة الحكومية، والذي حددها البرنامج في عشرة مبادئ، بالإضافة إلى أربعة مبادئ

حصرها من مصادر مختلفة أخرى بحيث أصبح إجمالي هذه المبادئ أربعة عشر مبدأ¹.

ويعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الحوكمة هي: "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون البلد على جميع المستويات، وتشمل آليات وإجراءات ومؤسسات يعبر من خلالها المواطنون عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية، كما أنهم يقومون بالوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم بالقرارات المتعلقة والمؤثرة في النشاط.

الفرع الثاني

أهداف الحوكمة ودور المساءلة في تحقيقها

تتضح أهمية إدارة حوكمة المؤسسات الرقابية من خلال الأطر التنظيمية الصادرة عن منظمة الانتوساي، لتفعيل التوافق المحاسبي بين الأجهزة الرقابية لدى دول العالم، مع تطوير الدور الرقابي النيابي وفق الأسس والمنطلقات الفكرية لعمل الإدارات الحوكمية العامة، كما إن أبعاد الفاعلية تستند إلى مبادئ النزاهة والكفاءة في العمل، والقدرة على ضمان توفير موارد حيوية قادرة على إدامة حركة إدارة المؤسسات الاقتصادية والمالية بعيداً عن شبكات الفساد وهدر المال العام، إذ إن فاعلية إدارة

¹ محمد العضيلة - الشفافية ومكافحة الفساد نحو شفافية أردنية - ط1 - مؤسسة الأرشيف الوطني - عمان 2000 - ص18.

حوكمة المؤسسات الرقابية مرتبط بمؤشرات قياس مشاريع الجدوى والجودة، سيما المشاريع الناشئة التي تعتمد على إعداد وتدريب ملاكات العمل الإداري وفق التطورات الحاصلة في منظومة ادارة الاعمال المتبعة في الدول المتقدمة، لتكون الإدارات الحوكمية قادرة على التكيف مع الازمات الاقتصادية التي قد تحدث بين الحين والآخر، كما هو الحال في انخفاض أسعار النفط ، وتزايد معدلات الكوارث الطبيعية، وتداعيات الازمة الاقتصادية العالمية منذ عام ٢٠٠٨، لتأتي عملية الإصلاح السياسي والاقتصادي وما سواها، ضمن محتوى التحولات السياسية الديمقراطية المتجهة نحو أسس ومعايير تطبيق مبادئ الحوكمة في إدارة الحكومات¹

إن الهدف الرئيسي من حوكمة الإدارات هو تقليل آثار المخاطر على عمل المؤسسات المحوكمة بحيث تكون قادرة على الاستمرار في العمل مع مختلف الظروف والأزمات، ويتم ذلك من خلال إعمال تطبيق وسائل الشفافية ومعايير النزاهة والمحاسبة، التي تعزز من نجاح عمل المؤسسات وفعاليتها الحوكمية، ناهيك عن اعتماد معايير المساءلة والالتزام بأخلاقيات العمل المؤسسي البعيدة عن شبهات الفساد المالي والاداري

¹بلا - مجلة الرقابة الشاملة - الأعداد ١٩٧ / ١٩٨ - الجهاز المركزي للمحاسبات -مصر - كانون الأول -٢٠١٤ - ص ١ - ٢.

وما سواها من ظواهر واشكال سلبية مؤثرة في إدارة عمل منظومة مكافحة الفساد السياسي المؤسسي¹.

إذ تعد فاعلية إدارة عمليات حوكمة العنصر الأبرز في ضبط العمل المؤسسي المالي والمحاسبي الذي يكمن في ضبط حركة سوق العمل والخدمات ، كونها صمام الأمان من الهزات والارتدادات المفاجئة التي تتعرض لها المؤسسات المالية اثناء الأزمات غير المتوقعة ؛ لأن الغاية من الحوكمة هنا سيكون في المحصلة النهائية هو الحفاظ على قدرتها التنافسية في قطاعات عمل الإدارات الحوكمية المختلفة ، من هنا باتت الحوكمة تدخل ضمن اشتراطات التعاملات ومتطلبات العمل الاقتصادي المصرفي التداولي للحفاظ على الاستقرار المالي؛ الذي من شأنه أن يدعم مشاريع التنمية الشاملة ويقلل من فرص هدر وإضاعة الأموال المخصصة لهذا القطاع أو غيره من القطاعات الانتاجية الحيوية في الدولة².

لا سيما وإن عالمنا اليوم يشهد توسع كبير في المشاريع العائلية والصغيرة التي تعود ملكيتها لعدد قليل من أصحاب رؤوس الأموال والمستثمرين في العالم، لنكون أمام مجموعة من المشاريع البعيدة أصلاً عن رقابة إدارات الحوكمة وإجراءات المراجعة

¹د. خولة فريز النوباني وعبد الله صديقي - حوكمة المؤسسات المالية الإسلامية - سابك لدراسات الأسواق المالية والإسلامية - رقم المشروع ٢٧ - ١١ - برنامج كراسي البحث - جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية - المملكة العربية السعودية - ٢٠١٦ - ص ٢.

²نفس المرجع، ص ٤.

الدولية من جانب المؤسسات الرقابية والمحاسبية المالية الدولية أيضا؛ كما هو الحال في الدول العربية ودول الخليج التي نجد فيها خصائص حوكمة متأثرة بالملكية العائلية للشركات حصرا¹.

وقد عرف بنك التسويات الدولية آليات عمل الحوكمة بأنها: "الوسائل التي يمكن من خلالها إدارة الأصول المالية والمصرفية من جانب مجالس إدارتها العليا، التي تحدد طبيعة المصالح والأهداف العامة التي من شأنها أن تضمن الالتزام بالقوانين والنظم الحوكمية الخاصة التي تحقق الحماية المناسبة لها"².

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المعنية بقضايا التنمية الاقتصادية وإنعاش التبادلات التجارية في العالم، فقد حددت طبيعة إجراءات الحوكمة الشاملة في كونها نظام يجري من خلاله توجيه المنظمات الرقابية للأعمال عموما، لتوزيع حدود المسؤوليات بين مختلف المشاركين في المؤسسات المالية المصرفية، كما إنها تبين مضمون القواعد والاجراءات في عملية اتخاذ القرارات التي تدخل في مجال عملها، وتوفر له البنى الملائمة لتنفيذ الأهداف على أرض الواقع في ظل ضمان مبادئ حوكمة المراقبة الشاملة؛ بمعنى إن الحوكمة تعمل على وفق منظومة العقوبات التي توجهها

¹ نفس المرجع، ص ٩.

² نفس المرجع - ص ١٥. لاسيما وإن بنك التسويات الدولية يُعد من المؤسسات الاقتصادية المالية المعنية بالحفاظ على الاستقرار المالي العالمي في ظل استمرار تفاعلية إدارته الحوكمية، أما مقر إدارة أعماله الحوكمية فيقع في مدينة بازل في سويسرا.

صراحة في حالة حصول تجاوزات على حدود صلاحيات العمل المؤسسي الخاصة بها¹.

من هنا باتت عمليات الحوكمة علما يدرس من جميع النواحي من أجل الخروج من الأزمات الحاصلة من جراء المضاربات والتنافسية الشديدة المفرطة نحو تحقيق الأرباح فقط، مع ابتعادها عن تطبيق مبادئ الحوكمة المثبتة أصلا في اللوائح التنظيمية النازمة لشروط عمل المؤسسات الاقتصادية كما هو الحال في وثائق:

(*Paradise papers offshore*). لا سيما بعد أن جرى تسريب وثائق بنما الشهيرة في نيسان عام ٢٠١٦ المكونة من تسعة عشر سجلا التي كشفت فيه عن حالات التهرب الضريبي في أوراق باراديس؛ التي ضمت (١٢٠) ألف شخص متورط فيها ومنها ملكة بريطانيا " اليزابيث " وشركة آبل وأعضاء في إدارة الرئيس الأمريكي الحالي " دونالد ترامب "، إذ احتوت هذه الوثائق على (١٣) مليون وثيقة وسميت بجنات الضرائب التي يلجأ إليها العديد من أثرياء العالم من خلال تأسيس شركات في مناطق تكون فيها عملية فرض الضرائب قليلا أو حتى شيء لا يذكر؛ في حين تمارس الشركات أعمالها الحقيقية في مدن أخرى من العالم كي تكون بعيدة عن الرقابة الدولية الشاملة، كما هو

¹ نفس المرجع ص ١٦ - ١٧. لقد تأسست منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الثلاثين من أيلول عام ١٩٦١ ومقر أمانتها العامة في باريس، أما دورها فيمكن في مساعدة جميع دول العالم على تحسين وتطوير سياساتها التجارية التبادلية، والعمل على معالجة المشكلات التي تواجهها في مجال تحليل المتغيرات التي ينجم عنها أزمات ومشكلات في إطار حوكمة الإدارات.

الحال في شركة ألبيني للخدمات القانونية التي تعمل في برمودا، وتساعد الزبائن على إنشاء حسابات خاصة في ولايات قضائية في الخارج، وهناك أماكن أخرى آمنة لهذا العمل في العالم مثل جزر الباهاماز ومارشال وجزر كايمان وما سواها، ومن الدول التي تعد آمنة في هذا الإطار سويسرا وهونغ كونغ وسنغافورة... كما حددتها منظمة الشفافية الدولية، والتي وصل عددها إلى خمسين مدينة تضم فيها أكثر من (٤٠٠) مؤسسة مصرفية ومن ضمنها ثلثي الصناديق الاستثمارية في العالم ؛ وبواقع (٢) مليوناً شركة تتعامل جميعها بمبالغ تصل إلى (١٠) تريليوناً دولار والذي يعادل أربعة اضعاف، الناتج المحلي الفرنسي.¹

ومن المشكلات التي تنتج من الابتعاد عن قضايا إدارة الحوكمة هو انتشار الفساد في الكثير من دول العالم النامي والمتقدم على حد سواء، ففي الاتحاد الأوروبي نجد أغلب القادة الأوروبيون منشغلون في تحليل وسائل معالجة الأزمات الأخرى المتعلقة بالكسب غير المشروع، وتداعيات قضايا الهجرة وفقاً لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية الحالية، فقد جاء تقريرها الصادر في الخامس والعشرين من شباط عام ٢٠١٨ محدداً فقط أربع دول في الاتحاد الأوروبي استطاعت تطبيق مبادئ الحوكمة في مكافحة الفساد بعد أن تطورت طرق وأساليب معالجة الفساد في القطاع العام، إذ حدد مدير

¹ بعد نشر وثائق باراداييس ما لا تعرفه عن شركات أوف شور (Offshore) في ١٢ / ١١ / ٢٠١٧ - متاح على الرابط:
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nxKagXzVMU8J:www.akhbarak.net/articles>، P. 1-2.

منظمة الشفافية الدولية في الاتحاد الأوروبي "كارل دولان " في حينها أن دولتين مثل إيطاليا ورومانيا استطاعت أن تحقق ذلك بعد أن كانت في مستويات متدنية ضمن معايير فاعلية إدارة عمليات مبادئ الحوكمة في مكافحة الفساد¹.

والشيء نفسه حدث في رومانيا بعد الاحتجاجات الشعبية الأخيرة التي انطلقت من العاصمة بوخارست ضد قضايا الفساد في الثالث والعشرين من شباط عام ٢٠١٨ بسبب تأخر تطبيق إجراءات الحوكمة ومكافحة الفساد ضد بعض السياسيين، ناهيك عن عدم ملاحقتهم قضائيا وجزائيا ومعاقبتهم على جرائم غسيل الأموال وما سواها من الجرائم.

¹متاح على الرابط:

<https://arabic.euronews.com/2018/08/11/demonstrators-in-romania-s-streets-1-day-after-450-were-hurt-in-anti-corruption-protests>

المبحث الثاني

دور المواطن في تفعيل تطبيق المساءلة ومكافحة الفساد

سيتم في هذا المبحث التطرق إلى دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق المساءلة، وبيان صور مساءلة المواطن للإدارة ودورها في مكافحة الفساد، وذلك من خلال المطالبين الآتيين:

المطلب الأول: دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق المساءلة

المطلب الثاني: صور مساءلة المواطن للإدارة ودورها في مكافحة الفساد

المطلب الاول

دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق المساءلة

تزداد أهمية آليات كل من المساءلة والشفافية داخل الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني يوماً بعد يوم، وهناك دوافع وأسباب كثيرة وراء ذلك، وقد تختلف هذه الدوافع والأسباب من جمعية إلى أخرى ومن منظمة إلى غيرها، نظراً لطبيعة تكوين المنظمة والقوانين المنظمة لعملها، والعلاقات الداخلية بين أجهزة الحكم الداخلي وبين الأعضاء المكونين للمنظمة، وبالتالي يمكن القول إنه يمكن أن يكون لكل جهة عامة أو منظمة أسبابها الخاصة ودوافعها المتميزة لتطبيق المزيد من آليات المساءلة والشفافية داخلها. وبجوار هذه الدوافع والأسباب يمكن القول إنه لكل من المساءلة والشفافية تأثير على أمور أخرى هامة في العمل الأهلي والتطوعي والتمموي، ومنها عمليات المشاركة والتمكين وزيادة معدلات الكفاءة والفاعلية في الإنجاز والأداء¹.

- **المساءلة والشفافية وعملية التمكين:** يرتبط معنى المساءلة والشفافية بتحقيق التمكين الأفضل للمجتمعات وللأفراد على السواء، وفلسفة التنمية في الحياة المعاصرة لا تتخلى عن التمكين كأسلوب أساسي يحقق استدامة، واستمرارية التنمية والحفاظ على منجزاتها.

¹ Jacques Hallak and Muriel Poisson- Governance in Education: Transparency and Accountability- UNESCO- IIEP-2006- p16.

وعملية التمكين هي مساعدة المواطنين للسيطرة على المصادر المادية والموارد الثقافية في المجتمع.

وبالتالي فعملية التمكين هي: مساعدة أفراد المجتمع مهما كانت اتجاهاتهم أو انتماءاتهم (وبخاصة المهمشين والضعفاء) على إدارة الموارد المجتمعية. وبالرغم من وجود آليات مختلفة للتمكين، فإن اتباع طرق المحاسبة والشفافية تؤدي بسهولة وسرعة إلى تمكين أكبر عدد ممكن من الأعضاء، وإلى تعميق مدى التمكين الحادث، وإلى تغيير علاقات القوة داخل المجتمع والجهاز الإداري، ومن هنا كان الاهتمام بالمساءلة والشفافية.

وسيتم في هذا المطلب تناول علاقة المجتمع المدني بالمساءلة (في فرع أول)،

وبيان دور المجتمع المدني في تحقيق المساءلة (في فرع ثان)، وفق الآتي:

الفرع الأول

علاقة المجتمع المدني بالمساءلة

تسعى المساءلة إلى تعزيز وتحقيق الكفاءة والفاعلية في الإنجاز، وتقديم الخدمات للمستهدفين بالشكل الأمثل، وإذا كان الهدف العام لأنظمة الحكم الداخلي الفعال هو مساعدة الجهاز الإداري على تطبيق كفاء وفعال للسياسات العامة، فإن المساءلة والشفافية تساعدان على تحقيق ذلك بكفاءة وفعالية، فمن خلال استخدام المساءلة والشفافية تزيد الجهة العامة من قدرتها على إنجاز المهام المطلوبة، أو تحقيق الأهداف الموضوعية مما يحقق كفاءة عالية في الأداء، كذلك فإن تطبيق المساءلة والشفافية يعنى اختيار الوسائل المناسبة، والملائمة لتحقيق هذه الأهداف الموضوعية، وذلك يؤدي إلى زيادة فعالية المؤسسة.

وبلا شك أن تطبيق المساءلة والشفافية يؤدي إلى زيادة فعالية دور المواطن أو العضو في عمليات صنع القرار، وإعادة إنتاج أنماط جديدة من المسؤولية والمساءلة، وينعكس ذلك بشكل إيجابي على التحسين المستمر في مستوى الخدمات العامة والاهتمام بتحسين الجودة والاستجابة الأفضل والأسرع لاحتياجات المستفيدين من خدمات الجمعية أو المؤسسة.

وإن من أبرز تعريفات المجتمع المدني بما هو "المجال خارج السلطة والسوق والعائلة، حيث ينتظم الافراد والمؤسسات بمختلف اشكالهم وانتماءاتهم للدفاع عن المصالح المشتركة"¹.

وقد شهدت العقود الماضية تنامياً لحضور وتأثير منظمات المجتمع المدني على كافة المستويات، لا سيما في المسارات التي نظمتها الأمم المتحدة حول التنمية وحقوق الانسان والبيئة وغيرها، ووطنية خاصة في إطار الشراكات والمساهمات في التخفيف من التحديات الاقتصادية والاجتماعية، وتأثيرها على الظروف الحياتية للمواطنين².

ولتلافي تأثير التجارب السلبية لمنظمات المجتمع المدني لا بد من اعتماد معايير واضحة ودقيقة لقياس أدائها وتحديد دورها، ومن هذه المعايير المستوى التنظيمي للمنظمة وتقييم الأثر الاجتماعي والسياسي والبعد التنظيمي والهيكل، لاسيما الشفافية، والإدارة الرشيدة، وتداول السلطة، والقيم كالرؤية، والأهداف ووسائل العمل ومستوى المشاركة المدنية في أعمالها وأنشطتها والبيئة الخارجية التي تعمل فيها.

¹ عمرو لاشين - الحوكمة من منظور اقتصادي - برنامج التنمية الاقتصادية للأجيال القادمة في مصر والعالم العربي - الجامعة الامريكية بالقاهرة - كلية الشؤون الدولية والسياسات العامة- برنامج تدريب القيادات العليا في الفترة من 9 الى

13 -تشرين الأول- 2016 -ص19

² نفس المرجع - ص18.

وفي كل من هذه المعايير، يمكن اعتماد مؤشرات تساعد على قياس أدائها، وبالتالي تكوين صورة حقيقية عنها، وبذلك يكون التقييم موضوعيا وواقعا.

ومن الأهمية بمكان فهم الأدوار الأساسية التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تلعبها في عملية التنمية، لكي تتمكن من صياغة البرامج الملائمة لمشاركتها في كل مراحل العملية التنموية، وبالتالي لا يجوز تحميل منظمات المجتمع المدني نتائج غياب السياسات الوطنية، والرؤية التنموية التي تقع ضمن مسؤوليات الدولة، أو انعكاسات استثناء آليات السوق نتيجة غياب الانظمة التي تحمي المجتمع منها¹.

وتتيح المساءلة لمنظمات المجتمع المدني المشاركة في صنع القرارات العامة، وإخضاع الحكومة للمساءلة عن أفعالها، ولا سيما فيما يتعلق بإدارة الموارد العامة، وهي طريقة لزيادة كفاءة أداء الحكومات عن طريق تمكين المواطن من توضيح احتياجاته، وإشراكه بصورة كاملة في صنع أنشطة الحكومة: مثل صنع السياسات، وإدارة المالىات العامة، وتقديم الخدمات، في الوقت الذي يتابع فيه أداء الحكومة، ويراقبه ويقدم معلومات تقييمية عنه، وبناء على ما تقدم فإن المساءلة تصبح في جوهرها

¹برنامج الحوكمة والمشاركة المدنية - هيئة كير الدولية -مصر وشبكة المساءلة بالعالم العربي - برنامج التعلم من اجل الممارسة -القاهرة - الدراسة القبليّة لمعرفة الوضع الراهن للمساءلة الاجتماعية في الدول الأعضاء للشبكة-2014: [/Http// study-baseline/products-knowledge-our/resources/Home/net.aw-ansa](http://study-baseline/products-knowledge-our/resources/Home/net.aw-ansa) .

عنصراً رئيسياً في إحلال الديمقراطية، وبالتالي تصبح ذات أهمية خاصة بالنسبة للبلدان التي تمر بمرحلة تحول¹.

الفرع الثاني

دور المجتمع المدني في تحقيق المساءلة

إن المجتمع المدني له دور في تدعيم المساءلة وإنجاح تجاربها، حيث أن المساءلة هي إحدى المجالات الرائدة في أنظمة الحكم الرشيد، وهناك حالياً العديد من ممارسات وأدوات المساءلة المطبقة في أنحاء عديدة في العالم، بما في ذلك الكثير من التطبيقات في المستويات المحلية التي تزيد من المشاركة المدنية في الأجهزة الحكومية وتعزز المساءلة².

ورغم التباين في تطبيقها نظراً لاختلاف السياقات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، فإنها تتطوي على العديد من العناصر أو الدعائم الأساسية، التي تشترك فيها معظم ممارسات المساءلة، وتتمثل هذه العناصر الأساسية بما يلي³:

¹برنامج الحوكمة والمشاركة المدنية - هيئة كير الدولية - مرجع سابق..

²شبكة المساءلة الاجتماعية في العالم العربي - ترسيخ ثقافة وممارسات المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي - في الرابط التالي

: study-baseline/products-knowledge-our/resources/Home/net.aw-ansa:

³حسين عبد المطلب الأسرج- تجربة العالم العربي في تطبيق المساءلة الاجتماعية - المركز العربي للبحوث

والدراسات-<http://www.acrseg.org/41372>

1. الحصول على المعلومات:

يعتبر الحصول على المعلومات، وإتاحتها للجمهور من الجوانب ذات أهمية البالغة للمساءلة الاجتماعية، وكثيراً ما يتطلب إيجاد أدلة موثوقة لإخضاع المسؤولين العموميين للمساءلة، ويتحقق ذلك من خلال امتلاك وتحليل كل من المعلومات المتعلقة بجانب العرض من الحكومة، ومقدمي الخدمات، وكذلك المعلومات المتعلقة بجانب الطلب من المستفيدين من الخدمات الحكومية، والمجتمعات المحلية والمواطنين، ويتيح الجمع بين بيانات جانب العرض وبيانات جانب الطلب لمنظمات المجتمع المدني في تكوين قاعدة معلومات ثرية، ويمكن التعويل عليها في الإجراءات التدخلية في مجال المساءلة.

2-إعلاء صوت المواطن:

من الدعائم الأساسية للمساءلة الاجتماعية إعلاء صوت المواطنين، بما لديهم من احتياجات وآراء، وبواعث قلق، وهو ما يساعد الحكومة في تفهم أولويات المواطنين بشكل أفضل، وتحسين سبل تقديم الخدمات للناس.

وتشير المقولة "الشائعة من الصياح إلى المحاسبة" إلى أهمية صوت الشعب كوسيلة لترشيد، ونقل، وإيصال الرأي العام بفاعلية إلى واضعي السياسات على نحو مثمر وإيجابي.

وهناك استراتيجيات مهمة في هذا الصدد منها: عقد منتديات ومؤتمرات للنقاش العام من أجل إرساء مبدأ الحوار بين المواطن والدولة، وبناء ثقة المواطنين والعمل على زيادة وعيهم بحقوقهم، كما تشمل هذه الاستراتيجيات أيضاً تيسير إقامة الائتلافات والتحالفات من أجل تجميع الآراء، وتدعيم صوت المواطنة، وتفعيل دور الاعلام بكافة أشكاله الحديث والتقليدي، ومن التحديات البارزة في هذا المقام التأكد من قدرة الجماعات المهمشة على إيصال أصواتهم.

3- الاشتراك في عملية تفاوض من أجل التغيير:

إنَّ القدرة على تحفيز استجابة المسؤولين العموميين، وتحقيق تغيير طويل الأمد تعد من الأهمية بمكان، فضلاً عن الصعوبة التي تواجه تطبيق أية استراتيجية للمساءلة الاجتماعية، وهنا يجوز أن تكون عملية التفاوض منفصلة أو ذات طابع مؤسسي، ويمكنها أن تأخذ شكل التفاعل المباشر بين المواطنين والدولة، أو اللقاءات على مستوى المجتمعات المحلية مع المسؤولين الحكوميين، أو الأشكال غير المباشرة للتشاور والتفاوض.

وقد أظهرت التجارب أن هناك طريقاً وسطاً بين الاثنين، ألا وهو الاستعانة بميسر أو وسيط مدرب، يمكن أن يكون ذا فاعلية كبرى في ضمان قيام علاقة مثمرة بين المواطن والدولة، وإيجاد ممارسات أكثر إيجابية تقوم على المشاركة¹. وهكذا يمكن استعراض العوامل الهامة لضمان نجاح تطبيقات، ومبادرات المساءلة في ظل ما يمكن أن تساهم به مؤسسات المجتمع المدني، وذلك من واقع التجارب والممارسات العملية على النحو الآتي²:

- 1- إنَّ المساءلة هي أكبر بكثير من مجرد أدوات ومهارات، حيث أن نجاح مبادرات المساءلة يعتمد على السياق الذي تعمل فيه، وهذا يؤكد أنه على الرغم من أن الأساليب والأدوات للمساءلة الاجتماعية هي جانب مهم جداً لتعزيز المساءلة، إلا أن النجاح النهائي لمبادرات المساءلة يتوقف على السياق الذي تستخدم فيه هذه الأدوات والمبادئ والقيم التي تحكم استخدامها، من يشارك فيها؟ وكيف؟ لذلك فإن المساءلة ليست مجرد استحداث أدوات وآليات، بل هي عبارة عن تغيير عقول، وبناء علاقات وتطوير قدرات.
- 2- لابد عند ممارسة وتطبيق إحدى أدوات المساءلة من التعرف على الأطراف الفاعلة أصحاب المصلحة، فالتحليل الرسمي والغير رسمي للأطراف الفاعلة يعتبر خطوة

¹ مفهوم المساءلة الاجتماعية - منتدى المساءلة الاجتماعية - تجمع لجان المرأة الوطني الأردني - [تجمع لجان المرأة الوطني الأردني](http://civilsociety-jo.net)، دليل منظمات المجتمع المدني في الأردن (civilsociety-jo.net).

² مالىنا آرمن وآخرون، المساءلة: مقدمة إلى الفكرة والممارسات المستحدثة - أبحاث التنمية الاجتماعية المشاركة والعمل المدني - البنك الدولي - رقم البحث 54 - كانون الأول 2004.

حاسمة في تصميم أي مبادرة من مبادرات المساءلة، هذا التحليل ينبغي أن يفيد في تحديد مجموعة كاملة من أصحاب المصلحة، سواء المؤثرة في المبادرة، أو التي تتأثر بالمبادرة، وكذلك يفيد في تقييم علاقات المساءلة وعلاقات القوة فيما بينها، وأثناء إجراء هذا التحليل فإنه من الأهمية بمكان فك مفاهيم واسعة، سواء المتعلق منها بالحكومة والمتعلق بالمجتمع المدني، وتفهم الطبيعة المعقدة والغير متجانسة لهذه الكيانات، واستكشاف تنوع الآراء والمصالح والعلاقات فيما بينها، واستخدام النهج الذي يتيح التعامل مع كل من جانب العرض وجانب الطلب في مبادرات المساءلة، بحيث تصبح التدخلات على كل من جانب العرض (الحكومة)، وجانب الطلب (المواطن / المجتمع المدني) ذات أهمية شديدة، بالرغم من أن المبادرات الفردية قد تتعامل مع مجموعة واحدة فقط من العوامل، إلا أنه ينبغي لها أن تسعى إلى أن تأخذ في الاعتبار نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات على كل من العرض وجانب الطلب، وخاصة أن المواجهة ما بين الطرفين هي مفتاح الحل.

3- إن العقوبات والحوافز هي مفتاح الحل، فالتجربة تبين أن الجمع ما بين الحوافز والعقوبات غالباً ما تكون الأكثر فعالية في تحقيق تعزيز المساءلة.

وبالتالي من الأفضل أن تُقدّم مبادرات المساءلة المكافآت للسلوك المسؤول على سبيل المثال، شهادات تقدير، ردود فعل ايجابية ومكافآت أو ترقية على أساس تقييم العمل،

فضلاً عن احتمال فرض عقوبة أو عقوبات على سبيل المثال: اخطار، لفت نظر، وإجراءات قانونية، تخفيض في الدرجة الوظيفية للسلوكيات غير المسؤولة.

4 - يجب أن يوائم أو يتوافق النهج مع السياق، فنهج المساءلة يعتمد اعتماداً كبيراً على السياق الذي تطبق فيه، ولذلك فإن تطبيق ذلك يتم بالإجابة على الأسئلة التالية: ماهي القرارات التي سيتم المساءلة عنها؟ ومن سيتم اشراكهم؟ وعما إذا كان النهج الذي سيتم اتخاذه نهجاً سياسياً أو واقعياً؟ وإلى أي مدى ينبغي أن تكون آليات المساءلة مستقلة أو مؤسسية؟ وهل يجب أن تتم على أساس كل حالة على حدة؟

5- إنَّ الوصول إلى المعلومات ووسائل الإعلام أمر بالغ الأهمية، وإمكانية الوصول إلى المعلومات العامة والبيانات هو أحد المحددات، وبالتالي لابد أن يكون هناك تطبيق حقيقي لمبدأ الشفافية لتعزيز تطبيق أدوات المساءلة.

6 - هناك عدد من الشروط الرئيسية لنجاح آليات المساءلة ولا غنى عن توافرها، ففي كثير من الحالات قد تحتاج الجهود الأولية للمساءلة الاجتماعية إلى التركيز على تعزيز حرية الإعلام، ومعالجة مشكلة توجه الإرادة السياسية لعدم الكشف عن المعلومات والاستمرار بالتكتم عليها، بالإضافة إلى تعزيز القدرات التقنية للمؤسسات العامة لتسجيل وإدارة وإتاحة البيانات ذات الصلة من خلال تعزيز الحكومة الالكترونية وثقافة الانفتاح على الجمهور، وتفعيل دور وسائل الإعلام المستقلة في تثقيف المواطنين، حيث يعد مراقبة الأداء الحكومي من قبل الاعلام أمر بالغ الأهمية، حيث

في العديد من البلدان يمكن أن تلعب الإذاعة المحلية دوراً هاماً بشكل خاص في إعلام وإعطاء صوت لسكان الريف والأحياء الفقراء، حيث يعتبر الاستخدام الاستراتيجي ودعم كل من الإعلام التقليدي والحديث عامل مشترك لمعظم مبادرات المساءلة الناجحة.

7- إن أدوات المساءلة تعمل بشكل أفضل عندما يجد كل من المواطنين (مستخدمي الخدمة)، والقطاع العام (مقدمي الخدمة) المنفعة المتبادلة والقيمة في استخدامها، حيث يمكن للمواطنين التماس مكاسب كبيرة في تحسين الشفافية، والتأثير على عملية صنع القرار في القطاع العام، وعلى الجانب الآخر يستفيد مقدمي الخدمات والموظفين العموميين من وجود إدارة شفافة وتحسن في شرعية العمل الإداري.

8- في بعض الدول قد يكون التزام القطاع الحكومي بالشفافية، ومفهوم مشاركة المواطنين في صنع القرار غير متكافئين، وفي هذا السياق يصبح تقديم أدوات المساءلة من خلال مبادرات تجريبية، أو تقديمها بشكل تدريجي ضروري لحشد الدعم وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة والحكم التشاركي، وبالمثل قد لا يكون المجتمع المدني والمواطنون على استعداد لدعم المساءلة، بسبب عدم الثقة في القطاع العام أو عدم وجود ثقافة المشاركة المدنية، وفي هذا السياق يمكن تقديم وادخال أدوات المساءلة

بطريقة تدريجية لبناء مثل هذه الثقافة بتعزيز الطلب على المساءلة من أجل مزيد من الإصلاحات¹.

¹ محمد عبد الهادي- انعكاس الحوكمة على مشاركة المواطنين في المحميات- مجلة الديمقراطية، العدد 43 -القاهرة-
مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية- 2017 -من الصفحة 161 - 166.

المطلب الثاني

صور مساءلة المواطن للإدارة ودورها في مكافحة الفساد

تتمثل المبادئ التي تقوم عليها المشاركة البناءة ومكافحة الفساد في مجموعة واسعة من الإجراءات، تنتج إصلاحات في نظام الحكم، وتشمل الحوار بين المنتجين، كما تحقق ممارسة السلطة عن طريق المواطنين المنظمين نظاماً ديمقراطياً أكثر قوة¹. وسيتم التطرق في هذا المطلب إلى صور مساءلة المواطن للإدارة (في فرع أول)، ودور الشفافية والمساءلة في مكافحة الفساد (في فرع ثان)، وفق الآتي:

الفرع الأول

صور مساءلة المواطن للإدارة

يمكن للمواطن مساءلة الإدارة العامة من خلال ما يتمتع به المواطنون في ظل نظام ديمقراطي من قدرة عالية على مساءلة الإدارة العامة، ومن أجل تحقيق الإنصاف من قبل موظفي الخدمة في حالة الإضرار بمصالحه بسبب اتخاذ قرار غير قانوني، أو سوء الإدارة، فإنه في هذه الحالة يستطيع المواطن مساءلة الإدارة العامة باللجوء إلى المحاكم المدنية، والمطالبة بالإنصاف طبقاً للنظام أو القانون الإداري أو المدني،

¹ البنك الدولي - مرجع سابق - 2011.

ويظهر من ذلك أهمية عامل استقلالية القضاء؛ ما يعطي السلطة القضائية القدرة على إنصاف المواطن ومساءلة الإدارة العامة وهذا ما يمثل الهدف الأول من مساءلة المواطن للجهة الإدارية.

ويتمثل الهدف الثاني من مساءلة المواطن للجهة الإدارية حول سوء الإدارة، الذي يسبب القصور في جوانب بعض الخدمات العامة المقدمة للجمهور، وبهذه الحالة تكون مساءلة المواطن للإدارة العامة إما عن طريق جماعات منظمة كالنقابات، أو الانضمام إلى منظمات المجتمع المدني المختلفة، وممارسة المساءلة من خلال عضويته فيها، أو يكون من خلال اللجوء إلى المحاكم، أو عن طريق ممثليهم في البرلمانات، أو مجالس الشورى، أو استخدام وسائل الإعلام المختلفة من خلال توجيه الملاحظات الانتقادية، على الرغم من أنها ليست مساءلة ذات أثر مباشر، إلا أن تراكمات هذا العمل قد تؤدي إلى تنشيط صور أخرى للمساءلة.

وتشير الدراسات إلى أن المواطن يمكنه مشاركة الإدارة العامة، لتحقيق أهداف

عدة، منها:

- 1 - تنمية وعيه بما يحدث على صعيد الإدارة العامة .
- 2 - إفساح المجال له للاندماج في شؤون المجتمع، وتحديد الغايات التي يسعى لتحقيقها، وتفعيل قدرته على تمثيل مختلف المصالح والتيارات الموجودة في المجتمع.
- 3 - إضفاء الشرعية على أداء الإدارة العامة؛ مما يجعلها تعمل بكفاءة وفعالية.

4 - الإسراع في إحداث التغييرات المطلوبة في اتجاهات المواطنين، وسلوكهم بما يساعد على نجاح جهود التنمية.

5 - تعزيز قدرته على مساءلة الإدارة العامة من خلال صنع السياسات العامة، خاصة إذا نصت الأنظمة والتشريعات والقوانين على ذلك.

وفي المجتمعات المتقدمة يمكن للمواطن مساءلة الإدارة العامة، من خلال صور عدة، أهمها التالي:

أ - الاستشارات والمؤتمرات غير الرسمية: وهو أسلوب غير رسمي يهدف إلى الحصول على مشاركة جماعات المصالح، يتم من خلاله مناقشة السياسات المقترحة مع الجماعات المؤثرة والمتأثرة بهذه السياسات، وتكون هذه الاستشارات شفوية أو مكتوبة، وهذه تهدف إلى التوفيق والتقريب بين مصالح مختلفة، وقد تبدو في البداية متعارضة أحياناً.

ب - اللجان الاستشارية: التي يتم إنشاؤها داخل الإدارات الحكومية، خاصة على مستوى الإدارة المحلية، وتتكون في الأساس من خبراء لإبداء نصائح فنية تقنية، أو تضم أعضاء من أجل تمثيل جماعات مصالح معينة.

ج - الاستماع العام: وله نوعان استماع رسمي، وآخر غير رسمي، ويسمح لأي مواطن بالحضور بهدف مناقشة مقترح يتعلق بسياسة عامة، وذلك قبل تبنيه.

د — مساءلة المواطن للإدارة من خلال الإنتاج المشترك: وهناك ثلاثة أشكال للمشاركة في هذه المساءلة، وهي:

1 - المواطن يطلب المساعدة: يعتمد نجاح تطبيق عدد من البرامج الحكومية على سلوك المواطنين، حيث تتكاتف الإدارة العامة والمواطنين في تحقيق الأهداف والغايات المشتركة، مثل: الخدمات العلاجية وإعانات البطالة، وفي حالة عدم رضا المواطن عن الخدمة رفضها إن استطاع لعدم رقيها للمستوى المرغوب، فهذا يعني عدم تمتع الإدارة بالشرعية.

2- المواطن يقدم المساعدة: وهنا تتكاتف الإدارة والمواطنون في تحقيق الأهداف والغايات المشتركة، ويستطيع المواطنون من هنا ضبط الإدارة، حيث تستند المشاركة هنا إلى التعاون التطوعي؛ إذ يعمل المواطنون من أجل خدمة مجتمعهم المحلي، وتتمثل في المشاركة بالحفاظ على مجتمعهم العام أو المحلي.

3- التوافق المتبادل بين الإدارة والمواطن: ويتبلور هذا الدور من خلال إدراك المواطن والإدارة أن هناك أهدافاً مشتركة جديرة بالتحقيق، وأن هناك مشاكل محددة، والوصول إلى توافق يؤدي إلى تحسين مستوى تقديم الخدمات.

هـ - مساءلة المواطن للإدارة حول المنتج النهائي، وقد رأى "صمويل بول" Samuel Paul أن هناك محددين يؤثران في مساءلة المواطن للإدارة العامة هما الخروج والصوت، ويقصد بالخروج قدرة الأفراد على ترك الخدمة واللجوء إلى مقدم خدمة آخر، أما الصوت

فيقصد به التأثير على المخرج النهائي عبر صندوق الانتخاب، ويمثل الخروج استجابة اقتصادية، أما الصوت فهو استجابة سياسية، وهنا تبرز أهمية تمتع المواطن بالقدرة الشرائية، وعدم احتكار السلع العامة على جهة واحدة لتقديمها، ووجود نظام ديمقراطي، حيث إنه الشرط الأساسي والأول لوجود فكرة مساءلة المواطن للإدارة العامة¹.

يجب أن تكون مشاركة المواطنين واسعة النطاق ومتراصة مع السياسات الوطنية والدولية ومع أطر الحقوق الدولية، وذلك لأهميتها في مكافحة الفساد، ففي كثير من الأحيان تكون المشاركة فيما يتعلق بتنفيذ البرامج على مستوى المجتمع المحلي أو مستوى الحي، ولكن المواطنين لا يشاركون في اتخاذ القرارات الأوسع نطاقاً والتي تؤثر على السياسة العامة الوطنية.

ويفرض اتباع حقوق الإنسان الالتزام ببرامج التنمية، وأن يكون البحث دائم عن الروابط بين المجتمع المحلي والوطني والعالمي، وبين تقديم الخدمات والسياسة العامة والعلاقات الدولية،² بحيث يتم إشراك المواطن في تحليل وصياغة الميزانيات الوطنية، أو المحلية، أو ربط نتائج ممارسات الرصد، والتقييم التشاركية على المستوى المحلي بأعمال الميزانيات والمسائل، أو القضايا المتعلقة بالأعمال الإدارية، وذلك لتحقيق أكبر

¹ سامح فوزي - مرجع سابق - ص ١٠٥ - ١٠٩

² Ackerman 2005n، J. M. (2005). Human rights and social accountability. Participation and Civic Engagement، Social Development Department، Environmentally and Socially Sustainable Development Network، World Bank،

قدر ممكن من توسيع نطاق مكافحة الفساد، ومسائل إدارة الحكم على المستويات الأعلى من تسلسل تقديم الخدمات العامة.¹

وفي صدد البحث في صور مساءلة المواطن للإدارة، فإنه هناك من ذهب إلى القول إن الرقابة هي صور من صور المساءلة، وقد سبق وأن بينت الفرق بين الرقابة، فالرقابة وفق التصور السابق تختلف عن المساءلة أنه ونضيف بهذا الخصوص ما يلي:

1- إن مفهوم الرقابة بالمعنى المشار إليه يصح أن يكون أحد أبعاد مفهوم المساءلة، ولكن لا يصح أن يستغرق الجزء ككل، ويصير مرادفاً له أو بديلاً عنه، إذ إن الرقابة مفهوم تقني يجرى تطبيقه أثناء سير العمل، أو بعد انتهاء العمل مباشرة بغية الوقوف على نتائج العمل وقياسها بالمعايير²، أما المساءلة فهي مفهوم أكثر ديناميكية يتم تطبيقه بعد انتهاء العمل أو التصرف ويتوقف تطبيقه على نتائج العملية الرقابية ذاتها، إن مفهوم المساءلة قد يشمل بين طياته التأكد من اتساق القرارات مع القوانين واللوائح، والتيقن من أن العمل يسير وفق الخطط المحددة، ولكنه يتجاوز ذلك لآفاق أكثر رحابة

¹Malena et al- op.cit- p10.

²مصطفى عبد الله خشيم -المجتمع المدني بين النظرية والتطبيق - مجلة دراسات - تصدر عن المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر - العدد 24 - الربيع 2006 - ص9

تشمل التغيير وتعزيز مشاركة الأفراد والتمكين والمحافظة على ديناميكية الجسد السياسي للمجتمع بأسره وليس فقط الجهاز الإداري.

ويقول آخر إن مفهوم المساءلة ذي بعد مجتمعي ينطوي على عدة مستويات، تشمل التأكد من قانونية ولأئحية التصرف، والسلوك الإداري، وتشمل كذلك مشاركة المواطن المستفيد في الإدارة، وتحمل الإدارة العامة للمسؤولية الاجتماعية والأخلاقية وتتجاوز جميع هذه المجالات استاتيكية¹ مفهوم الرقابة.

2- رغم أن الرقابة إحدى العمليات الإدارية الرئيسية إلا أن المعنى الذي تتركه في الأذهان سلبي، ونلاحظ أن الرقابة ينظر إليها البعض بوصفها قوة خارجية تفرض عليهم رغم إرادتهم، في أحسن الأحوال ليست إلا جملة نصائح سلطوية يجب أن ترضخ لها الإدارة وتجبر على تنفيذها، وفي نفس الاتجاه نرى أن الرقابة هي استخدام السلطة أو القوة والنفوذ لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر والتعليمات ومحاسبتهم وتوقيع العقاب عليهم في حالة خطئهم أو إهمالهم، وقد لاحظ كثيرون أن كثرة أجهزة الرقابة تول أحياناً مزيداً من الجمود، وأحياناً أخرى مزيداً من الانحراف، حيث تستطيع البيروقراطية إتقان أساليب التحايل في التعامل مع الأجهزة الرقابية مع مرور الزمن، أما مفهوم المساءلة فهو مفهوم إيجابي ديناميكي يسعى لتفعيل قدرات المنظمات الإدارية، وقدرات المواطنين

¹ استاتيكية: هو سكون وجمود أو عدم تطور، بخلاف الديناميكية، "وتتميز بعض القوانين واللوائح باستاتيكية معرقة".

على السواء وإيجاد روابط أكثر متانة بين المواطن والإدارة، وبالتالي بين المواطن والنظام ككل.

فالمسألة مرة أخرى وإن كانت مفهوماً يمكن إخضاعه للدراسة في إطار الإدارة العامة، إلا أنه يمكن حال تطبيقه أن يفرز آثاراً إيجابية ترتبط بالمواطن ومؤسسات النظام السياسي الحكومة وغير الحكومة وبمنظومة القيم السياسية السائدة في المجتمع.

3- يرى أحد الدارسين أن الأفراد الذين يخضعون للمساءلة عن شيء بعينه لابد أن يمتلكوا مقومات رقابة ما سوف يحاسبون عليه، فإذا افترضنا أن المحاسبة تزيد من إنتاجية الجهة العامة، وأن المديرين العاملين فيها يخضعون للمحاسبة عن مستوى الإنتاج فيها، فإنه من الضروري أن يمتلك هؤلاء المديرون سبل رقابة العمل.

4- المساءلة وسيادة المستفيدين، في ظل مجتمع ينادي بسيادة المستفيد يستطيع المواطن المستفيد أن يحاسب الإدارة ونظام الحكم الداخلي، ويمارس لوناً من ألوان الرقابة على مقدم السلعة، ويستطيع المستهدفون أن يؤثروا في شكل السلعة المعروضة، بل وقد يمتد التأثير إلى أشخاص مقدمي السلع، وهذه هي المساءلة طبقاً لهذا الرأي حيث يرى أحد الدارسين أن المساءلة تعبر عن قدرة المواطن المستفيد على طلب استجابة من مقدم السلعة إزاء ما يبديه من انتقادات، ويحق له استبدال مقدم السلعة بآخر إذا لم تأت الاستجابة على النحو المقبول.

وفي الواقع فإن هذا التعريف يؤكد على أحد أبعاد مفهوم المساءلة، وهو المساءلة من خلال المواطنين والأفراد العاديين، ولكنه يتجاهل صور المساءلة الأخرى التي تجرى مباشرتها من خلال الهياكل والمؤسسات السياسية والقانونية والإدارية، فضلاً عن إغفاله المساءلة التي تجرى داخل الإطار التنظيمي للجهة العامة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن هذه الطائفة من التعريفات تفترض وجود دور محوري للفرد في عملية المحاسبة وتوافر إمكانية الانتقال لديه بين مقدمي السلع والخدمات لاختيار أفضل عرض ممكن. هذا الاقتراض إن صح تواجده في إطار اقتصاديات السوق الحر، فإنه يصعب تواجده في إطار الحديث عن السلع والخدمات العامة التي لا تزال الحكومات تحتكر إنتاجها وتوزيعها بدرجات متفاوتة تختلف من مجتمع لآخر.

الفرع الثاني

دور الشفافية والمساءلة في تفعيل الرقابة

سيتم في هذا الفرع التطرق بعد معرفة صور مساءلة المواطن للإدارة إلى دور

الشفافية والمساءلة في تفعيل الرقابة ومكافحة الفساد من خلال ما يلي:

أولاً . أثر الشفافية والمساءلة في مكافحة الفساد:

1- علاقة الشفافية بالمساءلة:

كما بينا سابقاً إن توافر الشفافية، وتعزيزها يؤدي إلى تقوية، وتفعيل حق المواطنين، وأصحاب المصالح في مساءلة المسؤولين عن قراراتهم، وأعمالهم المختلفة المشكوك فيها، وأن توافر المعلومات لديهم حول نشاطات، وأعمال القطاعات الحكومية يعزز من قدرتهم على مساءلتها حول تلك القرارات والأعمال؛ فالشفافية عنصر من عناصر المساءلة، تقي من الأخطاء الحكومية ومن الفساد، خاصة في المالية والإدارية؛ إذ يكون للشفافية دور حاسم على صعيد الفعالية؛ فتوافر الشفافية يدعم ممارسة المساءلة من قبل المواطنين للإدارة العامة من خلال الوسائل المختلفة كالبرلمان، ومجلس الشورى، ووسائل الإعلام، ويساعد على تحقيق أهداف الرقابة، خاصة الخارجية التي تشكل تقاريرها مرتكزاً لعملية المساءلة التنظيمية أو القانونية أو التشريعية¹.

وبالتالي يمكن القول إن المساءلة مبنية ومرتبطة بالشفافية، فمن خلال الوضوح والمكاشفة في كافة الأعمال الإدارية، وحرية تدفق المعلومات يمكن بناء نظام مساءلة يستطيع من خلاله الأفراد رؤية ما يحدث داخل المؤسسة. فالشفافية والمساءلة مفهومان مرتبطان ببعضهما ارتباطاً وثيقاً فالشفافية وسيلة من وسائل عملية المحاسبة والمساءلة كما ان المساءلة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفعالة دون ممارسة الشفافية.

2

¹زهير الكايد، الشفافية بحث مقدم الى ندرة تميز الأداء الحكومي كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية جامعة اليرموك عمان - 2003، ص 20.

- المشكلات التي قد تعترض الإصلاح الإداري والشفافية:

على الرغم من البرامج الإصلاحية، وتغيير هيكل الحكومة، فقد تواجه جهود

مكافحة الفساد تعثراً للأسباب التالية¹:

- الموروثات السلبية من الأنظمة السابقة، والتي تتطلب معالجة لمدى طويل قبل البدء بالنهوض بالمجتمع.

- عدم تحديد الأولويات، ووضع خطط صعبة التنفيذ بسبب ضخامة الأهداف التي تسعى لتنفيذها، وبعثرة الجهود الرامية للإصلاح وعد التنسيق بينها.

ولتحقيق الإصلاح الإداري وإرساء مبادئ الشفافية يجب²:

- التزام القادة السياسيين بمحاربة الفساد.

- إعطاء الأولوية لوضع برامج للوقاية من الفساد في التشريعات السابقة، وتشديد العقوبة على ممارسات الفساد.

- تحديث التشريعات بشكل يسد ثغرات الفساد في التشريعات السابقة وتشديد العقوبة على ممارسات الفساد.

- مراجعة أنظمة الرواتب والمكافآت لموظفي القطاع العام.

¹ فيصل بن معيض آل سمير استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الامن الوطني - مركز الدراسات والبحوث - رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة جامعة نايف العربية - الرياض - السعودية - 2008 ص 52-53.

² أحمد فتحي أبو كريم- الشفافية والقيادة في الإدارة - ط1 - دار الحامد للنشر والتوزيع عمان - الأردن 2009- ص 143.

-أشراك القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع الدينية، والمهنية، والمنظمات الاجتماعية مع الحكومة في جهود مكافحة الفساد.

3 - دور الشفافية والمساءلة في الارتقاء بالأجهزة الإدارية العليا للرقابة:

الإصلاح الإداري والإصلاح الاقتصادي عملية متواصلة ومستمرة تملئها متغيرات

الحياة لذا يجب مكافحة الفساد الإداري من خلال¹:

- الشفافية العلانية في عمل مؤسسات الدولة.

- المساءلة القانونية الصارمة للقائمين على ادارة شؤون الدولة.

يسعى المعيار رقم ISSA 20 إلى الارتقاء بمبادئ الشفافية والمساءلة في

الأجهزة العليا للرقابة وفق مجموعة من المبادئ، كما يحدد المبدأ الأول على وجه

الخصوص الإطار القانوني الذي يضمن الشفافية والمساءلة كالتالي:

"تقوم الأجهزة العليا للرقابة بأداء مهماتها ضمن إطار قانوني يتيح المساءلة والشفافية"²

يجب ان تتوفر لدى الأجهزة العليا للرقابة قوانين وتنظيمات موجهة تكون بموجبها

مسؤولة ومساءلة، تغطي هذه القوانين والتنظيمات عادة ما يلي:

- سلطة الرقابة وتشريعها ومسؤوليتها.

¹ احمد فتحي أبو كريم - مرجع سابق - ص 143

² شريف عبد القادري وعلي صادقي - التنمية الإدارية و الإصلاح الإداري مع الإشارة الى ضرورة الإصلاح الإداري و التنمية الاقتصادية -المركز الجامعي خميس مليانة - يومي 3-4 كانون الأول- 2006.

- الظروف المحيطة بتعيين وإقالة رئيس الجهاز وأعضاء المؤسسات الجماعية.
- متطلبات عمل الأجهزة وإدارتها المالية.
- النشر المنتظم لتقارير الرقابة.
- الإشراف على أنشطة الجهاز.
- التوازن بين حصول العموم على المعلومات وسرية أدلة الإثبات الرقابية وباقي المعلومات عن الجهاز.

4- اعتماد الشفافية والوضوح كأحد استراتيجيات الإصلاح الإداري:

للإصلاح الإداري عدة استراتيجيات من بينها اعتماد الشفافية والوضوح، حيث تؤكد هذه الاستراتيجية على أهمية التأكد من أن ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتفق مع الأعراف المهنية، ومعايير وأخلاقيات السلوك العام من خلال إتاحة المجال، والفرص للجمهور ووسائل الاتصال وجماعات المصالح، لأن من شأن ذلك أن يعزز الثقة بالجهاز الإداري.¹

5- مؤشرات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد:

تعد مؤشرات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وسيلة فاعلة في عمليات الإدارة الرشيدة من أجل دعم ورفع وعي صناع القرار والمواطنين على حد سواء، لضمان

¹ مبادئ الشفافية والمساءلة: المبادئ وأفضل الممارسات - صدر عن المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة - ص 1

الإحاطة بالأوضاع العامة المتعلقة بآليات الحوكمة ومكافحة الفساد، وكذلك لفهم الإطار العام في أوضاع مؤسسات الدولة بحسب مؤشرات الحوكمة.

كما يُمكن للدول والمؤسسات المالية والشركات العالمية المساهمة في فرص دعم إدارة آليات الحوكمة ومكافحة الفساد، لضمان جودة المشاريع الاستثمارية، ولتوفير قدر من المعلومات الوافية حول مستوى ودرجة الحوكمة الرشيدة وطرق مكافحة الفساد في أي دولة من دول العالم¹.

أما مؤشرات الحوكمة العالمية فتكمن في ضمان حق التعبير والمساءلة، والاستقرار السياسي، وغياب العنف، وتراجع جرائم ظاهرة الإرهاب، وما سواها من المؤشرات الضامنة للاستقرار السياسي والأمني معاً²، لتبقى الفاعلية الحكومية وجودة الأطر التنظيمية تقاس في مدى قدرة الحكومة على صياغة، وتنفيذ سياسات ولوائح مناسبة من شأنها أن تفسح المجال أمام تنفيذ متطلبات، وأهداف التنمية الحكومية الشاملة في جميع مجالات الحياة، في حين يبقى مؤشر سيادة القانون هو الأقوى من أجل السيطرة على ظاهرة الفساد ولمنع استغلال السلطة العامة في تحقيق مكاسب شخصية من دون مراعاة زيادة معدلات ثقة المواطنين بهم، وبخاصة في داخل مستويات

¹ نبيل علي محمد الخطوة ومنير سيف سعيد عبد الله - دور الحوكمة الالكترونية في التنمية العربية المستدامة - مجلة أبحاث البيئة والتنمية المستدامة - جامعة النيلين - الخرطوم - العدد الثاني - المجلد الأول - 2016 - ص 86.

² ياسمين خضري - الموقع الحالي لمصر على خريطة المؤشرات الدولية والمحلية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد - مركز العقد الاجتماعي - مصر - ٢٠١٤ - ص ٣.

عمل الطبقة السياسية الحاكمة، والتنفيذيين الآخرين القائمين على تنفيذ سياسات الحكومة العامة، فضلا عن الإشارة إلى مدى تداعيات انتشار انواع الفساد الصغير والكبير، سيما في المؤسسات السياسية غير الرسمية مثل: الاحزاب السياسية، وأجهزة الاعلام، ومدى تراجع فاعليتها في ضمان توفر قدر عال من الشفافية، وآليات المحاسبة الفاعلة في المساءلة ومكافحة الفساد¹.

ومن هنا باتت مؤشرات الحوكمة ومكافحة الفساد تدخل ضمن اهتمام مؤسسات عمل إدارة الدولة نفسها، من أجل توفير أكبر قدر من المعلومات عن الخطط المستقبلية التي تعتزم الطبقة السياسية الحاكمة في اعتمادها من خلال إدارتها التنفيذية الحوكمية وبحسب مبدأ الرقابة الشاملة، لأن الغرض من الحوكمة هو ضمان عمل المنظومة الادارية المؤسسية للدولة وفقا للقوانين، ومصالح جميع النسق السياسية والخدمية الرسمية وغير الرسمية العاملة في بنية هرم الدولة المؤسسي، ناهيك عن دور الحوكمة في درء الأزمات والأضرار التي تنجم عن سوء الإدارة نفسها، وهذا هو الغرض الأسمى في فاعلية إدارة الحوكمة ومكافحة الفساد.

لذا يفترض تفعيل الدور المؤسسي الضامن للمراجعات الدورية الداخلية التي تجري بين الحين والآخر من أجل الحصول على أصول التعاملات الرسمية وقوائمها

¹ نفس المرجع -ص5.

المالية (الذمم المالية الرسمية وغير الرسمية)، لضمان أعلى درجة من الشفافية والإفصاح عنها، ومن ثم التحقق في مدى مصداقيتها الوافية عبر التدقيق في أصل تعاملات رجال السياسة مع رجال الأعمال من المساهمين والمشاركين في قطاع المشاريع الاستثمارية، والمشاركين أيضا في تداول السندات المصرفية من خلال منظومة الحوكمة المتكاملة في أداء عمل الإدارات واللجان والمجالس، وبحسب معايير الحوكمة القانونية نفسها التي تقوم بوضع أسس الأداء الإداري والفني والمهني ضمن جدول أعمال المراجعة التكرارية المستمرة⁽¹⁾.

أما المتغيرات المستقلة الخاصة بالحوكمة فتعمل على تطبيق نظام محكم في أعمال المراجعة التكرارية الداخلية، كونها جزء من أعمال فاعلية إدارة الرقابة، التي يفترض أن تأخذ بالحسبان المعايير المهنية الضرورية الضامنة لفاعلية عمل الحوكمة التي تعمل ضمن إدارات مستقلة تحاول أن تتدارك مخاطر الأزمات المتوقعة وغير المتوقعة؛ لتأتي فيما بعد أدوار تكاملية أخرى تقوم بها مؤسسات الرقابة والمراجعة الخارجية بالتعاون مع المؤسسات المالية والمصرفية والمحاسبية العالمية وما سواها،

¹ إبراهيم اسحق نسمان، دور إدارات المراجعة الداخلية في تفعيل مبادئ الحوكمة دراسة تطبيقية على قطاع المصارف العامة في فلسطين، الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، غزة، فلسطين، ٢٠٠٩، ص ٢.

وفي المحصلة النهائية يبقى المتغير التابع يكمن في تفعيل مبادئ إدارة عمليات الحوكمة التي تتأثر بشكل وآخر ببقية المتغيرات الأخرى⁽¹⁾.

¹ نفس المرجع، ص ٤.

الخاتمة

بعد أن أتم الله نعمته علينا بإنهاء هذا البحث تحت عنوان "دور الشفافية والمساءلة في الإصلاح الإداري"، فإننا قد توصلنا إلى النتائج والتوصيات التي نكون قد أصبنا في بعضها أو أخطأنا في بعضها.

بداية لا بد أن ننوه أن أهم منابع الفساد المستشري في أروقة الأجهزة الحكومية هو مبدأ السرية، الذي مازال يشكل السمة العامة للإدارة في بلدنا سوريا وأغلب الدول العربية، وهذا أمر لم يعد مقبولاً على إطلاقه، حيث وظيفة الإدارة هي تحقيق الأهداف المرسومة، والتي تتمثل في أهداف الدولة ذاتها التي تمثل رغبات المواطنين على اختلافها، وبالتالي فإن استقلال الإدارة في ظل هذا المعنى لتحديد الأهداف التي تحقق الصالح العام بإشباع رغبات وحاجات المواطنين لا يمكن قبول تنفيذه في جو من العزلة، بل لابد أن تعمل في إطار من الوضوح والشفافية، والتركيز على المشروعات التي تحقق فعلاً مصالح الشعب، وهذا لا يمكن تحقيقه في ظل مبدأ السرية.

كما أن مبدأ السرية الذي يعد سلاحاً يحمي الإدارة، يعد سلاحاً موجهاً ضدها، حيث أنه يشجع الضغط على الإدارة، حيث أن ممارسة أنشطة الإدارة في إطار من السرية يجعل تأثير نشاط الجماعات الضاغطة أكثر قوة ونفاذاً لتحقيق مصالحها، حيث أن تأثير هذه الجماعات يكون تأثيرها كبيراً على الإدارة كون الإدارة لن تكون الأضواء

مسلطة عليها مثلما يكون الوضع في حال خضوعها لمبدأ الشفافية، ومن خلال ذلك توصلنا إلى النتائج الآتية:

أولاً. النتائج:

1. لا يمكن الحديث عن تنمية في كافة المجالات، أو عن حكم ديمقراطي، حماية لحقوق الإنسان، إلا بوجود بيئة قانونية يسودها مبدأ الشرعية، والذي يعني خضوع كافة الحكام والمحكومين لحكم القانون، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا في ظل نظام قانوني يعتمد مبدأ الشفافية كأصل عام في التعاملات الإدارية.
2. إن الشفافية هي الخطوة الأولى في محاربة الفساد، لكنها تتطلب وسائل اتصال فعالة، ومجتمع مدني قادر على الحصول على المعلومات، ومن ثم استخدامها بعد ذلك في مساءلة حكومته.
3. الشفافية هي المفتاح والمدخل الضروري لترشيد وعقلنة العمل الإداري، وتوصيل القرار السياسي والإداري، وتسخيره لخدمة المواطنين المستهدفين.
4. تعمل الشفافية على إطلاع المواطنين على القوانين والقرارات التي تحكم النشاط الإداري، والتي لا يمكن للمواطنين معرفتها دون نشرها أو السماح لهم بالاطلاع عليها، حيث تتمتع هذه القوانين والقرارات بالخصوصية، والاطلاع عليها يعطي للمواطنين فرصة كبيرة لمراقبة وفهم وتقييم تصرفات وقرارات الإدارة.

5. إن مبدأ الشفافية لم يعد رفاهية تهبها الدولة لمواطنيها، بل أصبح حقاً من حقوقهم الأساسية في الحياة، وواجب من واجبات السلطة والإدارة تجاه المواطنين، ومطلباً ملحاً لمكافحة الفساد، وتوفير الشروط اللازمة لتطبيق المساءلة بحق الموظفين، وبشكلها الأمثل.

6. لا تحقق الشفافية النتائج المرجوة منها بمجرد الإفصاح عن المعلومات، دون أن يمنح للمواطن الحق في المشاركة في العملية الإدارية، من خلال تبادل الآراء وتقديم الملاحظات والتوصيات.

7. إن تطبيق مبدأ الشفافية يتطلب تمتع الموظفين بحرية كاملة للتعبير وإبداء الرأي، وخاصة عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، دون تعرضهم للمساءلة في معرض تطبيقهم لأحكام القانون المنظم لمبدأ الشفافية.

8. لا يمكن أن يحقق قانون حرية الاطلاع النتائج المرجوة منه دون أن يرافقه إلغاء أو تعديل تشريعي يشمل كافة القوانين التي تتعارض وتطبيق مبدأ الشفافية، أو من شأنها عرقلة تطبيقه.

9. لا يمكن تحقيق الشفافية في ظل نظام يقيد حرية الإعلام والصحافة، ويتحكم بالمعلومات التي يتم نشرها عن طريقه، كما لا يكفي إصدار قوانين تتبنى حرية الإعلام دون أن تمنحه سلطة مستقلة عن الحكومة، ومنح الصحفيين حصانة من الملاحقة والمساءلة عن أعمالهم.

10. إن تطبيق مبدأ الشفافية لا يحقق أي نتيجة دون أن ترافقه مساءلة عن أعمال الإدارة المخالفة لمبدأ الشرعية، أي أن الشفافية والمساءلة عنصران مكملان لبعضهما لا يقوم أحدهما دون الآخر.

11. إن المواطن هو العامل الأساسي في نجاح تطبيق مبدأ الشفافية وتفعيل المساءلة.

12. تلعب الرقابة القضائية والإدارية والسياسية دوراً كبيراً في ضمان تطبيق مبدأ الشفافية بموجب القوانين النافذة، وصولاً إلى مساءلة الإدارة عن تصرفاتها وقراراتها.

13. لا يمكن للجهات الرقابية أن تمارس مهمتها دون أن تتمتع باستقلال وظيفي ومادي عن الحكومة، ومنحها صلاحيات إلزام الجهات الإدارية بتنفيذ قرارات الجهة الرقابية المختصة.

14. على الرغم من وجود الأنظمة القانونية التي تهدف إلى ترسيخ مبدأ الشفافية في أغلب الدول العربية، إلا أنه يبقى مجرد شعار لا يمكن تحقيقه على أرض الواقع في ظل وجود بعض الحكومات والإدارات التابعة لها في هذه الدول التي مازالت تتمسك بمبدأ السرية، فلا يعرف الناس إلا ما تريد الحكومة أن تعلنه.

15. إن تحقيق مبدأ الشفافية في أفضل صورته يتطلب أن تسعى الإدارة بنفسها إلى تزويد المواطنين بالمعلومات الصادقة، وعليها أن تأخذ كافة الإجراءات الكفيلة لتحقيق ذلك، وليس مجرد تقرير حق لمن يسعى إلى الحصول على المعلومات.

16. هناك علاقة محورية وأساسية بين الأخذ بمبدأ الشفافية في إدارة الشؤون العامة وبين منظومة التنمية والإصلاح الإداري، ومكافحة الفساد.

17. تعتبر المساءلة من أهم ركائز الحكم الرشيد، لأنه لا يمكن أن تكون هناك تنمية دون وجود حكومة فعالة وذات كفاءة تؤمن في دور المواطن وأهميته في صنع القرار.

18. لا زال المنهج المتبع في بلدي سورية هو تطبيق مبدأ السرية كأصل عام، وإن كنا نرى الشفافية والمساءلة تتكرر في خطاب الحكومة والجهات الإدارية التابعة لها، وعدم وجود خطوات فاعلة حتى تاريخه لتطبيق مبدأ الشفافية والخروج من عتمة مبدأ السرية، وجميع الخطوات المتخذة حتى الآن لا ترقى إلى مستوى خطوة جدية للتحويل إلى نظام قانوني يحكمه مبدأ الشفافية بمفهومه الحقيقي.

ثانياً. التوصيات:

من خلال ضوء هذه الدراسة ومن خلال واقع بلدنا الحالي، فإننا نجد أنه أصبح من الضروري أن نأخذ ببيئة التنمية والتقدم، فإن الدخول في مسيرة الإصلاح ومكافحة الفساد يتطلب التحول فوراً من مفاهيم السرية التي تغطي على إدارة الشؤون العامة، والتحول إلى نظام الشفافية والمشاركة في إدارة الشؤون العامة، وبناء على ما تقدم فإننا نورد التوصيات الآتية:

1- اجراء تعديلات دستورية تتضمن مجموعة من القواعد المتعلقة بمبدأ الشفافية والمساءلة، وإضفاء صفة الدستورية عليها، حتى تكون ملزمة للمشرع أيضاً عند إصدار التشريعات ولا يمنح صلاحية تقييد الحقوق والحريات.

2- إصدار تشريع لحرية المعلومات وتطبيق مبدأ الشفافية، يتضمن تقرير حق الاطلاع للمواطنين على كافة الأعمال المتعلقة بالشؤون الإدارية والقرارات التي تصدر عن الجهات العامة، وإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها، على أن تتضمن القوانين أحكاماً تفصيلية عن آلية تطبيق الشفافية بكافة جوانبه، بشكل لا يترك للإدارة أي سلطة تقديرية في هذا الامر.

3- إلغاء أو تعديل كافة القوانين السارية المفعول سواء تلك التي تتعلق بالعمل الإداري أو القضائي أو التشريعي والتي تتضمن قواعد تتعارض ومبدأ الشفافية.

4- تشكيل لجنة في مجلس الشعب تدعى لجنة الشفافية والمساءلة، تكون مهمتها ممارسة دور الرقابة على تطبيق مبدأ الشفافية، ودراسة التقارير التي ترفع لها من قبل الإدارة ومن قبل الجهة المكلفة بذلك بموجب قانون حرية الاطلاع، ومن ثم رفع ذلك إلى مجلس الشعب ليتم مساءلة الإدارة عن أعمالها وقراراتها المخالفة لمبدأ الشرعية، بموجب نظام الاستجواب المقرر بموجب أحكام الدستور.

5- لتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة نوصي بإنشاء نظام رقابي مماثل لنظام الأمبودسمان المتبع في السويد، أو نظام مفوض المعلومات المعتمد في كندا، يتمتع

بالاستقلال الكامل ويتبع لمجلس الشعب، يمنح بموجب القانون الصلاحيات الكافية واللازمة لممارسة رقابته على الجهة الإدارية وإلزامها بتنفيذ القرارات الصادرة عنه.

6- ضمان حرية الصحافة واستقلاله بنص الدستور، وإلغاء تبعيته للحكومة، وتأمين حصانة كاملة للصحفيين من المساءلة والملاحقة نتيجة قيامهم بواجبهم المهني.

7- العمل على تفعيل الحكومة الالكترونية في العمل الإداري، وتأمين البنية التحتية اللازمة لعملها بشكل فعال، مع العمل على مواكبة التطور التكنولوجي بشكل مستمر، وتأمين تطوير الكوادر بشكل مستمر لتحقيق ذلك.

8- وجوب مراعاة كافة الأحكام التفصيلية التي تهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة، والمتعلقة بمتطلبات مبدأ الشفافية ونطاق تطبيقها ومضمونها وضماناتها التي وردت في هذا البحث.

9- النص على التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة، وتأييد ذلك بانعدام القرار الإداري، بحيث يصبح التسبب ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري لا يتحقق دونه.

10- تطوير القدرات والقابليات المكتسبة للأفراد العاملين ورفع مستوى الاختصاص لديهم من خلال الدورات التطويرية المعدة وفق أسس علمية حديثة، تستوضح القدرات ومن ثم استثمارها في وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

11- تفعيل النظام الرقابي الداخلي في المنظمات الذي يعمل على تشخيص بؤر الفساد فيها، ومنحها الاستقلال الكافي للتعاطي مع قضايا الفساد قيد التحقيق.

12- تحسين الوضع المعيشي للموظفين بالشكل الذي يتناسب ومهامهم والجهد المبذول من قبلهم في العمل، بحيث تتحقق حالة من الاكتفاء المالي بشكل يمكن معه يمنع من الانزلاق في هوة الفساد.

13- ضرورة العمل على رفع مستوى كفاءة الأجهزة الرقابية والقضائية بمنحها الصلاحيات الكافية، ودعمها بالكوادر البشرية المتخصصة وبالموارد المادية، وتزويدها بأحدث التقنيات التكنولوجية.

14- إصدار تشريع قانوني خاص بالكشف عن الذمة المالية لكافة الأشخاص المكلفين بأداء مهام في الدولة سواء كانوا من السلطة التنفيذية أو القضائية أو التشريعية وعلى مختلف مستوياتهم.

15- إصدار تشريع خاص بمكافحة الفساد، بالإضافة إلى إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد مستقلة لا تتبع لأي جهة عامة، تتولى التحقيق في كافة القضايا المتعلقة بالفساد، ومنحها الصلاحيات اللازمة لتنفيذ مهامها، والتي تتضمن:

• تلقي الإخباريات والكشوفات عن الفساد وحماية سريتها.

• حماية الأشخاص الذين يقومون بالكشف عن الفساد، وتقرير مكافأتهم مالياً.

• الاستقصاء عن جرائم الفساد، مهما كانت أهمية مواقع المعنيين بها في الدولة، ومنحها صلاحية طلب رفع السرية المصرفية، وإحالة هذه الملفات الى القضاء وغيرها من الجهات المختصة، ومتابعة التحقيقات معها.

• تلقي التصريحات من السياسيين وسائر الموظفين العموميين عن ثروتهم ومداخلهم ومصالحهم، وتراقب هذه التصاريح، مع توليها تبعاً لرقابتها الادعاء بجريمة الإثراء غير المشروع (تولي مهمة تطبيق قانون الكشف عن الذمة المالية).

• مساعدة الناس والإدارات على حسن تطبيق قانون الحق في الوصول الى المعلومات والفصل في الخلافات بشأنه.

• أن تكون مهمتها أيضاً الوقاية والتوعية والتتقيف ضد الفساد، واقتراح القوانين والإجراءات الجديدة، وأن تتعاون مع كل الجهات في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني في سوريا وخارجها.

16- تفعيل مركز قياس مستوى الأداء في مختلف الإدارات العامة، يتولى إعداد ورفع تقارير دورية وخاصة للأجهزة الرقابية ومجلس الشعب وفق أحكام قانون حرية الاطلاع على المعلومات.

17- اتخاذ الإجراءات للزمة لحماية الأشخاص الذين يساهمون في كشف الفساد الإداري في الأجهزة.

18- العمل على نشر ثقافة الشفافية والمساءلة بين المواطنين، وذلك من خلال

المدارس والجامعات، والندوات، والمؤتمرات، ومنظمات المجتمع المدني.

19- لا يمكن تحقيق المساءلة إلا من خلال تفعيل دور المؤسسات الرقابية، وذلك من

خلال إصدار قوانين توسع من صلاحياته، وتحدد آليات تطبيق المساءلة، وآلية

محاسبة المسؤولين والعاملين المكلفين بتنفيذ القانون.

20 - تعزيز آليات المساءلة من خلال: تفعيل دور المجتمع المدني في المشاركة

بالعملية الإدارية، وبناء بنية تحتية مناسبة تتفق مع خصائص المجتمع السوري تتضمن

بناء قدرات الموارد البشرية، وإقامة نظام مبني على الجدارة في تولي الوظائف، مع

تحديث الملاكات الوظيفية وتحديد المهام والواجبات والمسؤوليات بدقة، وإنشاء آليات

للمواطنين للحكم على جودة الخدمات المقدمة، وتقييم أداء الحكومة من خلال الاهتمام

بالحكومة الالكترونية.

21- تعديل قانون الإدارة المحلية بحيث يضمن قواعد تنص على آليات لتعزيز

المساءلة الاجتماعية، وتفعيل دور المجتمع المدني في ممارستها.

22 - إصدار قانون للكشف عن الذمة كونه يمثل وجهاً من أوجه المساءلة المالية،

وبالمحصلة مكافحة الفساد، وتحقيق الإصلاح الإداري.

وأخيراً وليس آخراً، لا يفوتني في نهاية هذه الأطروحة إلا أن أذكر أنّ كل عمل

بشري لا بد أن يوجد فيه من النقص والهفوات التي يسبق القلم إليها أو يذهل الفكر

عنها، فإن أحسنت فمن الله فله الحمد والشكر وإن كانت الأخرى فمن نفسي، وسبحان من أبى أن يكون الكمال إلا لكتابه، ولكن حسبي أن الله يعلم ما في الصدور.

فيا رب هذه يدي وخلفها قلب يدعوك ويقيني في رحمتك إنك مجيب الدعاء. وما توفيقى إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب، سائلاً إياه أن يكون قد وفقني فيما قدّمت، راجياً أن يوفي هذا العمل الغرض المطلوب منه، وأن يسهم في إغناء المكتبة القانونية الوطنية..

والله ولي التوفيق ...

{وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الرُّوحِ قُلِ الرُّوحُ مِنْ أَمْرِ رَبِّي وَمَا أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا (85)}

[الإسراء: 85]

قائمة المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية :

1) الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة :

1. إبراهيم اسحق نسمان، دور إدارات المراجعة الداخلية في تفعيل مبادئ الحوكمة دراسة تطبيقية على قطاع المصارف العامة في فلسطين - الجامعة الاسلامية - كلية التجارة، غزة، فلسطين ٢٠٠٩.
2. إحسان حميد المفرجي، وكطران زغير نعمة، ورعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، شركة العاتك لصناعة الكتاب، بلا تاريخ نشر.
3. أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، ط1 دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2009.
4. أريان الفاصد، تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، شركة الشرق للطباعة والنشر رام الله 1998.
5. برهان شاوي، الدعاية والاتصال الجماهيري عبر التاريخ، الجزء الأول، دار الفارابي، بيروت الطبعة الأولى 2012.
6. تغريد عبد الحميد أبو المكارم، الالتزام بإعلام في عقود نقل التكنولوجيا، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 2007.

7. جاسم رمضان الهاللي، الدعاية والاعلان والعلاقات العامة في المدونات الالكترونية، دار النفائس، عمان، الطبعة الأولى 2013.
8. حامد عبد الله السقاف، المدخل الشامل والسريع لفهم وتطبيق الجودة الشاملة، ط1 1995، لا يوجد دار نشر.
9. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة (جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، العام الدراسي 2020/2021).
10. خالد عبد العال- حوكمة الشركات (المفاهيم - المبتدئ - التجارب - المتطلبات)، جامعة عين شمس- الدار الجامعية- القاهرة - 2008.
11. رضوان حلوة حنان- تطور الفكر المحاسبي- مكتبة دار الثقافة- الأردن 2001.
12. زهير الكايد، الشفافية بحث مقدم الى ندرة تميز الأداء الحكومي، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، عمان 2003.
13. سامح فوزي- المساءلة والشفافية إشكاليات تحديث الإدارة المصرية في عالم متغير- ط1 - مركز الدراسات السياسية ولاستراتيجية بالأهرام القاهرة -1999.
14. سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الادارية، دراسة تطبيقية مقارنة، ط1، دائرة القضاء، أبو ظبي 2013.
15. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس (الشفافية في إدارة الشؤون العامة، الطريق للتنمية الإدارية) دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2014.

16. سايح بو زيد- سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد- 2012م.
17. سائدة الكيلاني وباسم سكجها - نحو شفافية أردنية - مؤسسة الأرشيف العربي - الطبعة الأولى - 2000.
18. سعد عبد السلام حبيب - الشورى في الإسلام - المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية - القاهرة - العدد 189- 2008.
19. سمية كامل - الشكل في القرارات الادارية دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية -2013.
20. شعبان عبد الحكيم سلامة - حق مخاطبة السلطات العامة، دراسة مقارنة - جامعة الأزهر - بلا تاريخ.
21. الصبان محمد سمير - أصول القياس والاتصال المحاسبي - الدار الجامعية- بيروت- 1991.
22. عاطف عوض - المساءلة الإدارية لفريق عملك تخلق بيئة عمل ايجابية ومحترمة - أبو ظبي -2022.
23. عالية أخورشيدة- المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية - دار الحامد- عمان - ط1 - 2006.
24. عبد العزيز مخيمر وآخرون- قياس المؤسسي للأجهزة الحكومية المنظمة العربية للتنمية الإدارية - القاهرة - 2000.

25. عبد الله طلبة - الإدارة العامة - جامعة دمشق - كلية الحقوق - منشورات جامعة دمشق - الطبعة السابعة - 2005.
26. عبد الله طلبة - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - جامعة دمشق - الطبعة السابعة - 2003.
27. عصام أحمد البهجي - دور الشفافية في تحقيق العدالة والنزاهة، مكتبة الوفاء القانونية مصر 2016.
28. عصام البهجي الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري -- دار الفكر الجامعي - الإسكندرية، 2014.
29. عصام حنفي محمود - التزام الشركات بالشفافية والإفصاح - دار النهضة العربية - القاهرة - 2006.
30. عطية حسين أفندي - الإدارة العامة إطار نظري - مداخل للتطوير وقضايا مهمة الممارسة - جامعة القاهرة 2002.
31. قائد محمد طربوش - السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر - بيروت - لبنان - 1995.
32. كاوه محمد فرج قرداغي - أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري (دراسة تحليلية لآراء عينة من إقليم كردستان وعلى مستوى محافظتي سلیمانیه وأربیل بدعم من سايب CIPE وبتنفيذ من منظمة كيدو KEDO) — 2011 - بلا مكان نشر.

33. ماجد راغب الحلو - حرية الإعلام والقانون - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2006

- عدد الصفحات 438 - ص7.

34. محسن خليل - القضاء الاداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة- دار النهضة -

بيروت- 1972

35. محمد السعيد خشبة - نظم المعلومات، المفاهيم والتكنولوجيا -القاهرة -بدون دار نشر

-1990

36. محمد العضاييلة -الشفافية ومكافحة الفساد نحو شفافية اردنية -ط1 -مؤسسة

الأرشيف الوطني عمان -2000.

37. محمد بن أحمد بن صالح الصالح - الشورى في الكتاب والسنة وعند علماء المسلمين

- مكتبة الملك فهد الملكية- الرياض -الطبعة الأولى - 1999.

38. محمد عبد الغني حسين هلال- مهارات مقاومة ومواجهة الفساد - الاتجاهات الحديثة

لمحاربة الفساد -مركز تطوير الأداء والتنمية -القاهرة -2007.

39. محمد عبد اللطيف -تسبيب القرارات الإدارية - كلية الحقوق -جامعة المنصورة-

1996- دار النهضة العربية.

40. محمد عبد الوهاب العزاوي - إدارة الجودة الشاملة - جامعة الإسراء كلية العلوم

الإدارية والمالية - 2005.

41. مختار الصحاح - الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي- دار الكتب

العلمية- بيروت -1990.

42. مصطفى ابو زيد فهمي - القضاء الاداري ومجلس الدولة - الطبعة الرابعة - منشأة المعارف - الإسكندرية - 1998.

43. نجم عبود نجم - الإدارة والمعرفة الالكترونية (الاستراتيجية - الوظائف - المجالات) - دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع - الطبعة العربية - عمان - 2008.

(2) الرسائل العلمية:

1. أحمد عودة دويري، المساءلة في الادارة العامة في الأردن، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة اليرموك، عمان 2002.

2. أحمد عودة وآخرون، المساءلة العامة في ضوء المتغيرات التي يشهدها حقل الإدارة العامة: دراسة ميدانية من أجهزة الرقابة المركزية في الأردن، رسالة ماجستير، مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 2، عدد 2، 2002.

3. أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

4. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه 2006).

5. حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (في العلوم السياسية والعلاقات الدولية في

- التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007.
6. د. حيدر محمد بركات العمري، واقع المساءلة التربوية في وزارة التربية والتعليم في الأردن دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا 2004.
7. د. رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 2001.
8. زاهر عطا الله، دور وسائل الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد رسالة ماجستير غير منشورة غزة 2016.
9. ساسي مريم، الإدارة الكترونية دراسة مقارنة، أطروحة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة ألكلي محند أولحاج، كلية الحقوق، البويرة 2016.
10. د. السبيعي فارس بن علوش بن بادي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية في المملكة العربية السعودية، الرياض، أطروحة مقدمة لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية 2010.
11. سعود بن شباب عبد العالي الشلوي، الشفافية ودورها في الحد من الفساد، دراسة تطبيقية على وزارة العمل في مدينة الرياض، رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في العلوم الاجتماعية والإدارية -جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية - كلية العلوم الاجتماعية والإدارية - قسم العلوم الإدارية -2016.

12. د. فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الامن الوطني، مركز الدراسات والبحوث، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه جامعة نايف العربية، الرياض، السعودية 2008.
13. لبنى نعيم احمد الدريني، اتجاهات مديري المدارس الثانوية نحو المساءلة في محافظة العاصمة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان 2000.
14. د. ماجد شهاب الدين، التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية، رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق قسم لقانون العام، جامعة عين شمس 2016.
15. د. ماجد شهاب الرمضان، التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس 2016.
16. محمود أبو حبيب، واقع تطبيق معايير الشفافية الدولية في المنظمات الدولية العاملة في قطاع غزة، دراسة حالة UNRWA، دراسة ماجستير غير منشورة، غزة، 2014.
17. مريم عبد ربه أحمد السميدي، درجة توافر متطلبات الإدارة الالكترونية في المدارس الثانوية بمحافظات غزة وسبل التطوير، أطروحة لنيل الماجستير في أصول التربية، كلية التربية، الجامعة الإسلامية غزة 2009.
18. د. ناصر غنيم الزيد، رقابة القضاء الإداري الكويتي على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق 2004.

19. د. نسرين طلبة، القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق 2010.

(3) القوانين والتشريعات:

1. قانون حق الحصول على المعلومة اللبناني رقم 28 لعام 2017 وتعديلاته
2. قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومة الأردني 47 الصادر عام 2007.
3. قانون حق الحصول على المعلومة في المغرب رقم 13-31 لعام 2018.
4. قانون الإعلام في سورية رقم 108 لعام 2011.
5. قانون التتمية الإدارية في سوريا رقم 28 لعام 2018
6. قانون العاملين الأساسي في سوريا 50 لعام 2004.
7. قانون أصول المحاكمات المدني في سوريا رقم 1 لعام 2016.
8. الدستور السوري لعام 2012.
9. قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959.
10. قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

11. Access to Information Act – Kanda- 1985.

12. The Freedom of the Press Act – Sweden -1949.

(4) المجالات والدوريات:

1. أ. معزوزي نوال - التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيد لمبدأ الوضوح الإداري -
مجلة صوت القانون - العدد السابع - 2017 - جامعة الجليلي بو نعمامة خميس
مليانة.

2. باسم حوامدة - ومحمد جرادات - درجة تطبيق المساءلة الإدارية في المدارس الحكومية
في محافظة جرش - مجلة كلية التربية - جامعة المنصورة - المجلد 2 - عدد 58 -
2005.

3. الحكومة الالكترونية - سلسلة دراسات يصدرها معهد البحوث والاستشارات - جامعة
الملك عبد العزيز - الإصدار التاسع - لا يوجد تاريخ للنشر.

4. د. خنشور جمال و أ. خير الدين جمعة - إدارة الجودة الشاملة والأيزو 9000 (تكامل
أم تماثل) - مجلة العلوم الإنسانية - جامعة محمد خيضر بسكرة - العدد الثالث
والعشرون - 2011.

5. د. خولة فريز النوباني وعبد الله صديقي - حوكمة المؤسسات المالية الإسلامية -
سابق لدراسات الأسواق المالية والإسلامية - رقم المشروع ٢٧ - ١١ - برنامج كراسي
البحث - جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية - المملكة العربية السعودية -
٢٠١٦.

6. د. سالم حمود العضايلة - الأمبودسمان وحاجة الأردن له - مجلة علوم الإنسان
والمجتمع - المجلد 9 - العدد 3 - 2020.

7. د. سحر قدوري الإدارة الالكترونية وإمكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة - مجلة المنصور - العدد 14/خاص - الجزء الأول - الجامعة المستنصرية - 2016.
8. د. عياد طاهر إسماعيل - دعم آليات المساءلة للحد من الفساد في القطاع العام الليبي - مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا- المجلد 15- العدد 20 - السنة 2019 - من الصفحة 137 حتى 154.
9. د. محمد عبد الهادي- انعكاس الحوكمة على مشاركة المواطنين في المحميات- مجلة الديمقراطية- العدد 43- القاهرة- مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية- 2017
10. د. مهدي نوح - الإدارة بالشفافية - محاضرة أقيمت في قاعة المحاضرات في مجمع اللغة العربية بتاريخ 28 ربيع الأول 1430 الموافق ل 20 آذار- كلية الحقوق - جامعة دمشق- 2002
11. د. ياسمين خضري - الموقع الحالي لمصر على خريطة المؤشرات الدولية والمحلية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد - مركز العقد الاجتماعي - مصر - ٢٠١٤
12. شريف عبد القادري وعلى صادقي - التنمية الإدارية والإصلاح الإداري مع الإشارة الى ضرورة الإصلاح الإداري والتنمية الاقتصادية المركز الجامعي خميس مليانة- يومي 3-4 كانون الأول 2006.
13. شمس الحق- أهمية المساءلة في ظل المنهج الجدي للحكم العام -المجلة الدولية للعلوم الإدارية- أبو ظبي مجلد 5 -عدد 4 -عام 2000.

14. عبد الرؤوف الكساسبة وآخرون - عيب الشكل وأثره في القرار الإداري - مجلة علوم الشريعة والقانون - كلية الحقوق - جامعة اليرموك - مجلد 40 ملحق 1 - 2013.
15. عطية أفندي - الإدارة العامة إطار نظري، مداخل للتطوير - مركز البحوث والاستشارات مصر مقال 2015.
16. علي حافظ - أساس العدالة في القانون الروماني - لجنة البيان العربي - 1951 - عدد الصفحات 176.
17. عمرو لاشين - الحوكمة من منظور اقتصادي - برنامج التنمية الاقتصادية للأجيال القادمة في مصر والعالم العربي - الجامعة الأمريكية بالقاهرة - كلية الشؤون الدولية والسياسات العامة - برنامج تدريب القيادات العليا في الفترة من 9 الى 13 - تشرين الأول - 2016.
18. ليث سعد الله حسين إبراهيم - الحكومة الإلكترونية وتأمين خدمات وأداء متميز لمستقبل الإدارة العامة - المجلة العربية للإدارة - المجلد الرابع والعشرون - العدد الثاني - كانون الأول - 2004.
19. ليلي مصطفى البرادعي - المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع المحرر: سلوى شعراوي جمعة - الطبعة الثانية - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - جامعة القاهرة - القاهرة - 2001.

20. مالينا آرمن وآخرون؛ المساءلة: مقدمة إلى الفكرة والممارسات المستحدثة- أبحاث التنمية الاجتماعية المشاركة والعمل المدني- البنك الدولي- رقم البحث 54 -كانون الأول 2004.

21. مبادئ الشفافية والمساءلة: المبادئ وأفضل الممارسات - صدر عن المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة.

22. مجلة الرقابة الشاملة - الأعداد ١٩٧ / ١٩٨ - الجهاز المركزي للمحاسبات - مصر - كانون الأول - ٢٠١٤

23. محمد الذنيبات- اشكالية الأداء الإداري في البلاد العربية بين الواقع والمطلوب - المجلة الدولية للعلوم الإدارية- أبو ظبي - مجلد 3 - عدد 4 - 1998.

24. محمد أنس قاسم جعفر- نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام - مجلة العلوم الإدارية - السنة السابعة عشر - العدد الأول - 1975.

25. محمد حركات- دور المساءلة والرقابة المالية في تحقيق التنمية والوحدة المستقبل العربي مجلد -14- 1991 عام- عدد 12.

26. مراجعة قانونية لقانون حق الوصول إلى المعلومات في ضوء المبادئ الدستورية والمعايير الدولية وواقع الإدارة العامة في لبنان- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - منظمة الشفافية العالمية - شباط 2020 - ص 14.

27. مصطفى عبد الله خسيم - المجتمع المدني بين النظرية والتطبيق - مجلة دراسات - تصدر عن المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر - العدد 24 - 2006.

28. منظمة الشفافية الدولية- نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد بيروت المركز اللبناني للدراسات -2006.

29. نبيل علي محمد الخطوة ومنير سيف سعيد عبد الله- دور الحوكمة الالكترونية في التنمية العربية المستدامة مجلة أبحاث البيئة والتنمية المستدامة - جامعة النيلين- الخرطوم العدد الثاني المجلد الأول-2016.

(5) الأحكام والقرارات واتفاقيات

1. برنامج الحوكمة والمشاركة المدنية - هيئة كير الدولية - مصر وشبكة المساءلة بالعالم العربي- برنامج التعلم من أجل الممارسة-القاهرة- 2014.

2. البنك الدولي- تقرير حول مساندة المساءلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا- دروس مستفادة من التحولات- معيار الانتوساي مبادئ الشفافية والمساءلة وأفضل الممارسات صدر عن المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة 21-ISSA- لاقتصادية والسياسية السابقة -2011.

3. الجمعية العامة للأمم المتحدة- مشروع اتفاقية لمكافحة الفساد - فيينا - 2002.

4. حكم محكمة العدل العليا الاردنية رقم 87/64 -مجلة نقابة المحامين- العدد 9 - سنة 1989.

5. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية - جلسة 1968/4/24 -مجموعة المبادئ القانونية التي أقرها القضاء الإداري المصري في ثلاث سنوات.

(6) المواقع الالكترونية :

1. الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح- موقع أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة) - الطبعة الأولى - منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - رام الله - نيسان - 2010

2. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان - الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (undp.org).

https://www.amanpalestine.org/cached_uploads/download/migratedfiles/itemfiles/.

3. أمل المرشدي - الحكومة الالكترونية - 1 تشرين الأول - تاريخ الزيارة الأربعاء 20 / 7 / 2022 الساعة 12.33 - بحث قانوني ودراسة حول الحكومة الإلكترونية - استشارات قانونية مجانية (mohamah.net) .

4. إيمان الحياوي - تعريف أعلام لغة واصطلاحاً- موقع موضوع - آخر تحديث 28 كانون الأول 2016 - تعريف الإعلام لغة واصطلاحاً - موضوع (mawdoo3.com)

5. برنامج الحوكمة والمشاركة المدنية - هيئة كير الدولية - مصر وشبكة المساءلة بالعالم العربي - برنامج التعلم من أجل الممارسة - القاهرة - الدراسة القبلية لمعرفة الوضع الراهن للمساءلة الاجتماعية في الدول الأعضاء للشبكة-2014.

http://study-baseline/products-knowledge_our/resources/Home/net.aw-ansa

6. توبي مندل - حرية المعلومات مسح قانوني مقارنة - اليونسكو - باريس - بلا تاريخ - مرجع الكتروني

<https://yemen-nic.info/files/informatics/experts/pdf/2.pdf>

7. جوناثان فوكس - البنك الدولي للإنشاء والتعمير - سلسلة أوراق عمل الشراكة العالمية

للمساءلة الاجتماعية، ورقة العمل رقم 1، المساءلة: ماذا تعني الأدلة بالفعل؟ - معهد

البنك الدولي - 2014 - <https://www.albankaldawli.org>

8. حرية الرأي والتعبير وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان - د. طالب عوض - موقع

الالكتروني

https://autoregulationipsi.blogspot.com/2014/01/blog-post_2299.html - تاريخ الزيارة

[.2023/3/30](#)

9. حسين عبد المطلب الأسرج - تجربة العالم العربي في تطبيق المساءلة - المركز العربي

للبحوث والدراسات - <http://www.acrseg.org/41372> .

10. حق الجمهور في المعرفة والاطلاع، مبادئ في التشريعات المتعلقة بحق

الاطلاع - مرجع الكتروني - موقع المادة 19 -

<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/12-04-26-REPORT->

[-rtk-AR.pdf](#)

11. حق المواطن في الاطلاع - الطريق إلى المساءلة الآلية - جريدة السفير -

2002/5/11 (تاريخ الزيارة 2023/3/29).

<http://www.mafhoum.com/press3/96S27.htm> -

12. خنساء حسن - كيف تستغل الشعوب المتقدمة الوقت - موقع موضوع

- [كيف تستغل الشعوب المتقدمة الوقت - موضوع \(mawdoo3.com\)](http://mawdoo3.com) -

13. زهرة مصطفى - المساءلة مفهومها وأنواعها - مقالة نشرت في 10 كانون

الأول 2020 وآخر تعديل بتاريخ 30 أيلول 2022 -

<https://makalcloud.com/post/twua62cjlw>

14. سليمان فضل - دليل تدريبي ادوات المساءلة - الائتلاف من أجل النزاهة

والمساءلة أمان-رام الله -2015

- <https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/8931.html>

15. د. صباح ياسين - الدستور وحرية الإعلام - موقع الكتروني - تاريخ النشر -

2017/08/22

- <https://www.balagh.com/mosoa/article/> - الدستور - حرّية - الإعلام.

16. د. عامر بن الحسيني - مفهوم المساءلة - الاربعاء 30 سبتمبر 2020 -

https://www.aleqt.com/2020/09/30/article_1933261.html

17. د. مازن ليلو راضي - النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على اعمال الإدارة - مركز

العراق للأبحاث، الديوانية - موقع الكتروني بنت الرافدين -

<http://www.brob.org/bohoth/bohoth/bohoth049.htm>

18. شبكة المساءلة في العالم العربي - ترسيخ ثقافة وممارسات المساءلة بالعالم

العربي - الطريق إلى حرية الرأي والتعبير - ورشة عمل حول حرية الرأي وتعبير -

نظمت من قبل القنصلية السويدية في جامعة بير زيت الفلسطينية - 2016/12/7 -

جامعة بيرزيت - مركز تطوير الإعلام

- <http://mdc.birzeit.edu/page-615-ar.html>

19. قطاع الاعلام الفلسطيني بحاجة إلى تعزيز دوره في مكافحة الفساد - موقع أمان

(الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة) - 28 شباط 2015-

<https://www.aman-palestine.org/activities/914.html>

20. قراءات فلسطينية في مبادرات إصلاح النظام السياسي العربي -وكالة امان

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- رام الله - 2005 -

[/https://www.aman-palestine.org](https://www.aman-palestine.org)

21. أساسيات نظام إدارة المخزون Microsoft Dynamics 365 | .

22. مبادئ إدارة الجودة -

<https://www.iso.org/publication/PUB100080.html>

23. محمد القحطاني - سلبيات الحكومة الالكترونية - موقع مفهرس - تاريخ الكتابة

30 كانون الأول 2018 - آخر تحديث 30 تشرين الثاني 2021 الساعة 10.24 -

[سلبيات الحكومة الالكترونية - مفهرس\(mufahras.com\)](http://mufahras.com)

24. موقع الأمم المتحدة الالكتروني على الرابط:

<https://www.un.org/ar/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

25. موقع الأمم المتحدة الالكتروني على الرابط:

<https://www.ohchr.org/ar/instruments->

[mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights](https://www.ohchr.org/ar/instruments-international-covenant-civil-and-political-rights)

26. موقع الأمم المتحدة على الرابط الالكتروني:

<https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>

27. موقع الكتروني - الاونروا لبنان - الحق في الوصول إلى المعلومات -
[الحق في الوصول الى المعلومات | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي\(undp.org\)](http://undp.org)
28. موقع زارة الاتصالات والتقانة - تاريخ الزيارة 2022/7/20 الساعة 21.51.
[قانون التوقيع الإلكتروني وخدمات الشبكة | وزارة الاتصالات السورية\(mact.gov.sy\)](http://mact.gov.sy)
29. نادية إبراهيم السيد هنيدي - الإدارة الالكترونية واشكالية التداخل بينها وبين
الحكومة الالكترونية - كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية - جامعة
الإسكندرية- عدد الصفحات 27 - ص 111
https://esalexu.journals.ekb.eg/article_110225_ae94e27e3142bdf2db01d885b41a8daa.pdf
30. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان - الهيئة
الوطنية لمكافحة الفساد | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(undp.org) .
31. هيئة كير الدولية -النشرة المعرفية لشبكة المساءلة بالعالم العربي - مصر - 2013 -
العدد 3.
[http://www.ansa\)aw.net/349/resources/Resources/36739](http://www.ansa)aw.net/349/resources/Resources/36739)
32. وكالة أمان - مقال بعنوان "قطاع الإعلام الفلسطيني بحاجة إلى تعزيز دوره في
مكافحة الفساد - 28 فبراير 2015م - ص 8 -
[.https://www.aman-palestine.org/activities/914.html](https://www.aman-palestine.org/activities/914.html)

ثانياً. المراجع باللغة الأجنبية :

1. Ackerman J. M. (2005). *Human rights and social accountability. Participation and Civic Engagement*, Social Development Department, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank.
2. Agarwal S. & Heltberg, R. - *Scaling-up social accountability in World Bank operations et al* -2009.
3. *American Journal of Industrial and Business Management.* "Organizational Structure: Influencing Factors and Impact on a Firm." Accessed July. 18, 2022. https://www.scirp.org/html/13-2120130_30242.htm.
4. Article19: *International standards: Right to information*, APRIL 05, 2012, [International standards: Right to information - ARTICLE 19](#).
5. Article19: *Model freedom of information law*- <https://www.article19.org/ar/resources/model-freedom-information-law/>

6. Brinkerhoff, D. - *Accountability and Health Systems: Toward Conceptual Clarity and Policy Relevance- Health Policy and Planning- Vol. 19- from p371 to 379.*

7. Claudia Baez Camargo and Eelco Jacobs- “Social Accountability and its Conceptual Challenges: An analytical framework- -2013- [\[PDF\] Social Accountability and its Conceptual Challenges: An analytical framework | Semantic Scholar](#) .

8. *Constitution Act :*

<https://web.archive.org/web/20191210204236/http://laws-lois.justice.gc.ca/>.

9. Crindell James Q -*Costing Government Services for Improved Performance Measurement and Accountability -The Canadian Institute of Chartered Accountants-1999- Toronto- Canada.*

10. Department of justice Canada: *access to information act*, updated to October 1, 2022, [Access to Information Act \(justice.gc.ca\)](#)

11. Divya sing Kohli - *Manual on Social Accountability: Concepts & Tools*
– *Center for Budget and Governance Accountability* – 2012

12. Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz -C- *An introduction on social Accountability. University of Pittsburgh Press-2006.*
13. Ernst R. Berndt - *"From Technocracy To Net Energy Analysis: Engineers, Economists And Recurring Energy Theories Of Value- Studies in Energy and the American Economy, Discussion Paper -Massachusetts Institute of Technology- Revised September 2017- No. 11.*
14. Gholam Ali Ahmady et al. - *Organizational Structure -Procedia - Social and Behavioral Sciences- (2016) -<https://www.sciencedirect.com/>.*
15. Jacques Hallak and Muriel Poisson- *Governance in Education: Transparency and Accountability- UNESCO- IIEP-2006.*
16. Linda Hammond- *Standards, Accountability, and School Reform -Sage Journal -vol.106- no.6- 2004.*
17. Lister, S- *Fostering Social Accountability: From Principle to Practice— A Guidance Note-2010.*
18. Malena & Forster- *RSocial Accountability An introduction to the concept and emerging practice. et al- 2004.*

19. Mayers and lacy -Consumer satisfaction, performance and accountability in the public sector- *International Review of Administrative Sciences*-vol.62-no.3 – 1996- . pp331 – 346.

20. Moneka Bauhr and Marcia Grimes - *What IS Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government - Working Paper Series -Department of Political Science - University of Gothenburg- December 2012.*

21. PRAN-PRAN - *World Bank (Feb.2012)- Source book 21 social accountability tools World Bank 2012.*

22. *Program for Accountability in Nepal (PRAN)- World Bank - Source book 21 social accountability tools- World Bank 2012.*

23. *Public Access to Government Files in Sweden.*

24. *Public access to information and secrecy; The legislation in brief- Ministry of justice; Government Offices of Sweden- 2020- <http://www.government.se/justice>.*

25. Robert G. Vaughn - "**Transparency** in the Administration of Laws: The Relationship Between Differing Justifications for **Transparency** and

Differing Views of Administrative Law." *American University International Law Review* 26 no. 4- 2011-from 969-until 982

26. *Secretary of State for Constitutional Affairs' Code of Practice on the discharge of public authorities' functions under Part 1 of the Freedom of Information Act 2000- Issued under section 45 of the Act-Presented to Parliament by the Secretary of State for Constitutional Affairs Pursuant to section 45(5) of the Freedom of Information Act- 2000.*

27. Sinclair, Amanda (1995). "The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses". *Accounting, Organizations and Society*- 1995 – vol.20- no.3/2-pp219-237.

28. Stanley V. Anderson -*Public Access to Government Files in Sweden- Journal Article -The American Journal of Comparative Law -Vol.21- No.3- Summer- 1973 -pp. 419-473- <https://www.jstor.org/stable/839295>- p422.*

29. Stig Jägerskiöld- *The Swedish Ombudsman- University of Pennsylvania Law Review - vol. 109- no.8 – 1961- pp. 1077 To1099 - JSTOR, <https://doi.org/10.2307/3310586> -Accessed 4 May 2023.*

30. *The Ombudsmen-*

<https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/docs--laws/laws/>.

31. *U.S. House of Representatives, Committee Report on Freedom of Information (1976).*

32. *UNDP, Fostering Social Accountability: A guidance note-Transparency International 2011- World Bank 2007.*

33. *UNDP-Reflections on Social accountability- 2013-*
<https://www.undp.org/publications/reflections-social-accountability>.

34. *Walter Gellhorn- The Swedish Justitieombudsman - Yale Law Journal – 1965- vol.75 – NO 1.*

35. *World Bank- Social Accountability Sourcebook kDPMEP- 2011.*

ملحق رقم (1)

القانون النموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات

يوضع القانون من قبل [إدراج الهيئة المناسبة، كالبرلمان] على النحو التالي:

القسم الأول: التفسيرات والهدف

• التفسيرات

المادة 1: يُدرج في هذا القانون ما لم يتطلب السياق غير ذلك:

أ - المفوض ويعنى به مكتب مفوض المعلومات المنشأ في القسم الخامس، أو شاغل هذا المنصب، كما يحتمل أن يطلب السياق.

ب - موظف المعلومات وهو الشخص الذي يتّمتع بمسؤوليات خاصّة بموجب هذا القانون، ويُطلب تعيينه من قبل كل هيئة عامّة وفقاً للفصل السادس عشر.

ج - "موظف" ويعنى به أي شخص مستخدم لوظيفة دائمة أو مؤقتة ولوقت جزئي أو كامل من قبل الهيئة المسؤولة.

د - "وزير" ويعنى به وزير في المجلس مسؤول عن إدارة العدل.

هـ - "هيئة خاصّة" ويذكر معناها في الفقرة الثالثة من الفصل السادس.

و - "هيئة عامة" ويذكر معناها في الفقرتين الأولى والثانية من الفصل السادس.

ح - "النشر" أي جعل المعلومة متاحة لأعضاء المجتمع في صيغة ممكنة عامّة كل الطباعة والإذاعة والصيغ الإلكترونية في البث.

ط - "معلومات خاصّة" أي المعلومات المتعلقة بأفراد أحياء تُعرّف عنه هذه المعلومات.

ك - "وثيقة" يذكر معناها في الفصل السابع.

• الهدف

المادة 2: أهداف هذا القانون هي:

أ - توفير حق الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامّة تبعاً للمبادئ التي تنص على وجوب توفير مثل هذه المعلومات لعامة الناس بحيث لا يؤخذ بالاستثناءات إلا بصورة حصرية ومحدّدة بحيث تخضع هذه الاستثناءات لإعادة نظر مستقلة عن الحكومة.

ب - وتوفير حق الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات الخاصة، وهو الأمر الضروري لممارسة أي حق أو حمايته بحيث تكون الاستثناءات محدّدة حصرياً.

القسم الثاني: حق الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة والخاصة

• حرية الاطلاع

المادة 3: لكل شخص الحق في حرية الاطلاع إضافة إلى حقه في الوصول الى المعلومات التي تحتفظ الهيئات العامة بها والتي ينص عليها هذا القانون.

• **الحق العام في الوصول إلى المعلومات**

المادة 4: (1) يُخَوَّل أي شخص تقديم طلب للحصول على معلومات من هيئة عامة مع مراعاة نصوص القسمين الثاني والرابع من هذا القانون:

أ - يُنظر إذا ما كانت الوثيقة التي تتضمن المعلومات المطلوبة في حوزة الهيئة العامة أم لا.

ب - إذا ما كانت هذه الوثيقة في حوزة الهيئة العامة تُسَلَّم إلى مقدّم الطلب.

(2) يُخَوَّل أي شخص تقديم طلب للحصول على معلومات من هيئة خاصة بحوزتها هذه المعلومات الضرورية لتطبيق أي حق والحفاظ عليه، وأن يطلع على هذه المعلومات مع مراعاة نصوص القسمين الثاني والرابع من هذا القانون.

• **التشريع الذي يحظر أو يقيد الكشف**

المادة 5: (1) يطبق هذا القانون على حجب أية نصوص تشريع يُحظر أو يُقيد كشف وثيقة من قبل هيئة عامة أو خاصة.

(2) لا شيء في هذا القانون يحدّ أو يقيد كشف المعلومات، تنفيذاً لأي تشريع آخر أو سياسة أو ممارسة أخرى.

• الهيئات العامة والخاصة

المادة 6: (1) لأغراض هذا القانون، تتضمّن الهيئة العامة أيّة هيئة:

أ - أنشأها الدستور أو أنشئت في ظلّه.

ب - أنشأها القانون الوضعي.

ج - تكون جزءاً من كلّ مستويات الحكومة أو تفرّع منها.

د - تملكها أو تديرها أو تمولها الحكومة أو الدولة.

هـ - تقوم بمهمة قانونية أو رسمية، شرط أن تكون الهيئات المذكورة في الفقرة الأولى

هيئات عامة في نطاق أعمالها القانونية والرسمية.

(2) يمكن للوزير تعيين أيّة هيئة عامة تقوم بأشغال عامة.

(3) لأغراض هذا القانون، تتضمّن الهيئة الخاصة، باستثناء العامة منها، كلّ هيئة:

أ - تمارس تجارة أو عملاً أو مهنة في هذه المقدرة وحسب.

ب - أو تتمتع بشخصية قانونية.

• الوثائق

المادة 7: (1) لأغراض هذا القانون، تتضمن الوثيقة كل المعلومات المسجلة بصرف النظر عن شكلها أو مصدرها أو تاريخ إنشائها أو حالتها القانونية سواء أنشئت من الهيئة التي تحتفظ بها أم لا، وسواء أكانت سرّية أم لا.

(2) لأغراض هذا القانون، تحتفظ الهيئة العامة أو الخاصة بالوثيقة في حال:

أ - كانت الهيئة العامة أو الخاصة تحتفظ شخصياً بها أو نيابةً عن شخص آخر.

ب - أو يحتفظ شخص بالوثيقة، نيابةً عن الهيئة العامة أو الخاصة.

• طلب المعلومات

المادة 8: (1) لأغراض الفصل الرابع، يكون طلب المعلومات طلباً خطياً يُقدّم إلى موظف هيئة عامة أو خاصة. يتضمن هذا الطلب أدق التفاصيل تخوّله بذل جهدٍ بسيطٍ لمعرفة ما إذا كانت الهيئة تحتفظ بوثيقة تحتوي هذه المعلومات.

(2) حين لا يتطابق طلب الحصول على معلومات (وفقاً للفقرة الأولى من الفصل الرابع مع الفقرة الأولى من هذا الفصل) يقدّم الموظف (وفق نص الفقرة الخامسة) مساعدة بسيطة ومجانيّة يمكن أن تكون ضرورية لتمكّن تطابق الطلب (مع الفقرة الأولى).

(3) يمكن للشخص غير القادر على تقديم طلب خطي للحصول على المعلومات (وفقاً للفقرة الأولى من الفصل الرابع) إذا كان لا يجيد الكتابة والقراءة أو حين يصاب بعجز جسدي، يمكنه حينها التقدم بطلب شفهي يدونه الموظف (وفقاً للفقرة الخامسة) يتضمن اسم مقدم الطلب واسم الموظف ووظيفته في الهيئة ويعطي نسخة من الطلب إلى مقدمه.

(4) يجب على طالب المعلومات (وفقاً للفقرة الثانية من الفصل الرابع) أن يوضح ممارسة أو حماية الحق الذي يطالب به والأسباب التي تستوجب الاطلاع لممارسة أو حماية هذا الحق.

(5) يمكن للموظف الذي يتسلم طلب المعلومات أن يحوله إلى موظف الاستعلامات (لأغراض تتوافق والفقرة الثانية و/ أو الثالثة)

(6) يمكن ان تفرض الهيئة العامة أو الخاصة نموذجاً لطلبات المعلومات، شرط أن تكون هذه النماذج لا تؤخر مهل الطلبات أو تكون عبئاً غير ضروري على مقدمي الطلبات.

(7) على الهيئة العامة أو الخاصة التي تتلقى طلباً للمعلومات أن تزود مقدم الطلب بوصلي يدعم طلبه.

• المهل المحددة للإجابة عن الطلبات

المادة 9: (1) على الهيئة العامة أو الخاصة أن تجيب عن طلب معلومات (وفقاً للفقرة الثالثة) في أقرب وقت ممكن وفي أية مناسبة خلال عشرين يوماً من تسلّم الطلب (وفقاً للفقرة الرابعة).

(2) في حال كان تقديم الطلب يحتوي على معلومات ضرورية لحماية حياة شخص أو حريته، على الهيئة أن توفّر الإجابة خلال الساعات الثمانية والأربعين التالية.

(3) يمكن للهيئة العامة أو الخاصة، بمراجعة خطية وضمن مهلة العشرين يوماً القانونية المذكورة في المقطع الأول، تمديد المهلة إلى مدّة أقصاها أربعين يوم عمل لا أكثر، وذلك حين يقتضي الطلب البحث عبر سجلات عديدة وبحيث يكون التقيد بعشرين يوم عمل يتعارض مع أنشطة الهيئة.

(4) يعدّ عدم الاستجابة للفقرة الأولى رفضاً للطلب.

• إشعار بالرد

المادة 10: (1) يجب أن تتمّ الإجابة بموجب الفصل التاسع لطلبات المعلومات (وفقاً للفقرة الأولى من الفصل الرابع) بإشعار خطي وتصريح ينصّ على:

أ- الرسوم المتوجبة في حال وجودها (وفقاً للفصل الحادي عشر)، المتعلقة بأي فقرة من فقرات الطلب وبالصيغ التي تحتوي على المعلومات المتداولة.

ب - الأسباب المناسبة للرفض المتعلقة بأي جزء من الطلب غير الممنوح مع عدم الإخلال بالقسم الرابع من هذا القانون.

ج - الإشارة بالنسبة إلى كل رفض، سواء أكانت الهيئة العامة تحتفظ بالوثيقة التي تتضمن المعلومات المطابقة أم لا تحتفظ بها، وعليها أن تبين سبب الرفض والأسباب المناسبة له.

د - حق الاستئناف من قبل مقدّم الطلب.

(2) يجب أن تكون الإجابة المذكورة في الفصل التاسع، عن طلب المعلومات (بموجب الفقرة الثانية الواردة في الفصل الرابع) إشعاراً خطياً يتناول:

أ - بالنسبة إلى أي جزء من الطلب الذي مُنح، الرسوم المتوجّبة في حال وجودها (وفقاً للفصل الحادي عشر)، والصيغة المستعملة لتبادل المعلومات.

ب - بالنسبة إلى أي جزء من الطلب الذي لم يمنح والأسباب المناسبة للرفض.

(3) بالنسبة إلى أي جزء من الطلب الذي مُنح، يجب تداول المعلومات مباشرة (وفقاً للفصل الحادي عشر).

• الرسوم

المادة 11: (1) يمكن عند تداول المعلومات وفقاً للطلب المذكور في الفصل الرابع، من قبل هيئة عامة أو خاصة (مع مراعاة الفقرتين الثانية والثالثة) أن يشترط على مقدّم الطلب دفع رسوم مقبولة يجب ألا تتعدى القيمة الفعلية لعملية البحث عن المعلومات وتجهيزها وإبلاغها.

(2) لا تفرض هذه الرسوم حين تتعلق الطلبات بمعلومات شخصية أو بالمصلحة العامة.

(3) يمكن للوزير، بعد التشاور مع المفوض، إصدار تعليمات تنصّ على:

أ - طريقة حساب الرسوم.

ب- عدم فرض رسوم على الحالات المنصوص عليها.

ج - عدم تجاوز الرسوم الحد الأقصى المحدد.

(4) يجب ألاّ تلزم الهيئة العامة مقدم الطلب دفع أية رسوم، وفقاً للفقرة الأولى، في حال

تجاوزت قيمة تجميع الرسوم قيمة الرسوم نفسها.

• وسائل إبلاغ المعلومات

المادة 12: (1) حين يدلّ الطلب على تفضيل ما فيما يختص بطريقة إبلاغ المعلومات

التي تحتويها الفقرة الثانية، على الهيئة العامة أو الخاصة التي تتداول بالمعلومات (وفقاً

لطلب المعلومات المذكور في الفصل الرابع، ومراعاة للفقرة الثالثة) ان تبلغها وفقاً لهذا التفضيل.

(2) يؤخذ في هذا التفضيل فيما يختص بطريقة إبلاغ المعلومات في الحالات التالية:

- أ - نسخة أصلية عن الوثيقة بالصورة المعتمدة أو غيرها.
- ب - فرصة لمعاينة الوثيقة عند الضرورة باستعمال الوسائل التي تملكها الهيئة عادة.
- ج - فرصة لنسخ الوثيقة باستعمال تجهيزات يملكها الشخص.
- د - نسخة خطية بمضمون الوثائق المسجلة (مرئية أو سمعية).
- هـ - نسخة طبق الأصل عن مضمون الوثيقة، مطبوعة كانت أو مسجلة، مرئية أو مسموعة إذا ما أمكن إنجاز هذه النسخة باستعمال التجهيزات المتوفرة لدى الهيئة.
- و - نسخة طبق الأصل مختزلة أو تصنيف آخر لصيغ الوثيقة.

(3) لا يُطلب من الهيئة العامة أو الخاصة إعطاء معلومات على النحو المطلوب من

قبل مقدّم الطلب حين:

- أ - يتدخل الشخص على العملية الفعالة للهيئة على نحو مبالغ فيه.
- ب - أو يمثل ضرراً على حفظ الوثيقة.

(4) في حال وجود وثيقة بلغات متعدّدة، يتمّ إعطاء المعلومات بإحدى هذه اللغات، طبقاً للغة التي يفضلها مقدم الطلب.

• في حال عدم حيازة وثيقة.

المادة 13: (1) حين يتسلم الموظف طلباً لمعلومات ما (وفقاً للفقرة الأولى من الفصل الرابع) إذا ظنّ أنها لا تستجيب للمعلومات الموجودة في أية وثيقة تحتفظ بها الهيئة العامة، يمكنه في هذه الحالة أن يحوّل الطلب إلى موظف الاستعلامات لأغراض تستجيب مع هذا الفصل.

(2) حين يستلم موظف الاستعلامات الطلب وفقاً للفقرة الأولى، عليه أن يؤكد إذا كانت الهيئة العامة تحتفظ بالوثيقة المطلوبة. وإذا لم تكن بحوزتها بل بحوزة هيئة عامة أخرى، وحالما يمكن استخدام هذا الطلب، يلجأ الموظف:

أ - إما إلى تحويل الطلب إلى الهيئة العامة تلك ويُعلم مقدّم الطلب بهذا التحويل.

ب - أو يعيّن لمقدّم الطلب الهيئة العامة التي تحتفظ بهذه الوثيقة.

- يضمن طالب المعلومات من خلال الحالتين الوصول إلى المعلومات بطريقة أسرع.

(3) حين يتم تحويل طلب المعلومات وفقاً للفقرة (أ) من الفصل الثاني، يمكن أن تسري

مهلة الإجابة بموجب الفصل التاسع منذ تاريخ التحويل.

(4) على الهيئة الخاصة التي تتسلم طلب المعلومات (وفقاً للفقرة الثانية من الفصل الرابع) أن تعلم مقدم الطلب بذلك.

- طلبات غير مضمونة بصورة واضحة أو تعسفية أو مرددة أو غير معقولة.

المادة 14: (1) لا يُطلب من الهيئة العامة أو الخاصة أن تستجيب لطلب غير مضمون بصورة واضحة أو لطلب كانت قد استجابت لمثيله من قبل الشخص عينه.

(2) لا يُطلب من الهيئة العامة أو الخاصة أن تستجيب لطلب معلومات يمكن أم يحول مصادرها على بصورة غير معقولة.

القسم الثالث: تدابير متخذة لترويج الانفتاح

- دليل استعمال القانون

المادة 15: (1) على المفوض، حالما أمكن، أن يصنّف دليلاً واضحاً وبسيطاً في كلّ لغة رسمية يحوي معلومات تسهّل الممارسة الفعّالة للحقوق في ظل هذا القانون، وعليه أن يبيّن هذا الدليل على نحوٍ واسع، وعلى نحو يمكن الحصول عليه بسهولة.

(2) وعند الحاجة، يجب أن يجدّد الدليل المذكور في الفقرة الأولى على نحو دوري.

- موظف الاستعلامات

المادة 16: (1) على كل هيئة عامة أن تُعيّن موظفاً للاستعلامات وتضمن من خلال ذلك على أفراد المجتمع الحصول على المعلومات المناسبة منه وفي مجملها اسمه وعمله واتصالاته.

على موظف الاستعلامات، إضافة إلى أية التزامات متّخذة خصيصاً في فصول متعدّدة في هذا القانون، أن يتحمّل المسؤوليات التالية:

أ - ترويج أفضل الممارسات الممكنة ضمن الهيئة العامّة تتعلّق بصيانة الوثيقة، وحفظها وترتيبها.

ب - العمل كصلة وصل مركزية ضمن الهيئة العامة في تسلّم طلبات المعلومات، وتسهيل للأفراد الحصول عليها وتسلّم الشكاوى حين يوجد إشكال في تأدية الهيئة العامة بواجبها المتعلّق بكشف المعلومات.

• وجوب النشر

المادة 17: على كل هيئة عامة أن تنشر للمصلحة العامة، على الأقل سنوياً، معلومات أساسية تبت بطريقة يسهل الحصول عليها، وتتضمّن من دون تحديد:

أ - وصف هيكلية الهيئة وواجباتها وشؤونها المالية.

ب - تفاصيل مهمّة تتعلّق بجميع الخدمات التي تؤمّنها الهيئة مباشرة لأفراد المجتمع.

ج - أي طلب مباشر أو شكاوى متوافرة لأفراد المجتمع تتعلق بقوانين أو بتقصير تطبيق هذه القوانين من قبل تلك الهيئة، يرفق معه ملخص عن عدّة طلبات أو شكاوى أو أعمال مباشرة قام بها أفراد المجتمع وقد سبق واستجابت الهيئة لها.

د - دليل بسيط يتضمّن المعلومات المناسبة عن نظام حفظ الوثائق وأنواع المعلومات والصيغ التي تحتفظ بها وفئات المعلومات التي تنشرها الهيئة والإجراءات المتبعة خلال تقديم طلب المعلومات.

هـ - وصف لسلطة المسؤولين عنها وواجباتهم والإجراءات التي تلي اتخاذ القرارات. أية تعليمات، أو مناهج أو قواعد أو مطبوعات أو أدلة وجيزة فيما يتعلق بتصريح أعمال هذه الهيئة.

و - مضمون جميع القرارات و/أو المناهج التي اعتمدتها الهيئة والتي تؤثر في العامة، مع تدوين جميع أسبابها والتفسيرات والمواد الخلفية المهمة.

ز - أية آليات أو إجراءات تساعد أفراد المجتمع على توجيه الاحتجاجات أو تؤثر في صياغة المناهج وفي ممارسة السلطة من قبل هذه الهيئة.

• الإرشاد عند وجوب النشر

المادة 18: (1) على المفوض أن:

أ - ينشر دليل يتضمّن أدنى عدد من القواعد وتطبيقها فيما يتعلّق بواجب الهيئة العامة على النشر (وفقاً للفصل السابع عشر).

ب - يُعلم عند الطلب الهيئة العامة حول واجب النشر.

• حفظ الوثائق

المادة 19: (1) تُلزم كل هيئة عامة حفظ وثائقها بطريقة تسهّل حق الاطلاع وفق ما ينصّ عليه هذا القانون وعلى نحو مطابق لنظام الممارسة المنصوص عليه في الفقرة الثالثة.

على كلّ هيئة أن تضمن تنفيذ الإجراءات المناسبة لتصحيح المعلومات الشخصية. على المفوض، بعد الاستشارات المناسبة مع الأفراد المهتمين، إصدار نظام الممارسة الذي يتم تجديده من وقت إلى آخر؛ وهو يتعلّق بترتيب الوثائق وإدارتها وحفظها في الأماكن العامة.

• تدريب الموظفين

المادة 20: على كلّ هيئة عامة أن تضمن تأمين التدريب المناسب لموظفيها حول حق الاطلاع والإنجاز الفعال لهذا القانون.

• تقارير إلى مفوض المعلومات

المادة 21: على موظف الاستعلامات في كل هيئة عامة أن يرفع إلى المفوض تقريراً سنوياً عن أنشطة الهيئة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون. يتناول هذا التقرير معلومات حول:

أ - عدد طلبات المعلومات التي استلمها الموظف: الموافق عليها كلياً أو جزئياً والمرفوضة.

ب - عدد طلبات المعلومات المرفوضة كلياً أو جزئياً وفقاً لمواد هذا القانون.

ج - الاستثناءات بسبب رفض إعطاء معلومات.

د - الرسوم المتوجبة عند طلب المعلومات.

هـ - أنشطة الهيئة المذكورة في الفصل السابع عشر (وجوب النشر).

و - أنشطة الهيئة المذكورة في الفصل التاسع عشر (حفظ الوثائق).

ز - أنشطة الهيئة المذكورة في الفصل العشرين (تدريب الموظفين).

القسم الرابع: الاستثناءات

• أسبقية المصلحة العامة

المادة 22: على الرغم من أية نصوص في هذا القسم، لا يحق للهيئة ان ترفض التصريح ما إذا كانت الوثيقة بحيازتها أم لا، وذلك ما إذا لم يكن الضرر الملحق بالمصلحة المحمية يفوق المصلحة العامة في كشف المعلومات.

• **معلومات علنية متوافرة سابقاً**

المادة 23: على الرغم من أية نصوص في هذا القسم، لا يحق لأي هيئة رفض إعطاء معلومات حين تكون هذه الأخيرة منشورة سابقاً ومتوافرة للملأ.

• **فصل المعلومات**

المادة 24: إذا كان طلب المعلومات يتعلّق بوثيقة تقع بموجب هذا القسم في نطاق الاستثناء، حينها يمكن أي معلومة في الوثيقة غير خاضعة للاستثناء، أن تفصل على نحو معقول من باقي المعلومات الواردة في الوثيقة، وتعطى لمقدّم الطلب.

• **معلومات شخصية**

المادة 25: (1) يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة حينما يؤدي ذلك دون مبرر إلى كشف معلومات شخصية عن طرف ثالث.

(2) لا تُطبّق الفقرة الأولى في حال:

أ - وافق الطرف الثالث على كشف المعلومات.

ب - كان مقدّم الطلب وصياً للطرف الثالث أو أقرب الأقرباء له أو منفذاً لوصية الطرف الثالث المتوفى.

ج - مرور أكثر من عشرين سنة على وفاة الطرف الثالث.

د - إذا ما كان الطرف الثالث موظفاً سابقاً أو حالياً في أي جهة رسمية أو عامة وإذا كانت هذه المعلومات تتعلق بمهام وظيفته.

• حماية قانونية

المادة 26: يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها وثيقة ما أو رفض إعطاء أي معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا ما منعت هذه الأخيرة من نشرها بموجب إجراءات قانونية ما لم يكن الشخص المخوّل بهذا الحق القانوني قد تنازل عنه.

• معلومات تجارية وسرية

المادة 27: يحق للهيئة رفض إعطاء معلومات إذا:

أ - وصلته من طرف ثالث وكان تداولها يمثل انتهاكاً للسرية.

ب - وصلته بالسّر عن طريق طرف ثالث وفي هذه الحالة إذا كانت: تتضمن سرّاً تجارياً أو تضعف المصالح التجارية والمالية للطرف الثالث، إذا ما نشرت.

(ت) إذا وصلته المعلومات بالسّر عبر دولة أخرى أو منظمة دولية يؤدي نشرها إلى الإضرار بالعلاقات بتلك الدولة أو المنظمة.

• الصّحة والسلامة

المادة 28: يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كانت المعلومات تسبب خطراً على حياة أي فرد أو صحته أو سلامته.

• تنفيذ القانون

المادة 29: يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها على وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كان تقديم مثل هذه المعلومات يمكن أن يحدث ضرراً جدياً في:

أ - الوقاية من الجريمة أو كشفها.

ب - إلقاء القبض على المجرم أو محاكمته.

ج - إدارة العدل.

د - تقدير الضرائب أو الرسوم أو جمعها.

هـ - إدارة مراقبة الهجرة.

و - أو تقدير ما إذا كان يمكن تبرير الإجراءات المدنية أو الجزائية أو عمليات التسوية وفقاً لأي قانون.

• الدفاع والأمن

المادة 30: يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كانت هذه المعلومات يمكن أن تكون خطيرة على الدفاع الوطني والأمن [إدراج اسم الدولة].

• مصالح اقتصادية عامة

المادة 31: (1) يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كان تقديم مثل هذه المعلومات يمكن أن يؤدي إلى إحداث خطر جدي على مقدرة الحكومة بإدارة اقتصاد الـ [إدراج اسم الدولة].

(2) يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها على وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة كان تقديم مثل هذه المعلومات يؤدي أو يمكن أن يؤدي إلى خطر جدي للمصالح التجارية والمالية القانونية لهيئة عامة.

(3) لا تطبّق الفقرتان الأولى والثانية حين يتعلق الطلب بنتائج أو بمضاعفات أي منتج أو باختبار بيئي، ويتبيّن من المعلومات المختصّة بها خطراً جدياً على السلامة العامة والبيئة.

• اتباع سياسة وعمليات الهيئات العامة

المادة 32: (1) يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كان تقديم مثل هذه المعلومات يمكن أن يؤدي إلى:

أ - أن تسبب ضرراً جدياً لفاعلية صياغة سياسة الحكومة أو تطويرها.

ب - أن تحبط بجد نجاح سياسة ما إذا ما كشفت معلومات مسبقة عن هذه السياسة.

ج - أن تهدم الإجراء التشاوري في هيئة عامة بمنع توفير نصيحة مجانية وصادقة أو تبادل الآراء.

د - أن تحبط بجدية فاعلية إجراء اختبار أو تدقيق محاسبي تستعمله الهيئة العامة.

هـ - لا تطبّق الفقرة الأولى على الوقائع أو تحاليلها أو المعلومات التقنية أو الإحصائية.

• المهل

المادة 33: (1) تطبّق نصوص الفصلين السادس والعشرين والحادي والثلاثين فقط

في حدود حدوث الضرر أو إمكان حدوثه خلال أو بعد وقت معالجة الطلب.

(2) لا يطبق النص السابع والعشرون الفقرة (ج)، والنص التاسع والعشرون، والنص

الثلاثون والنص الحادي والثلاثون على وثيقة تعود إلى أكثر من ثلاثين سنة.

القسم الخامس: مفوض المعلومات

• تعيين مفوض المعلومات

المادة 34: (1) يعين المفوض من قبل [إدراج اسم رئيس الدولة] بعد تصويت الأغلبية

على الترشيح من قبل ثلثي أعضاء [إدراج اسم الهيئة الرسمية أو الهيئات] وبعد عملية

تتوافق والمبادئ التالية:

أ - مشاركة الشعب بعملية الترشيح.

ب - الشفافية والانفتاح.

ج - نشر لائحة مختصرة بأسماء المرشحين.

(2) لا يُعين مفوضاً أي شخص:

أ - يملك مكتباً رسمياً أو كان موظفاً لحزب سياسي أو مُنتخباً أو مُعيّناً في منصبٍ

مركزي أو في الحكومة المحلية.

ب - أُدينَ، بعد عملية الاستحقاق، طبقاً للمبادئ الرسمية المقبولة عالمياً، بجريمة كبرى أو إساءة الأمانة أو الرشوة ولم يُعَفَ عنهما.

(3) على المفوض أن يشغل منصباً لمدة سبع سنوات ويمكن إعادة تعيينه ليقدم عهدين كحد أقصى، لكن يمكن إقالته من قبل [إدراج اسم رئيس الدولة] بعد تصويت الأغلبية من قبل ثلثي أعضاء [إدراج اسم الهيئة الرسمية أو الهيئات].

• استقلالية وسلطات

المادة 35: (1) يتمتع المفوض باستقلالية عملية وإدارية عن أي شخص أو مجموعة بما في ذلك الحكومة ووكالاتها باستثناء ما ينص عليه القانون.

(2) يتمتع المفوض بكامل السلطة المباشرة أو الطارئة والضرورية لمتابعة مهامه، وفقاً لما هو مذكور في هذا القانون، وهي تتضمن منح كامل الشخصية القانونية وبالتالي السلطة لشراء ملكية والاهتمام بها وبيعها.

• رواتب ونفقات

المادة 36: يتقاضى المفوض أجراً يوازي أجر قاضٍ في المحكمة العليا [أو ما يعادل هذه المحكمة في البلدان الأخرى] وهو مخوّل أن يتقاضى مبالغ أخرى للسفر ونفقات الحياة خلال تأدية مهامه.

• هيئة المستخدمين

المادة 37: يمكن للمفوض أن يُعيّن موظفين وأجراء بقدر ما هو ضروري لتأدية واجبه ومهامه.

• أنشطة عامة

المادة 38: إضافة إلى السلطات والمسؤوليات المذكورة في هذا القانون، يمكن للمفوض:

- أ - أن يراقب ويقدم تقريراً حول استجابة الهيئات العامة لالتزاماتها وفق هذا القانون.
- ب - أن يصدر توصيات لإعادة صياغة الطبيعة العامة للهيئات العامة وإدارتها.
- ج - أن يشارك في نشاطات تدريب الموظفين الرسميين حول حق الاطلاع وفعالية تطبيق هذا القانون.
- د - أن يشير للسلطات المختصة إلى الحالات التي تظهر بها أدلة إدانة مجرمين وفقاً لهذا القانون.
- هـ - أن ينشر متطلبات هذا القانون وحقوق الأفراد في ظلّه.

• تقارير

المادة 39: (1) على المفوض أن يقدّم خلال ثلاثة أشهر من انتهاء كل سنة مالية إلى

[إدراج اسم الهيئة الرسمية أو الهيئات] تقريراً حول استجابة الهيئات العامة مع هذا القانون

إضافة إلى أنشطة وحسابات مكتبه.

يمكن للمفوض أن يقدّم من وقت إلى آخر، إلى [إدراج اسم الهيئة الرسمية أو الهيئات]

تقارير أخرى يراها مناسبة.

حماية المفوض

المادة 40: (1) لا تتخذ إجراءات جزائية أو مدنية بحق المفوض أو أي شخص ينوب

عنه خلال ممارسة مهامه إذا تقدم عن حسن نية بالإفشاء عن عمل ما وفقاً لهذا القانون.

(2) بالنسبة إلى أغراض قانون القذح والذم، تحمي كل المعلومات المتوافرة وفقاً للتحقيق

في ظلّ هذا القانون، ما لم يظهر أن هذه المعلومات قد قيلت أو قدّمت مع سبق الإصرار

بسوء نية.

القسم السادس: التنفيذ من قبل المفوض

• تقديم شكوى إلى المفوض

المادة 41: يمكن أن يتقدّم الشخص بطلبٍ إلى المفوض حين يكون قد سبق له أن تقدم بطلب لمعلومات من الهيئة العامة أو الخاصة قد أخفقت في الاستجابة في الحالات التي تلزم بها بموجب القسم الثاني الذي يتضمّن:

أ - رفض تحديد ما إذا كانت بحيازة الهيئة وثيقة ما، أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة مخالفة للفصل الرابع.

ب - الإخفاق في الردّ على طلب المعلومات ضمن المهل المحددة في الفصل التاسع.

ج - الإخفاق في تأمين إشعار خطي لاستجابة الهيئة لطلب المعلومات وفقاً للفصل العاشر.

د - الإخفاق في إعطاء المعلومات مباشرة، خلافاً للفقرة الثالثة من الفصل العاشر.

هـ - فرض رسوم زائدة خلافاً للفصل الحادي عشر.

و - أو الإخفاق في إعطاء المعلومات على النحو المطلوب خلافاً للفصل الثاني عشر.

• قرار الشكوى

المادة 42: (1) يقرر المفوض وفقاً للفقرة الثانية، على طلب بموجب الفصل الحادي والأربعين حين يكون ممكناً منطقياً وفي أية حال خلال 30 يوماً بعد تقديم الشكوى وبعد إعطاء الهيئة العامة أو الخاصة فرصة لإبداء الرأي خطياً.

(2) يمكن للمفوض، باختصار، رفض الطلبات:

أ - غير الجدية أو التعسفية أو غير المضمونة بصورة واضحة.

ب - التي تشمل قصور مقدّم الطلب من استخدام وسائل الاستئناف الداخلية الفعّالة التي أمّنتها الهيئة العامّة أو الخاصة.

(3) وفقاً للفصل الحادي والأربعين، على الهيئة العامة أو الخاصة عبء الإثبات في إظهار عدم مخالفتها لالتزاماتها بموجب القسم الثاني.

(4) يمكن للمفوض، في قراره، وفقاً للفقرة الأولى:

أ - أن يرفض الطلب.

ب - أن يطلب من الهيئة العامة أو الخاصة اتّخاذ خطواتٍ ضرورية تنفيذاً لالتزاماتها بموجب القسم الثاني.

ج - أن يطلب من الهيئة العامة أن تعوّض على المدّعي بالخسائر أو وبالأضرار.

د - و/ أو في حال قصور جسيم أو متعمّد في الاستجابة إلى الالتزامات بموجب القسم الثاني، أن يفرض غرامة على الهيئة العامة.

(5) أن يقدّم بإشعار خطي كلّ حقوق المدّعي والهيئة العامة أو الخاصة في الاستئناف.

• التنفيذ المباشر للقرارات

المادة 43: (1) يحق للمفوض، بعد إعطاء فرصة للهيئة العامة في إبداء رأيها خطياً، يصدر قراره الذي يحتوي على إخلال الهيئة بالتزاماتها بموجب القسم الثالث.

(2) يحق للمفوض، في قراره وفقاً للفقرة الأولى، أن يطلب من الهيئة العامة أن تتخذ خطوات ضرورية لتنفيذ التزاماتها بموجب القسم الثالث، تتضمن الخطوات التالية:

أ - تعيين موظف المعلومات.

ب - نشر بعض المعلومات و/ أو أجزاء منها.

ج - إجراء بعض التعديلات في ممارساتها المتعلقة بحفظ الوثائق وإدارتها وإتلافها و/ أو تحويل الوثائق إلى [إدراج دار المحفوظات المناسبة كدار المحفوظات العامة].

د - توفير تدريب لموظفي الهيئة على تحسين حق الاطلاع.

هـ - تأمين تقرير سنوي للمفوض يستجيب إلى الفصل الثاني والعشرين، و/ أو تدفع غرامة في بعض حالات التخلف عن التقيد بالالتزامات بموجب القسم الثالث.

(3) على المفوض تقديم إشعار عن قراره يتضمن كل حقوق الهيئة العامة في الاستئناف.

• سلطة المفوض في التحقيق

المادة 44: (1) للمفوض السلطة لقيادة ومتابعة التحقيق الذي يشمل خلاله تقديم دلائل وإقناع الشهود للإدلاء بشهادتهم (وفقاً للفصل الثاني والأربعين والفصل الثالث والأربعين). يحق للمفوض، خلال التحقيق وفقاً للفقرة الأولى، التدقيق في أية وثيقة وفقاً لهذا القانون ولا يمنع الحصول عليها لأي سبب كان.

• استئناف قرارات المفوض وتعليماته

المادة 45: (1) يحق للمدعي أو للهيئة العامة أو الخاصة المناسبة الاستئناف على قرار المفوض خلال 45 يوماً (وفقاً للفصل الثاني والأربعين والفصل الثالث والأربعين) أو على ترتيباته (وفقاً للفقرة الأولى من الفصل الرابع والأربعين). (2) تقع أعباء الإثبات في الاستئناف (وفقاً للفصل الثاني والأربعين) على الهيئة العامة أو الخاصة، وعليها أن تثبت أنها قد عمّلت طبقاً لالتزاماتها بموجب القسم الثاني وبالتالي لم تخل بواجباتها.

• طبيعة ربط قرارات المفوض وتعليماته

المادة 46: عند انتهاء مهلة الـ 45 يوماً للاستئناف (وفقاً للفصل الخامس والأربعين) للمفوض أن يؤكّد خطياً للمحكمة على أي مخالفة في القرار (وفقاً للفصل الثاني والأربعين

والفصل الثالث والأربعين) أو في التعليمات (وفقاً للفقرة الأولى من الفصل الرابع والأربعين) حينها تراعي المحكمة هذه المخالفات بموجب القواعد المتعلقة بإهانة المحكمة.

القسم السابع: المخبر

• المُخْبِر

المادة 47: (1) لا يخضع أي شخص لعقوبة قانونية أو إدارية أو تأديبية لإفشائه معلومات صحيحة تلحق أضراراً بالناس أو معلومات جدية تكون خطيرة على الصحة أو السلامة أو البيئة، إذا كان البوح بذلك عن حسن نية.

يدخل في سياق الأعمال التي تلحق إضراراً بالناس، المنصوص عنها في الفقرة الأولى، اقتراف جرم أو التخلف عن التزام قانوني أو اقتراف خطأ قضائي، أو في حال تقاضي رشوة أو في حال إساءة الأمانة أو سوء إدارة الهيئة العامة.

القسم الثامن: المسؤولية الجزائية والمدنية

• كشف المعلومات بحسن نية

المادة 48: لن يتعرض أي شخص للملاحقة القضائية أو المدنية أو التأديبية بحال ممارسة سلطته من ضمن هذا القانون ما دام حسن النية.

• جرم جزائي

المادة 49: (1) يُعدّ جرماً جزائياً القيام عمداً:

أ - بالاعتراض على الحصول على أية وثيقة خلافاً للقسم الثاني من هذا القانون.

ب - بالاعتراض على عمل الهيئة العامة بموجب القسم الثالث من هذا القانون.

ج - بالتدخل في أعمال المفوض.

د - أو بإتلاف وثائق من قبل سلطة غير مشروعة.

(2) إنّ كلّ من يرتكب جرماً وفقاً للفقرة الأولى، يعدّ مسؤولاً قانوناً بحكم عاجل لدفع

غرامة لا تتخطّى [إدراج المبلغ المناسب] و/ أو للسجن مدّة أقصاها سنتان.

القسم التاسع: نصوص مختلفة

المادة 50: (1) يمكن للوزير بعد التشاور مع المفوض أن يضع نظاماً ينشره في [أو

وضع أي نشرة مناسبة] بخصوص ما يلي:

أ - انماط إضافية من وسائل تداول المعلومات بموجب الفقرة الثانية من الفصل الثاني

عشر.

ب - تأهيل الموظفين بموجب الفصل العشرين.

ج - تقديم تقارير إلى المفوض بموجب الفصل الحادي والعشرين.

د - تقديم أي إشعار مطلوب في هذا القانون، أو أية مسألة إدارية أو إجرائية ضرورية
تلتزم تطبيق هذا القانون

(2) ينبغي لأي نظام بموجب الفقرة الأولى، قبل نشره في الجريدة الرسمية إلى إدراج
اسم الهيئة القانونية أو الهيئات].

• التفسير:

المادة 51: لدى تفسير أي نص من هذا القانون، ينبغي على جميع المحاكم اتباع أي
تفسير منطقي لهذا النص بحيث يعطى أفضل تطبيق لحق الاطلاع على المعلومات.

• عنوان قصير وتمهيد

المادة 52: (1) يمكن الإشارة إلى هذا القانون بأنه قانون حق الاطلاع [توضع سنة

الإسناد].

(2) يُعمل بهذا القانون بتاريخٍ معلن من قبل [إدراج اسم الشخص المناسب، كرئيس
الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزير] علماً أنه يعمل بتنفيذه مباشرة بعد ستة أشهر من
تمريره كقانون إذا لم يكن هناك إعلان قيد الإصدار.

Abstract

The phenomenon of administrative and financial corruption has become a phenomenon with volatile sparks, sounding the alarm, because of its reflection on the lives of peoples and nations, as it was a major cause in igniting many conflicts and revolutions, which call for combating corruption and achieving administrative reform, which prompted countries to find effective means that help To achieve administrative reform, and to give the citizen a role in achieving this, to reduce the burden placed on it and to make him part of that It was only to establish the principle of transparency, which is based on informing the citizen of the administration's implementation mechanism for its administrative work and its various decisions, and then holding it accountable for all its mistakes and shortcomings in performing its duties through the development of mechanisms that enable the citizen to hold the administration accountable in the performance of its tasks through the development of mechanisms that enable the citizen to hold the administration accountable, and holding the corrupt and negligent elements accountable, no matter how high his job rank, in order to reach the basic goal of achieving administrative reform.

Key words: *Transparency, Administrative Reform, Accountability, Corruption.*