حق الحصول على المعلومات ودوره في تحقيق الشفافية الإدارية

الدكتور عمر محمد الدعجة

تقوم الدولة القانونية الحديثة على مبدأ المشروعية، والذي يقصد به في المعنى العام سيادة حكم القانون [1]، أي خضوع الحكام والمحكومين على السواء لقواعد القانون وأحكامه [2]. ومبدأ المشروعية بهذا المدلول يغطي جميع سلطات الدولة؛ التشريعية، والتنفيذية، والقضائية [3]، وهو يلقي على عاتق الإدارة العامة بوصفها إحدى الهيئات العامة في الدولة التزاماً عاماً يتمثل بخضوع جميع ما تأتيه من أعمال قانونية أو مادية لحكم القانون، ويترتب على الإخلال بهذا الالتزام عدم مشروعية القرار أو التصرف لمخالفته حكم القانون [4]. وتعد الرقابة البرلمانية والقضائية الضمانة الأساسية لحماية مبدأ المشروعية في إطار أعمال الإدارة العامة.

ومبدأ المشروعية اليوم ليس أقل أهمية مما كان عليه عند ظهور الدولة الديمقراطية الحديثة. وما طرأ من تغيرات في وجهات النظر حول السلطة التنفيذية وشرعيتها الديمقراطية، ما هو إلا دليل على العجز الديمقراطي في شرعية سير أعمال الإدارة العامة التي أصبحت تتخذ من مبدأ السريـــة الإدارية قاعدة أساسية لها [5]. وقد أصبح الفهم السائد أن الرقابة القضائية والبرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية لم تعد كافية لحماية مبدأ المشروعية.

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1961، ص 11.

[2] د. عمر محمد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1988، ص 323.

[3] د. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن – دراسة تحليلية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، 1989، ص 12.

[4] د. عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص 324.

[5] أنظر في تفصيل ذلك:

J. Chevallier, le mythe de la transparence administrative, in information et transparence administrative, Curapp, PUf,, pp. 243 – 245.

من هنا، كان لا بد من البحث عن نماذج إدارية بديلة تقوم على مفاهيم المشاركة، والشفافية، والمساءلة في الإدارة العامة، وذلك للقضاء على العجز الديمقراطي الذي يهدد شرعية الإدارة. وقد ظهرت في هذا الشأن " **نظرية الشفافية الإدارية** " كنظرية إدارية وديمقراطية، تهدف إلى إزالة العجز الديمقراطي الذي يهدد شرعية الإدارة العامة، ومنحها شرعية جديدة قائمة على الانفتاح في العلاقة بينها وبين الجمهور، وذلك من خلال تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات التي تتصل بأعمال الإدارة العامة، وإتاحة الفرصة أمامهم للمشاركة في اتخاذ القرارات العامة [1].

مفهوم الشفافية الإدارية

الشفافية في اللغة مصدر صناعي لكلمة شفَّاف [2]، والشفَّاف: هو مالا يحجب ما وراءه [3]، يقال: شفَّ الثوب شفوفاً أي رقَّ حتى يرى ما خلفه. والشَّفُّ والشِّفُّ: الثوب الرقيق، وقيل الستّر الرقيق يُرى ما وراءه، وجمعها شُفُوف. وشَفَّ السترُ يَشُفُّ شفوفاً وشفيفاً واسْتَشَفَّ: ظهر ما وراءه. واستشفه هو أي رأى ما وراءه [4].

---

[1] لمزيد من التفصيل حول هذه النظريات، راجع:
Bojan Bugaric, openness and transparency in public administration: challenges for public law, Wisconsin International law Journal, Vol. 22, No. 3, 2004, pp. 484 – 486.

[2] د. مكي الحسني، نحو إتقان الكتابة في اللغة العربية، الفقرة 37، المصدر الصناعي "الشفافية". متاح على الرابط الإلكتروني التالي:
(http://www.reefnet.gov.sy/Arabic_Proficiency/Arabic_Proficiency_Index.htm).

[3] المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، تأليف العلامة أحمد بن محمد بن علي المقرئ الفيومي، المتوفى سنة 770هـ، الجزء الأول، صححه على النسخة المطبوعة بالمطبعة الأميرية / مصطفى السقا، ص 340.

[4] مختار الصحاح، للإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1991، ص 147.

ولفظ الشفافية في العربية يقابلها في اللغة الفرنسية كلمة (Transparence) وفي الإنجليزية كلمة (Transparency)، وهما مشتقان من الأصل اللاتيني (Trans Parere) وتعني ما يمكن الرؤية من خلاله [1]، أو ما لا يمنع الرؤية، وما لا يحجب أو يستر أو يمنع مثل الزجاج [2].

والشفافية مصطلح مرادف لمفهومي الوضوح والمكاشفة اللذين لا يسببان في الإيهام أو الشك لدى الآخرين، أو يقودان إلى الشائعات فيما بينهما، وبالتالي فهي قريبة من المعنى العام للمصارحة [3]. فالشفافية تعني الكشف، والتعرية، وإمكانية الوصول إلى ما هو مخفي عادة، والدخول في الجسم الغريب، ووضع الآخر تحت النظر، وسحب السر منـــه، ومن خصوصيتـــه. كما تعني الشفافية رفـــع القلق عند الاتصال بما هو غير معروف، وغير ممكن الوصول إليه، وغير ممكن اختراقه، وإزالة الخوف إزاء الغموض. وعكس الشفافية الغموض، والقلق من الاتصال بما هو غامض وغير ظاهر [4].

أما الشفافية في مجال الإدارة العامة، فيعرفها البعض بأنَّها: " المكاشفة والمصارحة بين الحكومة والشعب " [5]. ويعرفها البعض الآخر بأنها: " الإفصاح، والوضوح، والمشاركة، أي أنَّ الشفافية هي حرية تدفُّق المعلومات بحيث تكون المؤسسات والعمليات والمعلومات في متناول المواطنين، والتأكيد على المواطنين من ملاحظة وفهم وتقييم قرارات وتصرفات المسئولين، بحيث تسمح لهم بمواجهة الأعمال الحكومية التي يؤيدونها وبالتالي الاحتجاج رسمياً على المسئولين الذين

---

(1) C. Parisi , l'acces a l'information dans l'union europeenne, thèse, Universite Jean Moulin -Lyon III, 2004., p. 9.

(2) د. سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، الطبعة الأولى، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 23.

(3) د. سعيد علي الراشدي، المرجع السابق، ص 16 – 17.

(4) J. Chevallier, op. cit, p. 241.

(5) د. بسام العموش، السياسات الحكومية والشفافية – ضمن كتاب نحو شفافية أردنية، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، 2000، ص 66.

قاموا بتلك الأعمال " [1]. كما تم تعريفها أيضاً بأنها: " الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة، وبمعنى آخر فإن الشفافية تعني توفير المعلومات اللازمة ووضوحها وإعلان تداولها، والتصرف بطريقة مكشوفة " [2]. كما عرفها الفقيه **باتريك بيركنشو** بأنها: (الوصول إلى المعلومات، وضرورة إدارة الشأن العام أمام أعين الجمهور، على نحو يكون معه العمل العام عرضة للتدقيق العام. كما تعني الشفافية أيضاً، ضرورة قيام القرارات التي تؤثر في الصالح العام أو في حقوق الأفراد على تفسيرات معقولة وأسباب كافية لاتخاذها) [3].

ولعل أفضل ما قيل بشأن مفهوم الشفافية الإدارية ما أورده الدكتور سامي الطوخي، حيث عرف الشفافية بأنها [4]: " التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة، التي تمارسها الإدارة لصالح وحساب المواطنين، مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كلفة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازنتها ومداولتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها. وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقاً عاماً بالإطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام ".

---

[1] منال دعيبس، مدى تطبيق الشفافية في مراكز الوزارات الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، 2004، ص 14.

[2] د. سعيد علي الراشدي، مرجع سابق، ص 15 – 16.

[3] Patrick Birkinshaw, freedom of information and openness: fundamental human rights?, Adminstrative Law Review, Vol 58, No. 1, 2006, p. 189.

[4] د. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري " من السرية وتدنى الأداء والفساد إلى الشفافية والتسبيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي "، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 188 – 190.

تحقيق مبدأ الشفافية الإدارية من خلال إتاحة المعلومات

تقوم نظرية الشفافية الإدارية على عنصرين أساسين، هما: المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات العامة، ومنح المواطنين الحق الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الإدارة العامة [1].

وتعد نظرية الشفافية الإدارية من حيث المبدأ منهجاً جديداً في الإدارة العامة الحديثة، وهي تبتعد في مقاصدها عن مقاصد النظرية الإدارية التقليدية. والفارق بينهما، أن النظرية التقليدية للإدارة تقف في محاولتها لحل العجز الديمقراطي في شرعية الإدارة العامة عند الشرعية غير المباشرة، بينما تقدم نظرية الشفافية الإدارية بالإضافة إلى ذلك آليات فاعلة لضمان شرعية ديمقراطية مباشرة للإدارة العامة، وهذه الآلية تجد أساسها في المشاركة الديمقراطية للجمهور في إدارة الشأن العام؛ فالمشاركة الديمقراطية للجمهور تعد أساس شرعية المجالس المنتخبة، وبما أنها كذلك، فهي قادرة أيضاً – أي المشاركة الديمقراطية – على إزالة العجز الديمقراطي من أداء الإدارة العامة، وذلك من خلال تمكين الأفراد من الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الإدارات الحكومية، والتشاور معهم في اعتماد اللوائح الإدارية، والتعاون في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشأن العام. وهو ما يعني بالنتيجة، الانتقال بالشرعية الديمقراطية لأعمال الإدارة من الشرعية غير المباشرة، إلى الشرعية المباشرة [2].

وهذا التغيير بعيد المدى في مفهوم الإدارة العامة الشفافة، والذي يقوم على أساس المشاركة والانفتاح في الإدارة، أصبح أمراً ضرورياً إذا ما أُريد للإدارة العامة أنْ تؤدي عملها بصورة مسئولة وفعالة، وهو يكتسب اليوم أهمية متزايدة في نظرية القانون الإداري وتطبيقاتها، فقد بدأت أغلب الدول بتفعيل عناصر مبدأ الشفافية في أنظمتها القانونية، ومن ضمنها: إقرار الحق في الحصول على

---

[1] د. سامي الطوخي، مرجع سابق، ص 190 – 191. وأنظر أيضاً:
Bojan Bugaric, op. cit, p. 487.

[2] Bojan Bugaric, op.cit, p. 489.

المعلومات، التشاور في اعتماد اللوائح التنفيذية، إقرار الحق في التعاون في مجال اتخاذ القرارات السياسية الأساسية داخل المجتمع [1].

ويعد الحق في الحصول على المعلومات العامة الخطوة الأولى في طريق تحقيق انفتاح الإدارة العامة، والعنصر المركزي لمبدأ الشفافية الإدارية [2]. فمن خلال الحماية القانونية لحق الحصول على المعلومات يمكن للأفراد التوغل داخل أروقة الإدارة والحصول على كافة المعلومات التي تتعلق بالشأن العام، وبالتالي إتاحة الفرصة أمامهم للمشاركة على قدم المساواة في اتخاذ القرارات في مجال الإدارة العامة [3]. مما يعني أن لحق الحصول على المعلومات وظيفةً هامةً تتمثل في إضفاء الشرعية والديمقراطية على العمل الإداري [4].

ولا تقتصر أهمية حق الحصول على المعلومات عند هذا الحد، بل يعد أيضاً أداة هامة في يد المواطنين للإشراف على عمل الإدارة العامة؛ فمن خلال الحماية القانونية لحق الحصول على المعلومات يمكن وضع أعمال الإدارة العامة تحت النظر الحريص للجمهور، مما يمنع سوء استخدام السلطة والفساد [5].

وبالمجمل، فإن أهمية حق الحصول على المعلومات من الناحية الإدارية تتجلى في إحداث ثلاثة تغيرات أساسية في ملامح الإدارة العامة [6]، وذلك كما يلي:

1. الاتصال: إن الإقرار بحق الحصول على المعلومات يعني أن الإدارة العامة أصبحت تنصاع لمنطق الاتصال. ففي النموذج الإداري التقليدي المبني على السرية، تبنى دوائر الاتصال بين الإدارة العامة والجمهور على نموذج مفرد الجانب، وبطريقة تكفل سيطرة الإدارة على المجتمع. أما في النموذج الإداري

---

[1] أنظر في تطبيقات مبدأ الشفافية: د. سامي الطوخي، مرجع سابق، ص 270 وما بعدها.
[2] C. Parisi, op. cit, p. 9.
[3] J. Chevallier, op. cit, p. 249.
[4] Bojan Bugaric, op. cit, p. 494.
[5] Ibid.
[6] J. Chevallier, op. cit, pp. 252 – 256.

الشفاف المبني على إتاحة المعلومات، فإن لغة الحوار المبنية على التفاعل والثنائية والتبادل تصبح القاعدة الأساسية في العلاقة بين الإدارة والجمهور، وبالتالي يكون لكل طرف أثره على الآخر، ويكون له الحق في أن يحصل من شريكه على المعلومات. وهذا المفهوم الجديد في العلاقة بين الإدارة العامة والجمهور سرعان ما يجعل من المواطن عنصراً فاعلاً في الإدارة العامة وليس مجرد خاضعٍ لها، وهو ما يقود تدريجياً إلى استبدال مصطلح المدار بمصطلح العميل [1].

2. العلانية: كما يؤدي الإقرار بحق الحصول على المعلومات إلى إخضاع الإدارة العامة لمبدأ العلانية، وبالتالي الخروج من منطقة الظل التي تحيط بأعمالها، فتصبح إدارة تمارس أعمالهـــا تحت أنظار الجمهور وفي وضح النهار، لا تخفي أسرارها أو تحتفظ بخصوصيتها، مما يحولها تدريجياً إلى بيت من زجاج. فالشفافية الإدارية تعني اختفاء السرية، بمد العلانية إلى أعمال الإدارة، وخضوعها للمناقشة العامة. وللعلانية أهمية كبيرة في مجال الإدارة العامة، فهي تدخل النموذج الديمقراطي على الجهاز الإداري الذي يهيمن عليه منطق المهنية، فتصبح الإدارة العامة ملتزمة بتبرير اختياراتها وتصويب أخطائها.

3. القرب: ويؤدي الإقرار بحق الحصول على المعلومات إلى جعل الإدارة العامة قريبة من المجتمع، بحيث يصبح الخط الفاصل بينهما ضئيلاً جداً. فالشفافية الإدارية تعني نهاية الإدارة المنفصلة والمنعزلة عن بقية المجتمع، وإزالة كافة الحدود بين الإدارة والمجتمع، وجعل الإدارة ملاصقة لبيئتها الاجتماعية. كما تعني أيضاً سحب الخصوصية التنظيمية والمؤسساتية من الإدارة، ودمجها في المجتمع، بحيث لا تعود كياناً متميزاً ومنعزلاً عنه، بل جزءاً لا يتجزأ منه. ويقود تطبيق مبدأ الشفافية الإدارية إلى موافقة الأفراد على أعمال الإدارة التي تم استبعادهم عنها من قبل، وبالتالي البدء في ممارسة المسؤولية الإدارية، مما يحمل الإدارة العامة على استشارتهم في إعداد القرارات الإدارية.

---

[1] C. Parisi, op. cit, p. 20.