

الإدارة بالشفافية

الدكتور مهند نوح*

كلية الحقوق – جامعة دمشق

أولاً – القاعدة التقليدية: السريّة الإدارية:

لقد عاشت الإدارة العامة منذ القدم في حالة من السرية، حيث كانت الفكرة السائدة أنّ الأفضل للمصلحة العامة أن تبقى الشؤون العامة بعيدة عن عيون الجمهور. وتقتضي السرية ألاّ يعلم بالسر إلا الأشخاص الذين تحتم الظروف اطلاعهم عليه، ومن ثم فإن السرية تقتضي أن يجري العمل المراد كتماناً بعيداً عن كل شخص ليس طرفاً فيه. ومن ثم فقد غرست البيروقراطية منذ زمن طويل في ضمير الإدارة أن تدعيم سلطتها و استقلالها، لن يتجسد إلا بالعمل ضمن حلقة مغلقة بدلاً من سماء مكشوفة.

وإذا كانت ضرورات مراعاة المصلحة العامة تفرض – دون شك – وجوب أن تظل بعض المجالات و الأنشطة و الأعمال بعيدة عن النشر والإفصاح؛

(*) محاضرة أُلقيت في قاعة المحاضرات في مجمع اللغة العربية بتاريخ ٢٨ ربيع الأول

١٤٣٠هـ – الموافق ٢٥ آذار – ٢٠٠٩م.

لأهميتها ومساسها بالمصالح الحيوية المختلفة للدولة، ولما يترتب على ذلك من تأثير ضار عليها، فإن ذلك لا يُعدُّ قاعدة عامة بالنسبة لأنشطة الدولة الأخرى.

وكذلك فإن احترام الحياة الخاصة للأفراد يوجب عدم إفشاء المعلومات المتعلقة بها، وخصوصًا الأسرار التي يقوم الأفراد بإيداعها أو بالإفشاء بها لطوائف معينة من الموظفين العموميين، التي تصب في خانة الأسرار المهنية.

ولكن بعيدًا عن هاتين الحالتين، نجد أن الإدارة العامة التقليدية قد درجت على اتباع نهج السرية المطلقة في كافة وجوه نشاطها، لتصبح أصلًا عامًا يحكم عمل الإدارة العامة.

وقد قامت فلسفة السرية على ركيزة هامة تتمثل في وجوب أن يكون للشخص المعنوي العام حياته الخاصة كالشخص الطبيعي تمامًا، ومن ثمَّ فإنَّ العلانية والوضوح يُعدَّان اعتداءً على حياة الإدارة الداخلية. وارتكزت هذه الفلسفة أيضًا على ضرورة استقلال العاملين ضمن الإدارة، حيث إن الموظفين سيعملون بقدر أقل من الحرية والاستقلال، إذا خطر في أذهانهم أن آراءهم سوف يطلع عليها الآخرون.

وكان موقف القضاء الإداري من العوامل المساهمة في تدعيم أركان السرية الإدارية، وذلك على أساس أن الإدارة غير ملزمة مع غياب النص القانوني الصريح بإطلاع الأفراد على المعلومات المتوفرة لديها، أو في تسبب قراراتها بوجه عام.

ومما دعم ذلك أن المشرعين في الدول المختلفة، قد اتجهوا نحو إقرار السرية

مبدأً قانونيًا عامًا، يطول حياة الإدارة العامة الداخلية، ويفرض واجبًا وظيفيًا على العاملين لديها.

وتنقسم الأسرار في الإدارة العامة إلى أنواع:

١- الأسرار بطبيعتها: وهي التي تقتضي بحكم ماهيتها ألا يطلع عليها إلا بعض الأشخاص بحكم عملهم ضمن الإدارة، ومن ثم فلا يُشترط لتكتسب معلومة ما هذه الصفة أن تصدر تعليقات خاصةً بذلك. وذلك مثل الأسرار المتعلقة بالمناقصات و العقود الحكومية.

٢- الأسرار الحكومية: وهذا النوع من المعلومات ليس سرًا في حد ذاته، ولكن إذاعته سوف تؤدي من حيث النتيجة إلى إذاعة سر بطبيعته.

٣- الأسرار اعتمادًا على نص: وهي تلك المعلومات الإدارية التي يقرر القانون صراحةً طبعتها بالطابع السري.

٤- الأسرار بحكم التعليقات: وهي المعلومات الإدارية التي لا تُعد سرية بطبيعتها، ولكن التعليقات التي تصدر عن الرؤساء الإداريين تطبعها بهذه الصفة.

٥- ومن الملاحظ أن النزوع إلى السرية قد تبلور من خلال أربع نقاط هي:

أ- الصفة غير الحضورية لإعداد القرارات الإدارية. استنادًا إلى عدم الاطلاع والمشاركة في صنع القرارات الإدارية التي تهم الأفراد.

ب- عدم علانية المداولات المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية.

ج- سرية كافة الوثائق الإدارية، ومن ثم فإن القاعدة الأساسية هي عدم

إِطْلَاعِ الْمَوَاطِنِ عَلَى هَذِهِ الْوُثَائِقِ إِلَّا بِصِفَةِ اسْتِثْنَائِيَّةٍ.

د- قاعدة عدم تسبب القرارات الإدارية، فالإدارة غير ملزمة بتحديد مبررات قراراتها، إلا إذا فرض القانون عليها ذلك بنص خاص.

ومن الملاحظ أن قانون العاملين السوري ذا الرقم ٢٠٠٤/٥٠ قد حظر على العامل في الدولة أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك. ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك العامل الخدمة (الفقرة أ من المادة ٦٤ من قانون العاملين)، كما حظر على العاملين الجمع بين وظائفهم وبين العمل في القطاع الخاص خصوصاً، وذلك خشية إفشاء الأسرار الإدارية، التي يُطلع عليها لمصلحة الغير (الفقرة و من المادة ٦٤ من قانون العاملين)، واستكمالاً للالتزام بالسرية، فقد حظر قانون العاملين أيضاً على العامل أن يحتفظ لنفسه بأصول الأوراق الرسمية، كما حظر عليه أن يقوم بنزعها من ملفاتها (الفقرة ج من المادة ٦٤ منه).

وعلى كل حال، فقد ثبت أن السرية الإدارية هي إحدى أسباب الفساد الإداري؛ إذ إن الفساد الإداري يظل عملاً مستتراً ويتم عادة في إطار من السرية والخوف، فمن النادر أن تتم أعمال الفساد بشكلٍ ظاهر.

ثانياً- الانتقال من السرية إلى الشفافية:

الشفافية بوجه عام هي القدرة على إبصار الأشياء الموضوعية خلف جدران،

ومن ثمَّ القدرة على رؤية هذه الأشياء وإدراك حقيقتها.

أما من الناحيتين القانونية والإدارية، فإن الشفافية هي حق كل مواطن في

الوصول إلى المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار ضمن الإدارة، بحيث تصبح الإدارة العامة إدارة من زجاج، فيكفي النظر من خارجها لمعرفة ما يدور بداخلها، وبذلك تعد الشفافية متطلباً ضرورياً لوضع معايير أخلاقية للعمل الإداري، كما تُعد المنطلق نحو عقلنة العملية الإدارية وترشيدها. والشفافية بهذا المعنى تغدو حقاً من حقوق المواطنين لدى الإدارة، وواجب على هذه الأخيرة يجب مراعاته.

وإذا أردنا تحليل التعريف السابق، نجد أنه يتكون من العناصر الآتية:

١- إن وجود مبدأ الشفافية في عمل الإدارة، يفترض أولاً وجود التزام قانوني واقع على عاتق الإدارة بهذا الشأن، ومن ثم فيجب أن يفرض فرضاً بمقتضى نصوصٍ تشريعيةٍ ملزمة.

٢- إن المضمون الأهم الذي يحمله التعريف السابق إنما يتمثل بوجود سعي الإدارة إلى المواطنين وتزويدهم بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة مظاهر النشاط الإداري لديها. مع كل ما يحمله ذلك من إقرار بحق المواطنين في الوصول، و الاطلاع على كافة بيانات ووثائق الإدارة بمختلف أنواعها.

٣- وإذا تبلور مفهوم الشفافية وفقاً لما تقدم آنفاً فإن هذا المفهوم ذاته يفرض وصولاً غير مكلف للمواطن إلى المعلومة، أو الوثيقة الإدارية المطلوبة.

٤- ويفترض التعريف السابق وجود التزام على عاتق الإدارة العامة بالإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية، التي كانت وراء قيام الإدارة بالتصرف الإداري.

وفي الحقيقة إن الأساس الفلسفي الذي تقوم عليه فكرة الشفافية الإدارية

إنما يتمثل في نظرية العقد الاجتماعي التي تفترض ما يلي:

١- وجود حقوقٍ وحرّياتٍ طبيعية للأفراد سابقّة على قيام المجتمع السياسي، وقد تم التنازل عن هذه الحقوق لمصلحة الجماعة، كما عبر الفيلسوف جان جاك روسو. إلا أن ذلك يعني في النهاية أن تبقى هذه الحقوق قيّدًا على الحكام لا يستطيعون الحد منها، أو الاعتداء عليها.

٢- إن الانتقال من حالة الفطرة لتكوين المجتمع السياسي كان و ليد الإرادة الحرة للأفراد.

٣- إن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة، وإن الحرية تقتضي مساواة الأفراد في ممارستها.

ودون أدنى شك فإن كافة النتائج السابقة لا يمكن تحقيقها، إلا في ظل إدارةٍ عامّةٍ واضحة، وهذا يفترض تبني مبدأ الشفافية الإدارية. وهذا يعني بالنتيجة أنّ عملية الشفافية الإدارية هي تأكيدٌ على حالة التوافقية التاريخية التي بُني على أساسها العقد الاجتماعي.

ثالثاً- التطبيقات التشريعية المقارنة للشفافية فيما يتعلق بالاطلاع على الوثائق

الإدارية:

لقد كانت فرنسا من أوائل الدول الأوروبية التي تبنت حق اطلاع المواطنين على الوثائق الإدارية، حيث صدر قانون ١٧/٧/١٩٧٨ المعدّل بقانون ١٢/٤/٢٠٠٠، الذي سُمّي بقانون تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين. وبمقتضى هذا القانون أصبح للأفراد المتعاملين مع الإدارة حق الاتصال بكافة الوثائق

الإدارية والاطلاع عليها، وأناط الرقابة على تنفيذ ذلك بسلطة إدارية مستقلة،
La commission de l'accès aux documents administratifs هي لجنة الدخول على الوثائق الإدارية، وبذلك فإن الاتصال بالوثائق الإدارية قد تطور من مجرد كونه
مكنة خاضعة لتقدير الإدارة، إلى حق يمكن أن يطلبه المتعامل معها في كل وقت،
ودون أن تستطيع الإدارة رفضه، عن طريق تذرعها بالتكتم المهني. ومن الملاحظ
أن مصطلح الوثيقة الإدارية يُفسر بمعناه الواسع في مجال تطبيق القانون المذكور،
ومن ثم تشمل حتى الوثائق الصادرة عن أشخاص القطاع الخاص طالما أنيط بها
مهام إدارة مرفق عام. ويكون الأمر ذلك إذا كانت المهمة يمارسها شخص
معنوي عام، ولا تتعلق بمرفق عام كما هو الحال مثلاً بالنسبة لعقود القانون
الخاص التي تبرمها الإدارة.

ولكن لا ينصرف مفهوم الوثيقة الإدارية التي يجب الاطلاع عليها إلا إلى
الوثيقة الموجودة والمحددة والمنجزة، ومن ثم لا تُلزم الإدارة بإعداد وثيقة لم
توجد بعد، كما لا تلزم بإعداد وثيقة لحاجات الاطلاع، ولكن لا يُشترط أن
تكون الوثيقة المطلوبة للاطلاع في حيازة الإدارة التي أصدرتها؛ إذ قد تكون في
حيازة إدارة أخرى.

ويشمل حق الاطلاع السابق جميع الوثائق المكتوبة والمسموعة والمنظورة.
ويتاح حق الاتصال بالوثائق الإدارية لكل شخص طبيعي أو اعتباري، ولا
يشترط إثبات مصلحة معينة لدى طالب الاطلاع، حيث استقر القضاء الإداري
الفرنسي، على أنه يحق للمواطن أن يطلب الاطلاع على الوثيقة الإدارية لمجرد
الفضول، ويمكن أن يكون طلب الاطلاع على الوثيقة شفهيًا، ولكن يفضل أن

يكون مكتوبًا، كما يحق لطالب الاطلاع أن يطلع على الوثيقة المطلوبة على الطبيعة أو في مكان وجودها Sur place ، ويحق له أن يحصل على صورة أو نسخة منها، ويحق للإدارة أن تمتنع عن إطلاع صاحب العلاقة إذا سبق أن نُشرت الوثيقة في الجريدة الرسمية نشرًا كافيًا.

أما إذا رفضت الإدارة إطلاع صاحب العلاقة على الوثيقة الإدارية المطلوبة، فإنه يحق لطالب الاطلاع اللجوء إلى لجنة الاتصال بالوثائق الإدارية في مدة شهرين على الأكثر.

أما في المملكة المتحدة فيلاحظ أن حقَّ الحصول على المعلومات من قبل الإدارة تأخر فلم يقر حتى عام ٢٠٠٠، حيث كان المبدأ السائد هناك هو سرية أنشطة وأعمال الإدارة، فقد صدر قانون حرية المعلومات Freedom information acte ، وقرر الحق العام للأفراد في الحصول على المعلومات التي بحوزة الإدارة، ويجب على الإدارة أن تستجيب لطلب الاطلاع خلال عشرين يومًا من تاريخ تقديم الطلب، ويختص عرض المعلومات بالرقابة على تطبيق القانون المذكور آنفًا.

رابعًا- تطبيقات الشفافية على مستوى القرارات الإدارية:

إن القرار الإداري يُعد الامتياز الأكبر والأهم في يد الإدارة، فهي تستطيع عن طريقه المساس بالمراكز القانونية للمواطنين بغض النظر عن إرادتهم، وذلك على خلاف القاعدة المقررة في القانون المدني التي تنص على عدم جواز انعقاد الروابط القانونية إلا برضا جميع أطرافها، ونظرًا لخطورة هذا التصرف القانوني الذي تبرمه الإدارة، فقد تطور الفكر القانوني نصًا واجتهادًا و فقهاً نحو إيجاد

نمط من الشفافية الإدارية يشكل بدوره ضمانةً أكبر للأفراد عند اتخاذ الإدارة لهذه القرارات، وتمثل عناصر منظومة الشفافية في إطار القرارات الإدارية فيما يلي:

- النزوع نحو جعل القرار قائماً على الاتفاق لا الفرض بالإرادة المنفردة للإدارة.

- ابتكار فكرة القرار الإداري الضمني والسليبي.

- تسبيب القرارات الإدارية.

وسوف نستعرض هذه الأفكار فيما يلي:

١- القرار الاتفاقي: هو ذلك القرار الصادر بناء على رضا وموافقة المخاطب به، بمعنى أن هذا النوع من القرارات لا يصدر إلا بموافقة من يمسه هذا القرار، ففي هذه الحالة لا تقوم إدارة ما بإصدار القرار بإرادتها المنفردة، إنما يشترك معها من يمسه القرار بآثاره في اتخاذه، وذلك يعني أن القرار لا يكون موجوداً ومنتجاً لآثاره القانونية، إلا إذا شارك في تكوينه المخاطب به بعد التفاوض مع الإدارة، ولعل الإدارة تكون في هذه الحالة في أعلى درجات الشفافية؛ لأن المخاطب بالقرار يكون على علم مفصل بكافة الخلفيات والحيثيات والظروف التي بني على أساسها القرار، بعدما شارك في إبرامه، وبذلك تتحول العلاقات بين السلطة الإدارية والأفراد من علاقات قائمة على فرض الإرادة المنفردة لهذه السلطة على الأفراد، إلى علاقات تقوم أساساً على التفاوض والحوار والاتفاق. ودون أدنى شك فإن هذا المظهر الاقتناعي للعلاقات بين الإدارة والأفراد يجعل الإدارة في مركز أكثر تساويًا معهم من جهة، ويجسد في الوقت نفسه تطوراً حاسماً لمبدأ المشروعية من جهة أخرى.

٢- مبدأ القرار السلبي و مبدأ القرار الضمني:

إن أكثر صور الغموض الإداري، على المستوى العملي خصوصاً، يتجلى في امتناع الإدارة، وهذا الامتناع يظهر في صورتين: الصورة الأولى أن تمتنع الإدارة عن إصدار قرار يجب إصداره وفقاً للقانون، وعندئذ نكون أمام ما يسمى بالقرار السلبي، أما الصورة الثانية فتبدو في صمت الإدارة لمدة من الزمن بعد أن يقدم لها المواطن طلباً بشأن ما، حيث يتولد قرارٌ بعد مرور هذه المدة، ناجم أساساً عن صمت الإدارة الملبس، وعندئذ نكون أمام ما يُسمى بالقرار الضمني، وقد أجاز الاجتهاد القضائي ومن قبله القانون، معالجة هذه الأوضاع الغامضة إذن بعدم ترك الإدارة وشأنها، إنما بإلزامها بالإفصاح عن الموقف بقوة القانون، وقد زادت بعض القوانين المقارنة على ذلك، حيث رأت أن صمت الإدارة يقود إلى القبول من حيث الأصل إذا لم ينص القانون على الرفض صراحة كما هو الحال مثلاً بالنسبة للقانون الفرنسي، أي إن حالة الإفصاح المترتبة في هذه الحالة بقوة القانون، إنما هي حالة إفصاح إيجابية ومن صنع المشرع، وذلك على خلاف ما هو مستقر عليه في المنظومات القانونية الأخرى، حيث إن المشرع والقضاء يُعدّان صمت الإدارة من حيث الأصل إفصاحاً بقوة القانون، ولكن الإفصاح في هذه الحالة ذو طابع سلبي، حيث يعد صمت الإدارة رفضاً ما لم ينص القانون صراحة على أنه قبول. وذلك كما هو الحال في سورية ومصر.

٣- تسبب القرارات الإدارية: سبب القرار الإداري هو الظروف القانونية

أو الواقعية التي يقوم عليها القرار، بمعنى أن الإدارة إذا أرادت أن تصدر قراراً فلا بد أن يكون هناك ظرفٌ حدث في الواقع ودفع الإدارة إلى إصدار القرار، أما

إذا لم يوجد هذا الظرف فإن القرار يكون عندئذ باطلاً.

والمشكلة الكبرى كانت دائماً هي إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها، وفي الحقيقة إن هذه العملية التي تفصح عن طريقها الإدارة عن أسباب قراراتها هي التي تُسمى تسبب القرارات الإدارية، ويجري ذلك بصورة مادية عن طريق إيراد أسباب القرار في متنه وعند تحريره.

والتسبب في الحقيقة ذو أهمية كبرى للأفراد و للقاضي الناظر في منازعات الإدارة ولرجل الإدارة على حد سواء:

بالنسبة للأفراد: يلاحظ أن التسبب يشكل ضماناً مهمة لا يمكن التنازل عنها؛ لأنه يقدم لذي الشأن توضيحاً كافياً لكل ظروف وملابسات القرار، وهو بذلك يتيح الفرصة لذي الشأن بأن يحدد موقفه من القرار، فإما أن يقتنع به، وإلا فله أن يتظلم منه إدارياً، أو أن يطعن به قضائياً. ومن هنا يغدو التسبب أساساً لديموقراطية إدارية بين الإدارة وجمهور المواطنين.

أما بالنسبة للقاضي الإداري: فإن التسبب هو الوسيلة التي تسهل له القيام بوظيفته في الرقابة على صحة الأسباب (الظروف) التي بني عليها القرار.

وأما بالنسبة لرجل الإدارة: فإن التسبب يُعد بمنزلة المرجع أو الأرشيف الذي يستطيع الرجوع إليه لمعرفة الأسلوب الذي تم استناداً إليه مواجهة الظروف والملابسات المحيطة بالعمل الإداري. وإضافة إلى ذلك فإن التسبب يقلل من احتمالات القرارات الخاطئة، حيث إن القرار الذي تفصح فيه الإدارة عن أسبابه يدفع رجل الإدارة إلى التروي والتمحيص والتفكير العميق والمنطقي في الظروف و الملابسات المحيطة بالقرار عند إصداره.

وإن تصاعد دور السلطة التنفيذية في مواجهة الدور الذي تنهض به السلطان التشريعية والقضائية، حتمَّ أيضًا زيادة القرارات الإدارية، وتدخل هذه القرارات في صلب حياة المواطنين، مما أدى إلى وجود آثار قانونية عظيمة ناجمة عن هذه القرارات، وهو ما حتمَّ أن يكون هناك تزايدٌ في الإفصاح عن أسباب هذه القرارات في مواجهة المخاطبين بها.

وكانت القاعدة التقليدية أن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن أسباب قراراتها، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة، وفي حالات خاصة، ولكن إذا نص القانون على ذلك، فلا بد أن تتقيد به الإدارة وإلا بطلَّ قرارها لمخالفته لشكلٍ جوهري في القرار. وقد أدى هذا الوضع إلى جعل القاعدة هي عدم تسبب القرارات الإدارية، ومن ثم فإن القاعدة هي عدم الإفصاح عن الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرارها، مما أحاط قرارات الإدارة بالغموض في غالب الأحوال.

وقد ارتكزت الحجج القائلة بعدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية من حيث الأصل على ما يلي:

١- إن عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، إنما هو تعبيرٌ عن فكرة القرار الإداري ذاتها، باعتباره أحد امتيازات السلطة العامة التي تملكها الإدارة العامة في مواجهة الأفراد.

٢- إن عدم التسبب الوجوبي يضمن فاعلية النشاط الإداري، حيث إن تقرير التسبب مبدأً عامًا إنما يقود في النهاية إلى الإثقال على عاتق الإدارة بأعباء شكلية قد تعيقها في أداء وظائفها بفعالية.

٣- إن قرينة سلامة القرارات الإدارية تستبعد الالتزام العام بالتسبب، 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 تركز على أسباب صحيحة مما يستبعد بدوره التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية.

٤- فاعلية الرقابة القضائية تستبعد الالتزام بالتسبب: إذ إن القاضي الإداري يبسط رقابة واسعة على أسباب القرارات الإدارية، وهو ما يشكل في حد ذاته ضماناً تحول دون وجوب تسبب القرارات الإدارية أصلاً عاماً. وقد تطور الوضع السابق حيث استمر اعتبار المشرع المحدد للقرارات الخاضعة للتسبب، ولكن هذا النهج اختلف مع سابقه من حيث التوسع في القرارات التي يجب تسببها؛ إذ يحدد القانون في هذه الحالة أنواعاً من القرارات الواجبة التسبب، وعندئذ لا يقتصر التسبب على قرارات خاصة بعينها كما هو الوضع في إطار الاتجاه التقليدي، وهذا الحل قد اعتمده كل من المشرعين الفرنسي والإسباني، إلا أن التطور الحاسم في هذا المجال تمثل في صدور تشريعات حديثة في كثير من الدول، تجنح نحو الأخذ بمبدأ عام مؤداه التزام الإدارة بتسبب كافة قراراتها الإدارية، وذلك عدا حالات استثنائية يقرها القانون على سبيل الحصر تتعلق ببعض القرارات ذات الصفة الخاصة. وقد ذهبت في هذا المنحى التشريعات في هولندا و السويد وسويسرا و تركيا وقبرص، بل إن مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية أصبح حقاً أساسياً Droit fondamentalt في بعض الدول وذلك بعد أن أُدرج في دساتيرها، وذلك كما

هو الحال مثلاً في دستور دولة جنوب إفريقيا، الذي أقر حقاً أساسياً للمواطنين أطلق عليه تسمية «الحق بالعدالة الإدارية» Right to administrative justice، إذ نصت الفقرتان ١ و ٢ من هذا الدستور على ما يلي:

(كل فرد:

١- له الحق في قرار قانوني Lawful ومنطقي reasonable وصحيح إجرائياً .Procedurally fair.

٢- له الحق في الحصول على أسباب مكتوبة للقرار الإداري الذي يفرض عبئاً عليه أو الذي يكون ذا أثر سلبي على مركزه القانوني...).

وعلى كل حال، فإن التسبب لا يكون صحيحاً إلا إذا توفرت فيه الشروط الآتية:

١- أن يكون مباشراً، أي أن يرد في صلب محرر القرار ذاته، وهذا يعني أنه إذا اشترط القانون تسبب قرار من القرارات فلا يجوز أن يكون شفويًا؛ لأن فكرة التسبب تتلاءم مع الكتابة وتستبعد التصرفات المسكوبة خارج النطاق الكتابي. وكذلك الحال لا يجوز أن يكون التسبب بالإحالة، أي لا يجوز لمُصدر القرار أن يحيل على وثيقة أخرى صادرة عن غير محرر القرار، على أساس أنها تتضمن أسباب قراره.

٢- أن يكون التسبب معاصرًا للقرار La motivation simultanée : وهذا يعني وجوب توفر التلازم الزمني بين إصدار القرار والإفصاح عن أسبابه؛ وذلك لأن تخلف التسبب المعاصر للقرار يقدم فرصة للإدارة لاصطناع أسباب

أخرى له تبتدعها تمهيداً لقرار محتمل أو تبريراً لقرار مفتعل.

٣- أن يحتوي التسبب على جميع الاعتبارات القانونية والواقعية التي دعت

إلى إصداره.

٤- يجب أن يكون التسبب محددًا لا مبهمًا، بحيث يسمح لصاحب الشأن

الإحاطة بأسباب القرار الذي صدر في مواجهته. ويكون القرار كذلك بمجرد

ذكر الأسباب الجوهرية للقرار، ولو أغفلت الأسباب الثانوية، مادامت

الأسباب الجوهرية قادرةً بحد ذاتها على حمل القرار.

٥- يجب أن يكون التسبب منطقيًا بحيث يُبرز تناسب أسباب القرار مع

مضمونه، وبما يبين التناسب بين مقدمات القرار ونتائجه.

ومن الملاحظ أن الإخلال بالتسبب الوجوبي يترتب عليه جزاء قانوني هام

يعصف بالقرار في رتمته، وهذا الجزاء هو البطلان لعيبٍ في شكل القرار.

خامسًا- الشفافية في إطار العقود الحكومية:

تؤدي العقود الحكومية دورًا اقتصاديًا هامًا في كل الدول، و لاسيما من

حيث قدرتها على حث الدورات الاقتصادية، ولكونها الأداة الأساسية لصرف

النفقات العامة، لذلك فإنه من المسلمات في إطار التشريعات الناظمة لإبرام

العقود الحكومية، أن تُوزَّع المعلومات المتعلقة بالصفقة العامة على كل من يعينهم

أمرها توزيعًا عامًا، وبما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتًا كافيًا لإعداد

عروضهم و تقديمها، و لا يتحقق ذلك إلا باللجوء إلى الإعلان العام لتصل

المعلومات المتعلقة بالصفقات الحكومية إلى جميع من يعينهم أمرها.

وبناء على ما تقدم، فإن قوانين المشتريات الحكومية التي تفتقر إلى العلانية عند إبرام هذا النمط من العقود تعد فاقدة للشفافية، وهو الأمر الذي يقود بدوره إلى الفساد الإداري.

لذلك فقد اعتمدت جميع التشريعات النازمة للعقود الحكومية في العالم مبدأ علانية إبرام هذه العقود (ومن هذه التشريعات القانون ٥١ / ٢٠٠٤ الناظم لعقود المشتريات و المبيعات الحكومية في الجمهورية العربية السورية في الفقرة أ من المادة ٩ منه)، بل إن بعض التشريعات قد أشار صراحة إلى مبدأ الشفافية إضافة إلى العلانية في إطار إبرام و تنفيذ هذه العقود ذاتها (كما فعل المشرع الفرنسي في قانون عقود الشراء العام الصادر في ١ / ٨ / ٢٠٠٦، وقانون المناقصات و المزادات رقم ٨٩ / لسنة ١٩٩٨ في مصر).

سادساً- الضمانات العامة للشفافية الإدارية:

وأخيراً يمكن لنا أن نبين ملامح الضمانات العامة لتطبيق الشفافية الإدارية ضمن نطاق الإدارة العامة:

١- الاستجابة الفورية لطلبات الحصول على المعلومات، وضمن مواعيد قصيرة ومحددة قانوناً، وهذا يتضمن التزاماً على عاتق الإدارة بأن تقابل طلبات الحصول على المعلومات دون توانٍ أو مماطلة، فلا يكفي إتاحة المعلومات للأفراد إذا كانت هذه الإتاحة ستأخذ وقتاً طويلاً، يبذله طالب المعلومات في سبيل الوصول إليها، لذلك فإن أي قانون للشفافية يجب أن يراعي الاستجابة السريعة كلما كان ذلك ممكناً ومتاحاً (على سبيل المثال هذه المدة شهر واحد في

القانون الكندي، و شهران في قانون ١٧ / ٧ / ١٩٧٨ النافذ في فرنسا).

٢- التظلم من القرار الصادر بشأن رفض طلب الاطلاع على المعلومات،

وهذه الضمانة هامة جداً حيث تشترطها غالبية التشريعات المعاصرة التي نظمت حق الاطلاع على الوثائق الإدارية، وذلك شرطاً أولياً لقبول الطعن بإلغاء قرار رفض الاطلاع على الوثائق الإدارية.

٣- ضرورة وجود رقابة قضائية فعالة ومستقلة و جزاءات رادعة لعدم

الإذعان للأحكام القانونية المتعلقة بالشفافية.



أهم المصادر

أولاً- باللغة العربية:

- ١ - د.سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٢ - د. محمد عبد الواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠..
- ٣ - د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية، بلا دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٤ - د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٥ - د. مهند نوح، الإيجاب و القبول في العقد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٦ - د. مهند نوح، الفساد الإداري، دار الفكر العربي، بحث مقدم بمناسبة تكريم أ.د. محمد عزيز شكري، ٢٠٠٨.

ثانياً- باللغة الفرنسية:

- Lemasurier.J, Du refus au droit d'être informé, R.D.P, 1980, p1240.
- Laveissiere.J, Le droit à l'information à l'épreuve du contentieux, A propos de l'accès aux documents administratifs, D, Chro, 1987, p275.
- Chabanol.D, L'accès aux informations administratives, Gaz.Pal, N°4, 1985, p429.
- Forge.J.M, Droit administratif, P.U.F, Paris, 2002.
- Lebreton.G, Libertés publiques et droit de l'homme, A.Colin, Paris, 2003.