

## الشفافية الدستورية في اختيار الوزراء وإعداد المنهاج الوزاري "دراسة مقارنة"

الباحث. حيدر عبد الله عبود جابر أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف

كلية القانون/ جامعة كربلاء

Email :Samir\_muayd@yahoo.com Haideralgaber86@gmail.com

### الملخص

يتلزم الحق في المعرفة مع امتداد الثقافة الديمقراطية وترسيخ سيادة القانون والمقدرة على الحكم باستقامة ووضوح، وهو ما يتحقق بالتزام الإدارات بنشر المعلومات وتوافر الآليات الفاعلة التي يستطيع الجمهور عبرها الحصول على المعلومات والاطلاع عليها لتحقيق الشفافية في عمل السلطة التنفيذية، بكونها تعزز وحدة الدولة وتجنب السلطات ومنها السلطة التنفيذية اتخاذ قرارات قد تؤدي إلى انهيار البلد، على أن لا يفهم من ذلك التوسع في الشفافية دون قيود وحدود، وكلما زادت درجة الشفافية زادت درجة الإحساس بالمساواة والعدالة، وأسفرت عن كفاءة القرارات المتعلقة بمؤسسات الدولة، والابتعاد عن السرية في الأعمال التي تعد الغطاء الذي يتستر به أصحاب المناصب العليا لشرعنة الفساد في مرافق الدولة ولاسيما في إطار اختيار الوزراء، والمنهاج الوزاري الذي يعد القاعدة الذي يلتزم بها مجلس الوزراء في أعماله .

وتكمن مشكلة البحث في السؤال: هل ألزم المشرع الدستوري العراقي رئيس مجلس الوزراء باتباع الشفافية عند تسمية كابينته الوزارية؟ وهل هناك تقنين قانوني يمكن المواطنين من الاطلاع على أعمال رئيس الوزراء عند اختياره للكابينة الوزارية بهدف ضمان اختيار أفضل الكفاءات لشغل المناصب الوزارية؟ وهل هناك شفافية في إعداد وتنفيذ البرنامج الحكومي الذي صوت عليه مجلس النواب عند منح الثقة للكابينة الوزارية ؟  
الكلمات المفتاحية: الشفافية ، مكافحة الفساد، اخيار الوزراء ،المنهاج الوزاري،الرقابة.

## **Constitutional Transparency in the selection of ministers and prepare ministerial curriculum( Comparative Study )**

**Researcher.Haider A. Abbood**

**Prof.Dr.Samir M. Abdullatif**

**College of Law / University of Karbala**

**Email:Haideralgaber86@gmail.com Samir\_muayd@yahoo.com**

### **Abstract**

The right to know goes hand in hand with the extension of democratic culture and the establishment of the rule of law and the ability to govern with integrity and clarity. And, this is achieved by the commitment of departments to spread information and the availability of effective mechanisms through which the public can obtain information and access to information to achieve transparency in the work of the executive. It also strengthen the unity of the state to avoid the collapse of the country. On the other hand, the expansion of transparency is not understood without restrictions and limits. Moreover, the greater the degree of transparency, the greater the degree of sense of equality and justice, and results in efficient decisions related to the institution. State should move away from the secrecy in the realization which is considered as the cover for the senior positions holders to legitimize corruption in state facilities, especially in the framework of the selection of ministers, and ministerial platform, which is the base for the Council of Ministers in his works.

The research problem lies in whether the Iraqi constitutional legislator obliged the Prime Minister to follow transparency when naming his cabinet. And, how far there is legal regulation that enables citizens to be informed of the actions of the Prime Minister when choosing a cabinet in order to ensure the selection of the most qualified personnel to fill ministerial positions. In addition, is there transparency in the numbers and implementation of the government program voted by the House of Representatives when granting confidence to the cabinet?

Accordingly, the research should be divided into two requirements. Firstly, the definition of transparency and its legal basis should be recognized through two branches. We devote the first to the definition of transparency, and we show in the second section the legal basis for transparency, and we highlight in the second demand the transparency in the work of the Prime Minister through two branches. We will study in the first the transparency in the field of choosing Ministers, and in the second branch, we will discuss transparency in the ministerial curriculum

**KeyWords:Transparency, Anti-corruption, Choose the minisers, Ministerial mission, Control.**

## المقدمة

يتلزم الحق في المعرفة مع امتداد الثقافة الديمقراطية وترسيخ سيادة القانون والمقدرة على الحكم باستقامة ووضوح ، وهو ما يتحقق بالتزام الإدارات بنشر المعلومات وتوافر الآليات الفاعلة التي يستطيع الجمهور عبرها الحصول على المعلومات والاطلاع عليها لتحقيق الشفافية في عمل السلطة التنفيذية ، بكونها تعزز وحدة الدولة وتجنب السلطات ومنها السلطة التنفيذية اتخاذ قرارات قد تؤدي إلى انهيار البلد ، على أن لا يفهم من ذلك التوسع في الشفافية دون قيود وحدود ، وكلما زادت درجة الشفافية زادت درجة الإحساس بالمساواة والعدالة ، وأسفرت عن كفاءة القرارات المتعلقة بمؤسسات الدولة ، والابتعاد عن السرية في الأعمال التي تعد الغطاء الذي يتستر به أصحاب المناصب العليا لشرعنه الفساد في مرافق الدولة ولاسيما في إطار اختيار الوزراء ، والمنهاج الوزاري الذي يعد القاعدة الذي يلتزم بها مجلس الوزراء في أعماله .

وتكمن مشكلة البحث في السؤال هل ألزم المشرع الدستوري العراقي رئيس مجلس الوزراء باتباع الشفافية عند تسمية كابينته الوزارية ، وهل هناك تقنين قانوني يمكن المواطنين من الاطلاع على أعمال رئيس الوزراء عند اختياره للكابينة الوزارية بهدف ضمان اختيار أفضل الكفاءات لشغل المناصب الوزارية ، وهل هناك شفافية في إعداد وتنفيذ البرنامج الحكومي الذي صوت عليه مجلس النواب عند منح الثقة للكابينة الوزارية .

لذا يقتضي موضوع البحث سلوك منهج البحث العلمي التحليلي والمقارن للنصوص القانونية التي نظمت اختيار الوزراء ، والقواعد المتبعة في بناء المنهاج الوزاري في الدولة ، في سبيل الوقوف على مكامن الضعف والقوة فيها.

وعلى ذلك سنقسم موضوع البحث على مطلبين سنبحث في الأول تعريف الشفافية وأساسها القانوني عبر فرعين نخصص الأول لتعريف الشفافية ، ونبين في الفرع الثاني الأساس القانوني للشفافية ، ونسلط الضوء في المطلب الثاني على الشفافية في أعمال رئيس الوزراء عن طريق فرعين سندرس في الأول الشفافية في مجال اختيار الوزراء ، وسنتناول في الفرع الثاني الشفافية في المنهاج الوزاري.

## المطلب الأول/ التعريف بالشفافية

إن كل مفهوم يحتاج لبيان عبر دراسة دلالاته اللغوية والاصطلاحية ، ولا يشذ عن تلك القاعدة مفهوم الشفافية الذي يتطلب ذلك البيان ، على الصعيدين اللغوي والاصطلاح ، مما يسهم في وضع أطر تساعد على تمييزها من غيرها من المفاهيم المقاربة لها ، إضافة إلى ذلك بيان الأساس الدستوري لها ، وعلى ذلك سنتناول هذا المطلب بوساطة فرعين ، سنخصص الأول لبيان تعريف الشفافية ، وسنسلط الضوء في الفرع الثاني على أساسها القانوني ، وكالاتي :

## الفرع الأول/ تعريف الشفافية

من أجل الوقوف على المعنى الدقيق للحدود الدستورية للشفافية في أعمال ، السلطة التنفيذية، يقتضي منا الوقوف أولاً على المعنى اللغوي للشفافية ، ومن ثم على المعنى الاصطلاح لها ، وهذا ما سنوضحه بفقرتين ، وفق الآتي :

## أولاً: تعريف الشفافية لغةً

لقد اعتاد اللغويون عند البحث في المصطلحات المشتقة ، العودة إلى مصدر اشتقاقها ، فالشفافية في اللغة تعني قابلية الجسم لإظهار ما وراءه<sup>(١)</sup>، والشفاف الرقيق الذي لا يحجب ما وراءه<sup>(٢)</sup>، ويقال شفّ عليه ثوب ، ويشفّ بالكسر شفيفاً :أي رق حتى يرى ما تحته ، وشفف - الخفة - رقة الحال - الشئ القليل<sup>(٣)</sup> ، والجمع شفاف والشف الستر القليل<sup>(٤)</sup>، ويقال شفّهُ الهم والهواء والماء وغير : أي ذهب بعضه ، واستشفف الشرع أبصره بغيره واختبره وفحصه ، ويقال : استشف الثوب : ففّش ما فيه من عيب ، واستشف الكتاب والأمر : بحثه وتبين ما فيه ، والشفافة : بقية الشراب<sup>(٥)</sup>، واشفف الباحث الأمر كله : أي استقصاه بحثاً واستوفاه<sup>(٦)</sup>، وشفّ تشفّ وشفّفاً : زاد أو نقص<sup>(٧)</sup>، واستشفّهُ : نظر ما وراءه<sup>(٨)</sup>.

في حين يعني لفظ الشفافية في اللغة الإنجليزية "transparent" وهي اسم بمعنى شفاف<sup>(٩)</sup> ، والشفافية في الفرنسية هي "transparens" ، المأخوذة من حرف الجر "trans" ، ومن الاسم "parens" المأخوذ من الفعل "parere" بمعنى ظهر أو شف ، ويتعبّر آخر كل ما يمكن استيعابه وفهمه بسهولة ، أو ما يتيسر استيضاحه واكتشافه بيسر ، أو وضح ما وراءه ، أي القدرة على إِبصار حقيقة الأشياء الموضوعية خلف السواتر<sup>(١٠)</sup>.

وفي ضوء ذلك يتضح أن هنالك تقارب كبير بين المعنى اللغوي في إطار اللغة العربية واللغتين الإنجليزية والفرنسية ، يكاد ينعدم فيها وجود الاختلاف في المعنى ، وإن كانت اللغة العربية لغة أكثر تفصيلاً في معنى الشفافية عبر ما طرح أعلاه من معاني للشفافية .

### ثانياً : تعريف الشفافية اصطلاحاً

أوردت العديد من الدراسات تعريفاً للشفافية ، فعرفها أحد الباحثين من الناحية الاصطلاحية بأنها :

" عدم حجب المعلومات وإيصالها بدقة وفي الوقت المناسب وبالقدر الكافي<sup>(١١)</sup> .

يلاحظ على هذا التعريف ، إنه لم يبين الهدف من عدم حجب المعلومات ، والأجدر به تحديد الهدف المبتغى من ذلك والمتمثل بضمان مكافحة الفساد وحماية حقوق وحرية الأفراد ، إضافة إلى ذلك إن عبارة (وإيصالها بدقة - وبالقدر الكافي) هما عناصر المعلومة الكاملة، فلا حاجة لذكر عناصر المعلومة في ضوء إيراد مفردة المعلومة ، وفوق ذلك فإن التعريف أطلق حق الاطلاع دون إيراد قيود على نشر المعلومات ، وبذلك فهو تعريف موجز يشوبه الغموض.

كما عرفت الشفافية أيضاً بأنها "توافر المعلومات العامة للناس حول السياسات والأنظمة والتعليمات والقوانين والقرارات الحكومية ، أي وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها ووضوح لغتها وتطورها على وفق التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ، وبما يتناسب مع روح العصر ، فضلاً عن تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها بسهولة والوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع"<sup>(١٢)</sup>، يظهر من التعريف أعلاه أنه أورد مفرداتٍ عدة ذات معانٍ متشابهة ، تحقق غرضاً واحداً ؛ إذ إن نشر المعلومات، والإفصاح عن المعلومات ، كلها تحقق الوصول إلى المعلومة ، ثم إن (الأنظمة والتعليمات، والقرارات الحكومية) ، هي الشئ ذاته أي أنها قرارات إدارية، ثم أن التعريف لم يحدد هدف الشفافية كالتعريف الذي سبقه ، وقدم الأنظمة على القوانين في المرتبة عند التعريف ، وهو خلاف لمبدأ المشروعية المتعارف عليه ، وأقحم التعريف مفردات لا تنتمي لموضوع الشفافية مثل الانسجام بين التشريعات والتطور الذي يلائم جودة التشريع .

ورد تعريف آخر للشفافية بأنها " الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل وظائف القطاع الحكومي والسياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام الذي تعزز المساءلة وتثبيت

المصادقية<sup>(١٣)</sup> هناك ملحوظات على التعريف أعلاه أولها يجعل كل الأمور واضحة أمام الجمهور بخصوص الوظائف الحكومية، في حين أن هنالك من الوظائف التي لا بد من عدم معرفة العامة بها وخاصة الوظائف المتصلة بجهاز المخابرات لتعلقها بأمن البلاد ، وثانيها يعد الشفافية وسيلة للاتصال ما بين الجمهور والحكومة وهو أمر غير ثابت في محل طبيعة الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية كما سنورده لاحقاً بشئ من التفصيل ، وثالثها يركز التعريف على الجانب المالي دون الجوانب الأخرى من التصرفات القانونية للسلطة التنفيذية ، بدلالة العبارات الواردة فيه ، ويرجح جانب المساءلة كغرض من أغراض هذا الانفتاح ، وهو أمر إن كان يتسم بجانب من الصواب ، فهو لا يتسع ليشمل كل أهداف الشفافية التي سنوضحها لاحقاً في البحث .

كما تم تقديم تعريف آخر للشفافية بكونها "ظاهرة تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، وهي تضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجميع"<sup>(١٤)</sup>، إن وصف الشفافية بكونها ظاهرة يعني إن توافرها يكون خارج حدود المؤلف ، ثم إن الملاحظ على التعريف كذلك غياب الجهة التي تقوم بتوفير المعلومة ، مما يوقعه في دائرة الغموض ، علاوة على أن عبارة " وهي تضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجميع " الواردة في التعريف هي تكرار لفكرة " تقاسم المعلومات" في الشطر الأول منه ، وفي ذلك تزيد لا يخدم غرض هذا التعريف ، وبالنتيجة لا يقدم صورة واضحة عن معنى الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية .

وعرفها باحث آخر بأنها "ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور ، فيما يخص تقديم الخدمات والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة ، وبالأخص السياسات المالية وحسابات القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين في مختلف الاختصاصات"<sup>(١٥)</sup>.

إن التعريف أعلاه أصابه الغموض في بيان مصدر المعلومة الواجب تقديمها للجمهور، وماهي غايتها، وركز على القطاع العام دون القطاعات الأخرى التي يقتضي الحكم الرشيد توافر المعلومات بخصوصها ، وإن لفظ (الوضوح – والإفصاح) الوارد في التعريف أعلاه تزيد لا مبرر له، مما يوصف التعريف بعدم الدقة والركبة في الصياغته.

وثمة من يشير إلى أن الشفافية تعني "مجموعة السلوكيات والآليات التي تقوم بها الحكومة والتي تضمن الوضوح التام في التشريعات والقوانين والأنظمة والكشف عن المعلومات للمشاركة في صنع القرارات ، مما يسهم في القضاء على الفساد الإداري والمالي وبناء نظام نزيه وعادل"<sup>(١٦)</sup>.

## الشفافية الدستورية في اختيار الوزراء وإعداد المنهاج الوزاري دراسة مقارنة

ركز التعريف أعلاه على الجوانب الإجرائية بقوله الشفافية سلوكيات وآليات أوكلها إلى الحكومة فلها أن تستخدمها ولها تركها ، وقد افترض التعريف أن هذه السلوكيات والآليات تحقق الوضوح التام وهو أمر لا يمكن تأكيده طالما أن كل عمل يعتره النقص مادام صادرا عن الإنسان، وان إيراد التعريف مفردة "التشريعات" التي تدخل في نطاق القوانين ، تكرار لا مبرر له .

في سياق مقارب وجد البعض في الشفافية" قدرة الأفراد والجماعات على الرقابة الفعالة والدقيقة وحق الحصول على المعلومات ، أي إتاحة المعلومات والقدرة على التحليل الدقيق والقدرة على المراقبة والحصول على المعلومات تأتي بعد أداء الالتزام بالإفصاح، فهي نتيجة مترتبة عليه"<sup>(١٧)</sup>.

ما يؤخذ على هذا التعريف ، التكرار غير المبرر للألفاظ ومن ذلك قوله " الرقابة الفعالة والدقيقة " فالرقابة لم تصبح فاعلة إلا لأنها دقيقة ، الأمر الذي أضفى حالة من الإرباك على التعريف بعمومه وأثر على دقة الصياغة وتحديد الهدف ، من جانب آخر يصف الباحث الشفافية بأنها قدرة تتحقق عند الحصول على المعلومة والإفصاح عنها ، في حين أن ربط الحق بنتيجة ، يعد أمراً غير صائب ، إذ إن الحق شيء ، والنتيجة شيء آخر .

ومن جانب آخر ثمة من يعرف الشفافية على أنها" التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات ، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة ، على أن يتم ذلك بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور ، بما يحقق توزيع المسؤوليات على كافة المستويات في الحكومة ، وبين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية " <sup>(١٨)</sup> .

إن التعريف جعل الشفافية معياراً للتمييز بين القطاع الحكومي والقطاعات الأخرى ، ولم يبين هذه القطاعات ، ونحن نعلم أن هناك قطاعاً خاصاً وآخر مختلط ، فهل يوجد قطاعات أخرى ، فلفظ القطاعات يدل على صيغة الجمع ولو أوضحها في التعريف لكان أفضل دقة ، فضلاً عن أن مفردة (الحكومة ، والسلطة التنفيذية ) هي المعنى ذاته، وإن ذهب البعض إلى شموليتها في اللفظ الأول ، لذلك نجد تكراراً لا غاية له ، كما ركز على مبدأ الفصل بين السلطات بكونه هدفاً وحيداً للشفافية وهو أمر غير سليم ، كما أسلفنا الحديث عنه في انتقاد بعض التعريفات السابقة ، لذا يمكن وصف هذا التعريف بالغموض وعدم الوضوح .

وقدم تعريف آخر للشفافية بأنها " تدفق المعلومات المتعلقة بالحكم من مصادرها الحقيقية وعلانية تداولها عبر وسائل الإعلام المختلفة ، مما يتيح مراقبة أداء الحكومة ومحاسبتها فهي تسهم في الحد من الفساد"<sup>(١٩)</sup> .

إن التعريف أعلاه يركز على جانب من الوسائل التي تتحقق بها الشفافية ، ألا وهي وسائل الإعلام دون الأخرى ، كما يقصر هذه المعلومات على ما يتعلق بالحكم ، إضافة إلى ما ورد من انتقادات بخصوص عدم ذكر الأهداف الأخرى للشفافية التي تم التطرق إليها في التعريفات السابقة.

في تعريف آخر للشفافية يصفها 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"<sup>(٢٠)</sup> .

إن التعريف يجعل الشفافية قاصرة على القرارات دون سواها من القوانين التي تشرع من قبل الجهات المختصة ، ووقع في تكرار لامبرر له عند القول "وعرضها على الجهات المعنية بالمراقبة- وخضوع الممارسة الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة" ، ويصادر حق الرقابة الشعبية التي يمتلكها الشعب باعتباره الأصل ومصدر السلطات ، كما أنه لم يبين الهدف من ذلك الوضوح .

ومن حيلة ما تقدم يمكننا صياغة تعريف للشفافية بكونها "حق للأشخاص ، يضمن اطلاعهم على كافة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية من أجل ضمان شرعيتها ومشروعيتها أعمالها ، عبر توفير المعلومات عن أعمالها من قبل هيئات مستقلة تضطلع بذلك ، على أن لا يترتب الاطلاع عليها أضرار بالمصلحة العامة والخاصة ، على أن يتم تحديد تلك المصالح بموجب قواعد قانونية محددة ، بغية تحقيق الحكم الرشيد في البلاد " .

### الفرع الثاني/الأساس القانوني للشفافية

تباينت الدساتير في معالجتها للشفافية ، فمنها من لم ينص عليها بصورة صريحة<sup>(٢١)</sup>، ودساتير أخرى نصت عليها بصورة صريحة<sup>(٢٢)</sup>، وسنركز في مسألة الأساس الدستوري للشفافية على الدساتير محل المقارنة ، فقد بينت ديباجة الدستور الأمريكي أن شعب الولايات المتحدة الأمريكية يرغب في تكوين اتحاد أكثر كمالاً ، وإقامة العدالة ، وضمان الاستقرار الداخلي ، وتوفير سبل الدفاع المشترك، وتعزيز الصالح العام وتأمين نعم الحرية لنا ولأجيالنا القادمة ، وجاء التعديل الأول مؤكداً على ذلك ، من خلال عدم تمكين الكونغرس الأمريكي إصدار قانون يحد من حرية التعبير أو الصحافة ، أو من حق الناس في الاجتماع سلمياً ، وفي مطالبة الحكومة بإنصافهم من الإجحاف<sup>(٢٣)</sup> .



إن التعديل الدستوري أعلاه يشير إلى الحق في الحصول على المعلومة والذي أكدته المحكمة العليا في قراراتها ، ويضمن استقلالية وسائل الإعلام لضمان تحقق الشفافية في أعمال السلطة ، وعدم تجاوزها على حقوق وحرية الأفراد .

كما أورد الدستور العديد من النصوص التي تشير سواء صراحة أو ضمنا إلى الشفافية في الأعمال ومنها ، إن السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ولا يحجبها عن الولايات المنفردة تحفظ لكل من هذه الولايات أو للشعب<sup>(٢٤)</sup>، وأن كل مجلس من المجلسين يحتفظ بمحاضر لجلساته ينشرها من حين لآخر، باستثناء تلك الأجزاء التي يرى أنها تستلزم السرية ، كما يجوز أن يسجل في المحاضر تصويت أعضاء أي من المجلسين سواء بالموافقة أو بالرفض على أي موضوع إذا رغب بذلك خمس عدد الأعضاء الحاضرين<sup>(٢٥)</sup>، ولا يجوز أن تسحب أموال من الخزينة إلا تبعا لاعتمادات يحددها القانون ، وتنتشر من حين لآخر، بيانات دورية بإيرادات ونفقات جميع الأموال العامة وبحسابها<sup>(٢٦)</sup> ، ولا يجوز لأي ولاية فرض أي رسوم أو ضرائب على الصادرات والواردات إلا بموجب قوانين ، وأي إيرادات تفرضها الولايات تكون عائداتها إلى الخزينة العامة للولايات المتحدة الأمريكية ، وتكون جميع القوانين خاضعة لرقابة الكونجرس<sup>(٢٧)</sup>، كما يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر، بمعلومات عن حال الاتحاد ، ويقدم له للدراسة توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية وملائمة ، وله في ظروف استثنائية أن يدعو كلا المجلسين أو أيًا منهما إلى الانعقاد<sup>(٢٨)</sup> .

وفي منتصف القرن العشرين بدأ موضوع الشفافية يأخذ الجدية على طاولة الكونجرس الأمريكي إذ أشار احد الباحثين الأمريكيين بالقول إلى أنه "لا يمكن الحفاظ على حرية من غير علم ينشر بين الناس فلهم الحق في العلم والمعرفة"<sup>(٢٩)</sup> ، وبعد عدة محاولات وقع الرئيس جونسون على مشروع حرية تداول المعلومات في (٤) يوليو سنة ١٩٦٦م ليصدر القانون رقم ٥٢٢ لسنة ١٩٦٦م، الخاص بحرية تداول المعلومات في الولايات المتحدة الأمريكية ، وبينت المذكرة التي بعثها المدعي العام للوكالات من اجل البدء بتنفيذ القانون أنه "إذا أرادت الحكومة أن تكون حقا من الشعب ولأجله ، يجب أن يعرف الشعب جميع التفاصيل المتعلقة بأنشطة الحكومة ولاشئ ينتقص من الديمقراطية أكثر من السرية ، وأن الحكم الذاتي والمشاركة في تسيير الشؤون العامة يتطلب شعبا مطلعاً ، لذا فان حجب المعلومات يكون غير مشروع ؛ إلا إذا كانت تندرج تحت طائفة الاستثناءات المحدودة بهذا القانون " ، وبموجب قانون حرية تداول المعلومات المذكور يحق لأي شخص طلب المعلومات من الأقسام والهيئات ماعدا الكونجرس والمحاكم والجهاز المعاون للرئيس

في البيت البيض ومجلس الأمن القومي ، وان الجهات المسؤولة ملزمة بتقديم المعلومات خلال (٢٠) يوما ، وأعطى القانون في حالة حجب المعلومات عن الأفراد فلهم الحق في اللجوء للقضاء ، وأوكل لمكتب السياسات الإعلامية في وزارة العدل أمر متابعة تقديم الوكالات للمعلومات<sup>(٣٠)</sup> ، كما أن منظمة الدول الأمريكية قد اعترفت رسميا بأهمية حرية المعلومات ففي عام ٢٠٠٤م اتخذت الجمعية قراراً يدعو الدول الأعضاء لسن قوانين حرية المعلومات ، كما نصت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان على أن لكل مواطن أمريكي حق الاعتقاد والتعبير ، وان هذا الحق يتضمن حرية البحث عن المعلومات واستقصائها وبحثها بغض النظر عن الحدود الجغرافية سواء بالطرق الشفوية أو المكتوبة ومن خلال أي وسيلة يختارها المواطن ، وخالصة الفكرة أن هذا النص يؤكد على ضرورة اتباع الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية من أجل ضمان حق الشعب في مسائلتها ، إذ لا يمكن أن تسأل عن أعمالها طالما كانت قراراتها بعيدة عن العين الفاحصة لعيون الشعب ، لذلك فإن السرية تقيد المعلومات عن الجمهور وتؤدي إلى تبديد الأموال والموارد<sup>(٣١)</sup> .

وجاءت الاتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد بتوسيع الحق في الحصول على المعلومة ، عبر تمكين المجتمع المدني من مراقبة الجهات العامة وأشارت المادة (٣) منها على ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء فيها جملة إجراءات احترازية في الحرب ضد الفساد ، ومنها اعتماد آليات تسمح للمجتمع المدني بمراقبة عمل الهيئات العامة ونشاطاتها ، كما توجد في الولايات المتحدة الأمريكية العديد من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام التي تعنى بتضييق الخناق على الفساد بجميع أشكاله الممكنة والتي تهدف إلى تحقيق الشفافية<sup>(٣٢)</sup> .

أما دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل فبينت ديباجته ب ( أن الشعب الفرنسي يعلن عن تمسكه بحقوق الإنسان والسيادة الوطنية وفق ما حددها إعلان ١٧٨٩م ، وأثبتتها وأتمتها ديباجة دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦م الملغى ، وكذا تمسكه بالحقوق والواجبات التي أقرها ميثاق البيئة في عام ٢٠٠٤)<sup>(٣٣)</sup> .

وبالرجوع إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في (٢٦ / أب / ١٧٨٩م) ، نجد أن الديباجة منه نصت على (أن الجهل أو النسيان أو احتقار حقوق الإنسان هي الأسباب الوحيدة للمصائب العامة وفساد الحكومات ، لذلك يقتضي احترام حقوق الإنسان من قبل كافة السلطات)<sup>(٣٤)</sup> ، ومن الملاحظ أن مفردات الديباجة تشير بمفهوم المخالفة أن توفر المعلومات ونشرها على الأفراد يعد أساسا لدفع المصائب ومنطلقا لمكافحة الفساد وتعزيز حقوق الأفراد وتلك هي الشفافية في أعمال السلطات .

وبين الإعلان بأنه يجب أن تكون الغاية من كل تجمع هو محاربة الظلم والطغيان<sup>(٣٥)</sup> ، فمقاومة الطغيان لا يمكن إلا عبر رفع الوعي الثقافي لدى الأفراد ، وهو ما يتحقق بالعلم بمجريات إدارة الدولة ، بهدف إزاحه ذلك الطغيان ، وهو من الأهداف والغايات التي تنشدها الشفافية عبر ترشيد الإدارة ومن ثم تحقيق الحكم الصالح .

وذكر الإعلان بأن السيادة تكون للأمة<sup>(٣٦)</sup> ، أي أن سلطة الأمر والنهي بيد الأمة ، وهذا ما يتحقق عبر الشفافية التي تضمن نشر المعلومات على أفراد المجتمع ، وبها يصبح الشعب مقدما على غيره جاها ومكانة وأمراً ، وله اليد الطولى في إدارة البلاد ، دون أدنى تدخل خارجي أو غيره من الضغوطات التي تمارسه الجهات الداخلية<sup>(٣٧)</sup>.

وأشار الإعلان أيضا أن من حق المواطنين المشاركة شخصيا أو عن طريق ممثليهم في إدارة الشؤون العامة<sup>(٣٨)</sup> ، ومن أجل تطبيق ذلك النص يقتضي تبني الشفافية التي تضمن توافر المعلومات وهو ما يسمح بتوسيع نطاق المشاركة في إدارة الشؤون العامة في البلاد ، ويسهم بذلك في اتخاذ قرارات فاعلة تحقق الصالح العام ، تؤدي إلى ضمان حكم رشيد يضمن فيه حقوق الأفراد وحررياتهم ويحقق كافة الأهداف المبتغاة .

وأكد الإعلان على حق التعبير عن الرأي في كافة صوره ولا يجوز تقييده إلا وفقا للقانون ، وعده من أعلى حقوق الإنسان التي تحقق حريته<sup>(٣٩)</sup> ، وأن لكل مواطن أن يطلب من أي موظف في الدولة نتيجة عمله<sup>(٤٠)</sup> ، ولا يجوز لأي أحد إزعاج أي مواطن بسبب آرائه مادامت في إطار القانون<sup>(٤١)</sup> .

إن النصوص أعلاه تؤكد على أن المعلومة عنصر مهم تدخل في جوهر الحق في التعبير عن الرأي ، وفي محاسبة الموظف عن أعماله ، وفي مكافحة الفساد وعدم تكميم الأصوات المنادية بالإصلاح ، فهذه النصوص تؤكد على ضرورة اتباع الشفافية من خلال توافر المعلومات وضمن الحصول عليها من مصادرها ، وأن الشعب هو مالك تلك المعلومات فلا يجوز للموظف أن يمتنع عن تقديمها إلا في ضوء مصلحة عامة أو خاصة تقتضي حجبها عن صاحبها ومحددة قانونا ، وهي تكفل حرية الرأي والتعبير للأفراد ودونها لا وجود لها .

علاوة على ذلك فإن ديباجة الدستور الجمهورية الرابعة الصادر في ٢٧ من أكتوبر عام ١٩٤٦م ، التي تعتبر جزء من الدستور الفرنسي النافذ ، نصت على التمسك بحقوق الإنسان ومنها الحق في التعليم ، ويمكن استخلاص أساس للشفافية من ذلك وإن كان بصورة ضمنية من خلال توفير المعلومات اللازمة لضمان الحق في التعليم .

أما ميثاق البيئة الذي يعد جزءاً لا يتجزأ من الدستور الفرنسي النافذ فقد نص بصورة صريحة على حق الحصول على المعلومة ، والذي يعد المستلزم الموضوعي لتحقيق الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية ، ويشير إلى أنه على كل شخص واجب المشاركة في حفظ وتحسين البيئة، وأن يمنع الأضرار التي قد تلحق بالبيئة أو الحد من عواقبها إن تعذر ذلك وفقاً للقانون<sup>(٤٢)</sup> . وهذا إن دل على شيء ، فيدل على ضرورة اتباع الشفافية من قبل السلطة التنفيذية من أجل المحافظة على البيئة الفرنسية من خلال إبراز المعلومات ونشرها عن طريق وسائل الإعلام للكافة دون استثناء.

أما بخصوص مواد الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م فإن عدداً من المواد التي من يتعمق في مضمونها يجد الشفافية فيها لتمثل الأساس في تبنيتها من قبل السلطة التنفيذية، ومنها أن فرنسا جمهورية علمانية ديمقراطية اجتماعية ، ومبدؤها حكومة الشعب بالشعب ولصالح الشعب ، وأن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه بواسطة الاستفتاء، ولا يجوز لأي فئة من الشعب أو لأي فرد أن يستأثر بحق ممارسة السيادة الوطنية ، ونص الدستور على أن يحدد بقانون القواعد المتعلقة بالحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة، وأشار إلى التعددية واستقلالية وسائل الإعلام<sup>(٤٣)</sup>، وأجاز الدستور لرئيس الجمهورية استفتاء الشعب وإطلاعه على مشاريع القوانين مباشرة وبالخصوص تلك التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة وبالمرافق العامة ، وعلى رئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً للأمة عن كل تهديد تتعرض له الجمهورية الفرنسية<sup>(٤٤)</sup>، وبين الدستور دور اللجان البرلمانية في كشف الحقائق للجمهور عن كل حالات الفساد أو غيرها التي يتم التحقيق فيها ، فلها الحصول على المعلومات من مصادرها وفق القانون ، ونص على مسؤولية الحكومة أمام السلطة التشريعية ، وأن محاضر جلسات البرلمان تنشر في الجريدة الرسمية مع مراعاة الحالات الاستثنائية لجعل الجلسات سرية<sup>(٤٥)</sup>.

وألزم الدستور الحكومة بنشر المراسيم التي تتخذها لتنفيذ برامجها الحكومية على أن تحضى بموافقة البرلمان<sup>(٤٦)</sup>، ولديوان المحاسبة دور كبير في إرساء الشفافية ، إذ يساعد ديوان المحاسبة البرلمانية في مراقبة عمل الحكومة ، كما يساعد كل من البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ قوانين الموازنة وتطبيق قوانين تمويل الضمان الاجتماعي وفي تقييم السياسات العامة ، ويساهم من خلال التقارير التي يتم نشرها في إعلام المواطنين ، فضلاً عن ذلك تكون حسابات الإدارات العامة منتظمة وصحيحة وتعكس صورة صادقة عن حصيلة تسييرها ودمتها المالية ووضعها المالي<sup>(٤٧)</sup> ، وبين الدستور أن للمعاهدات أو الاتفاقات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها قانونياً منذ نشرها قوة تفوق القوانين شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذا الاتفاق أو هذه المعاهدة ، والجمهورية الفرنسية

ملتزمة بالعديد من الاتفاقيات سواء على المستوى الدولي أو الاتحاد الأوروبي الذي ينص على ضرورة ضمان حق المواطنين في الحصول على المعلومة ، واتباع الشفافية في أعمال السلطات ، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على الشفافية<sup>(٤٨)</sup> ، وأنشئ الدستور جهاز مستقل ألا وهو الوسيط (حامي الحقوق) ، الذي يسهر على احترام الحقوق والحريات عبر إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة ، وعن طريق كل هيئة تضطلع بمهمة إدارة مرفق عام ، إذ يجوز لكل شخص إبلاغ الوسيط عن أي ضرر لحق به بسبب مرفق عام أو إحدى الهيئات في الدولة ، وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي ، كما يجوز له أن يتدخل من تلقاء نفسه ، وبالرجوع إلى دوره المنظم قانونا ، فإنه يبلغ السلطات بالانتهاكات التي تتعلق بعدم تلبية حق الحصول على الوثائق الإدارية أو رفض الطلبات كل ذلك بهدف تحقيق الشفافية في عمل الإدارات<sup>(٤٩)</sup> ، كما ألزم الدستور وجوب أخذ موافقة الجماعات المحلية المذكورة في الفقرة (الثانية) من المادة (٧٢ - ٣) فيما يتعلق بإجراء أي تغييرات عليها من خلال الحصول مسبقاً على موافقة الناخبين في الجماعة المحلية أو في جزئها المعني وفق الشروط المنصوص عليها قانونا ، كما اوجب على رئيس الجمهورية ضرورة استشارة ناخبين الجماعات المحلية الواقعة فيما وراء البحار في مسألة تتعلق بتنظيمها أو اختصاصاتها أو نظامها التشريعي ووفق الدستور<sup>(٥٠)</sup>.

كل تلك النصوص الدستورية تشير إلى الحق في الشفافية ووجوب التزام السلطات به ضماناً لحقوق الأفراد ، وتأكيداً على ذلك الحق أصدر البرلمان الفرنسي العديد من القوانين التي تؤكد على الشفافية ، إذ نص المادة (١١) من قانون (١٢ أبريل عام ٢٠٠٠) في شأن حقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة بأنه (يتوجب على السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية وأجهزتها المساعدة والفرعية أن تضع حساباتها تحت تصرف الجمهور للاطلاع عليها) ، وأخضعت المادة ذاتها من القانون حسابات هذه الإدارات لرقابة محكمة المحاسبات ، وقد ألزم القانون (١٢ ابريل) المذكور الإدارة بضرورة تلقي الشكاوى والملاحظات سواء كانت شفوية أو مكتوبة من المواطنين الذين صدر بحقهم قرارات إدارية مسببة ، استناداً لقانون (١١ يوليو لعام ١٩٧٩م) في شأن تسبب القرارات الإدارية كقرارات التأديب والإبعاد ورفض التراخيص ، فضلاً عن ذلك ولكي تكون الإدارة أكثر قرب من الجمهور عرفت فرنسا نظام سمي بمجمعات المرافق العامة ، وقد حدد القانون (١٢ ابريل لعام ٢٠٠٠م) مواد من (٢٧-٢٩) شروط إنشاء هذه المجمعات حيث يتم تجميع الإدارات التابعة للدولة في مكان واحد بغية التسهيل على الجمهور وتقليل الوقت والنفقات<sup>(٥١)</sup>.

كما شهدت الإدارة الفرنسية إصلاحات كبيرة بغرض نيل أكبر درجة من الشفافية ، بحيث يرى ما بخارجها ما بداخلها ، وقد أصدرت العديد من التشريعات ومنها على سبيل المثال قانون رقم ( ٧٨-١٧ الصادر في ٦ يناير عام ١٩٧٨م) الخاص بشأن المعلوماتية والوثائق والحريات ، وقد صدر المرسوم المرقم ٧٨-٧٧٤ لتطبيق هذا القانون ، ثم صدر المرسوم رقم ٩٠-١٠٥١ بتاريخ ١٤-أكتوبر ١٩٩١ لتكملة هذا القانون ، وكذلك القانون رقم (٧٨-٧٥٣ الصادر في ١٧ يوليو لعام ١٩٧٨م ) بشأن إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة ، وأجريت عليه عدة تعديلات بمقتضى القانون رقم (٩٤-٥٤٨) الصادر في يوليو ١٩٩٤م ، والقانون ( ٣ يناير لعام ١٩٧٩م ) في شأن الوثائق ، والقانون رقم ( ٧٩-٥٨٧ الصادر في ١١ يوليو عام ١٩٧٩م ) في شأن تسبيب القرارات الإدارية المذكور أعلاه ، إذ فرض على الإدارة واجب تسبيب قراراتها التي تفرضها على الأفراد ، وكذلك القانون رقم (٢٠٠٠-٣٢١) الصادر في (١٢ ابريل لعام ٢٠٠٠م) في شأن حقوق المواطن في علاقتهم مع الإدارة الذي مر ذكره ، وقانون ( ٣ فبراير ١٩٧٣م ) في شأن وسيط الجمهورية ، ومرسوم ( ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣م ) في شأن الإعلان عن التزامات إدارات الدولة ، وكذلك قانون (٣) يوليو لعام ١٩٩١م في شأن الشفافية وشرعية العقود الإدارية ، وقانون (٢٩) يوليو لعام ١٩٩٣م في شأن الوقاية من الفساد والشفافية في مجال الحياة الاقتصادية ، وقد نظم حق الحصول على المعلومة بموجب قانون (رقم ١٧ لسنة ١٩٧٨م ) في شأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور ، كما بين التقنين العام للتجمعات الإقليمية الصادر بمقتضى قانون (رقم ٦ فبراير عام ١٩٩٢م) على أن من حق سكان التجمعات الإقليمية معرفة الشؤون المتعلقة بأقاليمهم واخذ رأيهم في القرارات التي تخصهم وهو أمر لاغنى عنه لإدارة هذه التجمعات بصورة حرة ويعد ذلك من المبادئ الأساسية للديمقراطية المحلية) ، وأكد على أن ممارسة هذا الحق لا يكون إلا في نطاق القانون والتعليمات وخاصة فيما يتعلق بموضوع النشر والإعلان وموضوع حرية الحصول على الوثائق الإدارية<sup>(٥٢)</sup> ، كما أصدر المشرع الفرنسي بهدف تعزيز الشفافية قانون (١٢٠٣ لسنة ١٩٧٠م ) بشأن استغلال المعلومات السرية المميزة وتجريم بث المعلومات المزورة أو الخادعة ، والقانون رقم (٧٠٥) لسنة ١٩٨٥م والقانون (٥٣٠) لسنة ١٩٨٨م والخاصين بأمن الشفافية ، وقانون (٥٩٧) لسنة ١٩٩٦م بشأن تحديث الأنشطة المالية الذي أوجب أن يكون الإفصاح حقيقي وصحيح عن المعلومات<sup>(٥٣)</sup> .

وبالرجوع إلى نص المادة (٢) من قانون ( ١٢ ابريل لعام ٢٠٠٠م ) في شأن حقوق المواطنين وعلاقتهم بالإدارة على وجوب قيام الدولة وإدارتها بالبحث عن أفضل وأيسر الطرق لمساعدة الأفراد على الوصول أو الحصول على المعلومات ، ويتم ذلك من خلال النشر في الجريدة الرسمية وتجميع التشريعات في تقنيات وحسب الموضوع، وقد أنشأت فرنسا موقعا خاصا بالتشريعات

## الشفافية الدستورية في اختيار الوزراء وإعداد المنهاج الوزاري دراسة مقارنة

الفرنسية بموجب الأمر الوزاري الصادر في ٦ يوليو عام ١٩٩٩ (legifrance) ، فكل تلك القوانين والإجراءات التي صدرت عن الجمهورية الفرنسية ، هو لتحقيق الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية.

أما في العراق فالأساس الدستوري للشفافية ابتداءً من ديباجة الدستور التي تشير ضمناً إلى الشفافية في أعمال السلطات عبر العبارات الواردة فيها ، ومنها بيانها معاناة الشعب العراقي بكافة مكوناته ، وما تعرض له من الظلم نتيجة لعدم احترام حقوق الإنسان ، ونصها على بناء دولة القانون ، والتداول السلمي للسلطة ، والتوزيع العادل للثروات<sup>(٥٤)</sup> فكيف لتلك الحقوق أن تحترم ما لم تكن المعلومات المتعلقة بإدارة البلاد واضحة ومعروفة لدى أبناء البلد ، وليس هنالك حديث عن دولة قانون دون شفافية الأعمال لتأكد من مدى الالتزام بال قواعد القانونية عبر الإفصاح بإعمالها أمام الجهات الرقابية .

كما نص دستور جمهورية العراق على أن نظام الحكم جمهوري اتحادي ديمقراطي<sup>(٥٥)</sup> ، معنى ذلك أن دوام الاتحاد لا يتحقق إلا بإرادة الشعب ومعرفته عن كل تفاصيل الاتحاد من معلومات تهم مجريات الحياة فيه ، فوق ذلك أن تحقق الديمقراطية يقتضي توافر الحكم الصالح ، الذي لا وجود له إلا بتوافر عناصره ، ومنها شفافية الأعمال التي تمارسها السلطات في الدولة ، وهو ما يعني أن الشفافية عنصراً لتحقيق الحكم الديمقراطي ولاسيما في أعمال الحكومة.

ونص الدستور أيضاً على عدم جواز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية ، التي تعني حكم الشعب من الشعب ، فكيف يتم ذلك ، إن لم تكن لدى الشعب المعلومات عن مرافق الدولة كافة ، ليشترك في الحكم على أفضل وجه ، فالنص مضموناً يشير إلى الشفافية في أعمال السلطات ومنها السلطة التنفيذية<sup>(٥٦)</sup> .

وأوضح الدستور أن السيادة للقانون والمعلوم أن القانون يصدر عن السلطة التشريعية وهي صاحبة الاختصاص الأصيل بذلك ويسمى تشريعاً في هذه الحالة ، ومرة أخرى عن السلطة التنفيذية ويمسى قرار إدارياً ، ومن المؤكد أن تشكيل السلطة التشريعية يتم عن طريق الانتخاب، وعن طريق ذلك يمكن تبني الشفافية بشرط أن يكون النائب معبراً عن رأي من يمثلهم لا عن رأيه، فضلاً عما يقال عن المحاباة في القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية، والقول بذلك أن السلطات لا تمثل الشعب ما لم يكن للشعب باعتباره مصدر السلطات التأثير في التشريعات إلى جانب القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية ، لذلك يقتضي أن يصار إلى تعديل نص المادة<sup>(٥٧)</sup>، من الدستور بما يحقق ويؤكد الشفافية عبر سيادة الشعب باعتباره مصدر السلطات<sup>(٥٧)</sup> .

وأن استخدام الوسائل السلمية اللازمة لتداول السلطة لا يمكن نجاحها إلا بتبني الشفافية في أعمال السلطات ، ليتسنى لافراد الشعب اتخاذ قرار عبر انتخابات حرة ونزيهة يكون فيها قرار المواطن مبنيا على أساس صحيح يمكن من خلاله عزل الفاسدين عن الحكم ، ومكافأة من غلب الصالح العام على مصالحه الشخصية ، وهذا ما يتم عبر الإفصاح عن المعلومات ونشرها بوساطة وسائل الإعلام على الجماهير<sup>(٥٨)</sup> .

ومن المعلوم أن الدولة تلتزم بتوفير الأمن لأفرادها ، ومكافحة الإرهاب بشى أشكاله ، وهو ما نص عليه دستور جمهورية العراق في البند الثاني من المادة (٧) ، ومن المعلوم أن أحد مصادر تمويل الإرهاب هو الفساد في مؤسسات الدولة ، ولغرض محاربتة لايد من تشييف أعمال المؤسسات الحكومية<sup>(٥٩)</sup> ، كما أن النص على حق الخصوصية يشير من باب المخالفة بان الأصل إطلاق المعرفة والمعلومات للمواطنين ، وما الخصوصية إلا قيد على حق الشفافية التي تلتزم بها سلطات الدولة كافة<sup>(٦٠)</sup> ، وألزم الدستور السلطات في الدولة تنمية الاقتصاد وفق أسس حديثة ، ومن تلك الأسس الحديثة في عملية التنمية الاقتصادية في البلاد المتقدمة هي اتباع الشفافية التي تضمن استثمارا كاملا لموارد الدولة وتسهم في عملية التنمية ، كما سنوضح ذلك لاحقا في البحث<sup>(٦١)</sup> ، وإذا كان "للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن" كما نص الدستور في المادة ( ٢٧ / أولا ) منه ، فان هذه الحماية تستلزم أن تكون تصرفات الحكومة واضحة لدى الشعب عن طريق الإعلان عنها بكافة الوسائل المتاحة<sup>(٦٢)</sup> . ومع ذلك فان نص هذه المادة يحتاج إلى صياغة جديدة تؤمن وصول المعلومة للمواطنين من قبل الدولة ، إذ كيف يحمي المواطن الأموال العامة دون امتلاكه الوسائل اللازمة لذلك، فلا بد من إلقاء الحماية على الدولة أولاً ومن ثم المواطن<sup>(٦٣)</sup> .

وإن غالبية دساتير دول العالم تكفل حق التعليم وتشجع على البحث العلمي بما يخدم الإنسانية، وإن ذلك لا يقوم إلا بإتاحة ونشر المعلومات أي بمعنى أن المضي بالعملية التعليمية تحتاج إلى الشفافية في إدارتها وضمان جودتها لتحقيق أهدافها السلمية لخدمة الإنسانية جمعاء، عبر التزام مؤسسات الدولة بنشر المعلومات أو بتلبية طلبات الحصول عليها<sup>(٦٤)</sup> .

وفي إطار الحريات وتكفل الدولة - بموجب الدستور - حرية الرأي والتعبير بكافة الوسائل سواء التقليدية منها والحديثة كالصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر ، وكلها وسائل إجرائية وموضوعية لتحقيق الشفافية .



وبالرجوع إلى مشروع قانون حرية الرأي والتعبير نجد أن هدف القانون هو ذلك بصريح نص المادة الأولى منه ، ومع ذلك لا بد من إعطاء الوسائل الإعلامية والصحفية حرية في الوصول والحصول على المعلومات لتحقيق الشفافية<sup>(٦٥)</sup> ، وكذلك الحال فإن مشروع قانون حق الحصول على المعلومة لعام ٢٠١٣ م ، يمثل أساساً صريحاً لضمان تحقق الشفافية في أعمال السلطات ومنها السلطة التنفيذية ، إذ نصت المادة (٣) منه على أنه (يهدف هذا القانون إلى تحقيق ما يأتي أولاً- السماح للأشخاص بالحصول على المعلومات باعتباره حقا كفله الدستور ثانياً - تعزيز الشفافية في العمل الحكومي ثالثاً - مكافحة الفساد المالي والإداري).

ويهدف نص الدستور الذي بين إنشاء منظمات المجتمع المدني إلى ضمان سلامة الحكم، من خلال المراقبة على أعمال الحكومة عبر إيصالها للمعلومات للمواطنين، ولاسيما تلك المنظمات التي تحارب الفساد ، فهذه المنظمات تهدف إلى ضمان حق الشفافية<sup>(٦٦)</sup> ، ولما كان دستور العراق قد نص على جواز تقيد الحقوق بقانون أو بناء على قانون وفي ذلك تحويل للسلطة التنفيذية في إمكانية حجب المعلومة ؛ لذلك اقتضى تعديل نص المادة بما يضمن سلامة حق الحصول على المعلومة وترك الأمر للتشريع دون غيره ، دون تقييد هذا الحق من قبل السلطة التنفيذية التي دائماً ما تسعى إلى ذلك من أجل البقاء في سدة الحكم<sup>(٦٧)</sup>.

وإن الدستور العراقي النافذ أشار إلى رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة من خلال السؤال والاستجواب وسحب الثقة<sup>(٦٨)</sup> ، وبين بأن محاضر جلسات المجلس تنشر على الكافة عبر موقع المجلس ووسائل الاعلام إلا أنه أوقفها بنص يجيز عدم نشر جلسة مجلس النواب على الجمهور لضرورة يرتئها المجلس<sup>(٦٩)</sup> ، وهو ما نعتقد تحجيم لحق الشعب باعتباره مصدر السلطات، والأجدر بيان الأسباب التي دعت إلى عدم نشرها على الجمهور .

كما بين الدستور أن رئيس مجلس الوزراء يعرض كابينته الوزارية ومنهاجه الوزاري على مجلس النواب لينال الثقة من قبل المجلس<sup>(٧٠)</sup>، وعند مراجعة المنهاج الوزاري نجده نص على الشفافية في عمل الحكومة من اجل مكافحة الفساد من خلال بناء منظومة الشفافية وعبر القوانين والإجراءات المتعلقة بكافة أعمال الدولة<sup>(٧١)</sup>، علاوة على ذلك أن النظام الداخلي لمجلس الوزراء يلزم المجلس تقديم تقرير نصف سنوي إلى مجلس النواب متضمناً مراحل تنفيذ البرنامج الحكومي<sup>(٧٢)</sup> ويمكن عبر نص المادة (٥٣) من الدستور ووسائل الرقابة التي يتمتع بها مجلس النواب والتي تطرقنا لها سابقاً بإيجاز ، ضمان تشفيف العمل الحكومي وإتاحة الفرصة للمواطنين بمعرفة التفاصيل المتعلقة بتطبيق المنهاج الوزاري ومنها الالتزام بالشفافية من قبل السلطة التنفيذية.

وبين الدستور بان مجلس الوزراء يضع نظامه الداخلي لغرض تنظيم سير العمل فيه<sup>(٧٣)</sup> ، وبالرجوع إلى ذلك النظام الداخلي نجد أنه يشير إلى أن جلسات المجلس تكون سرية ، ويبين في موضع آخر بأنه تتولى الأمانة العامة ابلاغ قرارات المجلس ونشرها عدا المحدود منها<sup>(٧٤)</sup> ، فنجد التناقض واضح في الفقرتين الواردة في المادة المذكورة انفا ، إذ يجعل السرية هي القاعدة تارة ، ومرة أخرى يجعل الشفافية هي القاعدة ، ولعمري أن ذلك امر غير محمود ، مما يقتضي اعادة النظر بها ، بما يحقق سيادة الشعب بترجيح الشفافية الأصل وتحديد الاستثناء.

وكذلك نص الدستور العراقي على انشاء هيئات مستقلة كهيئة النزاهة ، ومفوضية حقوق الانسان ، وديوان الرقابة وغيرها<sup>(٧٥)</sup> ، وبالرجوع إلى قوانينها نجد أنها من بين أهدافها هو تشييف أعمال السلطات ومنها السلطة التنفيذية<sup>(٧٦)</sup> ، علاوة على تلك الهيئات فالدستور نص على تأسيس هيئة عامة أحدها لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وهيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تضطلع بضمان تحقيق الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة<sup>(٧٧)</sup> ، وبجانب ذلك فإن الدستور نص على نظام اللامركزية الإدارية واحالة تنظيمها إلى القانون ، وبالرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل نجد مجلس المحافظة يقوم بإعلان مشروع الموازنة على وسائل الاعلام حتى يتسنى للجميع المشاركة من منظمات المجتمع المدني والمواطنين في ابداء الآراء من اجل اتخاذ قرارات صائبة بخصوص موازنة المحافظة<sup>(٧٨)</sup> ، وهو بهذا النص يبغى تشييف عمل السلطات المحلية أو النظام اللامركزي كما يسمى لدى الفقه .

وفي ضوء ما تم عرضه من نصوص دستورية وتشريعية وقرارات إدارية جاز القول بأن الشفافية قاعدة دستورية سواء صريحة أم ضمنية واردة سواء في مقدمات الدساتير أو في اطار الحقوق والحريات أم في طيات التنظيم الدستوري للسلطات أم في الأحكام الختامية ، وتحظى بتنظيم قانوني من قبل المشرع ، وما على السلطات إلا الالتزام بها لضمان عدم الطعن بتصرفاتها القانونية، فنجد أن كل من المشرع الدستوري الأمريكي والفرنسي لم ينصا بصورة صريحة على الشفافية، وإنما بصور ضمنية تستنبط من نصوص الدستورين محل المقارنة ، إضافة لذلك صدرت العديد من التشريعات استنادا للنصوص الدستورية الضمنية تؤكد على اعتماد الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية كما أسلفنا سابقا ، في حين أن المشرع الدستوري العراقي أورد نصوصا دستورية صريحة تنص على الشفافية في أعمال السلطات ولاسيما التنفيذية ، إضافة إلى النصوص الضمنية التي يستنتج منها ضرورة تبني الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية وهو أمر يحمد عليه ، إلا أن المشرع العراقي لم يشرع بسن قانون الحق في الحصول على المعلومة لحد الآن وهو أمر غير سليم في اطار التوجه نحو الحكم الرشيد ، كما أن النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي يجيز حجب المعلومات عن الشعب كما أوضحنا ذلك ، وهو أمر يتطلب اعادة النظر به كونه مخالفا للنص الدستوري للشفافية في أعمال مجلس الوزراء مما يقتضي المضي بتعديل النظام الداخلي لمجلس الوزراء وفقاً للنصوص الدستورية لضمان مشروعيتها .

## المطلب الثاني/الشفافية في اختيار الوزراء والمنهاج الوزاري

إن اختيار الوزراء ووضع المنهاج الوزاري الصحيح يعد من أهم الأعمال التي يضطلع بها رئيس مجلس الوزراء والتي تتطلب توافر المعلومات بخصوصها عبر نشرها بوساطة الوسائل التقليدية والحديثة بهدف تعيين أفضل الكفاءات في المناصب العليا ، علاوة على اشراك الجميع في إعداد المنهاج الوزاري لانجاز السلطة التنفيذية أهدافها ، وسنتناول هذا المطلب عبر فرعين نخصص الأول للشفافية في تسمية أعضاء مجلس الوزراء ، ونبين في الفرع الثاني الشفافية في المنهاج الوزاري ، وكالآتي :

### الفرع الأول/ الشفافية في تسمية أعضاء مجلس الوزراء

تختلف طريقة اختيار الوزراء باختلاف النظام السياسي الذي تعتمد عليه الدولة ، إلى جانب تطور القواعد والمبادئ الدستورية العامة التي تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، إذ تعطي بعض النظم الدستورية صلاحية تسمية الوزراء إلى رئيس الجمهورية ، أو لرئيس الوزراء على أن تحوز الكابينة الوزارية على ثقة البرلمان ، وأخرى تعطي لرئيس الجمهورية حق تعيين الوزراء بناء على اختيار رئيس الوزراء ، فيصدر مرسوم تشكيل الحكومة بالاتفاق مع رئيس الدولة<sup>(٧٩)</sup> ، وحتى عدد الحقايب الوزارية تختلف من دولة إلى أخرى<sup>(٨٠)</sup> ، وكذا الحال بالنسبة للشروط الواجب توافرها فيمن يتولى إدارة الوزارة ، فهي الأخرى لا يمكن عزلها عن الواقع الاجتماعي والسياسي السائد في البلاد<sup>(٨١)</sup> .

وعلى ذلك البيان نعطف القول الآتي بأنه لا بد من توافر الشفافية في اختيار الوزراء ، بكونهم الجهة الفاعلة لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد<sup>(٨٢)</sup> ، وعند وضع صورة النصوص الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية في مدار البحث والتدقيق ، يتضح مسألة تعيين الوزراء هو من اختصاص رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية<sup>(٨٣)</sup> على أن يستحصل في ذلك موافقة مجلس الشيوخ<sup>(٨٤)</sup> ، وعبر هذه الموافقة التي غالبا لا يعترض المجلس المذكور فيها على ترشيحات الرئيس الأمريكي إلا في حالات نادرة جداً<sup>(٨٥)</sup> ، تتضح الشفافية عبر مناقشة شروط التعيين ومدى توافرها من قبل مجلس الشيوخ بعلائية الجلسات التي يعقدها المجلس المذكور ليتم إعلان تلك التعيينات في الموقع الرسمي لمجلس الشيوخ والموقع الرسمي للبيت الأبيض عبر مكتب المعلومات الأمريكي التابع لرئاسة الجمهورية ، وينص قانون الحكومة تحت ضوء الشمس لعام ١٩٧٦ م ، و قانون حرية المعلومات الأمريكي ١٩٦٦ م ، على حق الجمهور في الحصول على

المعلومات المتعلقة بمدى توافر الشروط في المرشحين ، وان كان ذلك بصورة ضمنية بالنسبة لبعض النصوص الواردة في القانونيين ، إذ يلزم القانون الوكالات الحكومية بنشر القرارات المتعلقة بالإدارة والهيكل على الموقع الالكتروني ، فانه من باب أولى نشر المعلومات المتعلقة بالوزراء وخبراتهم ليتولى الشعب الاطلاع عليها ، ليتأكد من ضمان اختيار أفضل الأشخاص ، وبهذا فان الشفافية نص متوافرة وأعمالاً ممتدة في جانب الاختيار للوزراء.

أما في نطاق دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨م ، فان تعيين الوزراء من اختصاص رئيس الجمهورية ، بشرط اقتراح الوزير الأول لأسماء الوزارة<sup>(٨٦)</sup>، ويشير الفقه أن اختيار الوزراء يتم من بين المتخصصين ، ويرجع السبب في اختيار الوزير الفني إلى تعقد مشكلات الدولة وتشعبها وزيادة نفوذ البرلمانات في محاسبة الوزراء عن سياستهم ، كما أدى التطور في وسائل الانتقال والاتصال إلى معرفة الشعوب لدقائق ما يقع من أحداث ورد فعل الوزارة نحوها ، فاستلزم هذا أن يكون الوزير متخصصاً ليكون فاهماً وواعياً لما يقع من حوله<sup>(٨٧)</sup>، كما يراعي رئيس الوزراء في اختيارهم تمثيل كل الأقاليم الفرنسية بنسب معينة لكل إقليم<sup>(٨٨)</sup>، وبعد ذلك يطلب من رئيس الجمهورية إصدار قرار تعيينهم - أي قرار تشكيل مجلس الوزراء - فدور رئيس الجمهورية هنا لا يعدو أن يكون إجراء شكلياً، وبعد ذلك يتم عرض التشكيلة الوزارية والبرنامج الوزاري على البرلمان، من أجل منحها الثقة حتى تستطيع مباشرة الاختصاصات المقررة لها<sup>(٨٩)</sup> ، وتتحقق الشفافية بوساطة علنية لجلسات البرلمان ، ونشرها عبر الموقع الرسمي للسلطة التشريعية ، وكذلك أن نصوص قانون إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور رقم ٧٨-٧٥٣ المؤرخ ١٧ يوليو ١٩٧٨م ، يلزم بنشر القرارات بصورة عامة ، وعلى ذلك تنطوي قرارات الاختيار الخاصة بالوزراء تحت قاعة التشيف وضرورة نشرها أمام الرأي العام ، وهو ما يحقق نوعاً من الشفافية بالعلم لدى الإدارة والجميع بالوزراء الذين تم اختيارهم<sup>(٩٠)</sup>

وبموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م ، يقوم رئيس مجلس الوزراء بعد تكليفه من رئيس الجمهورية بتشكيل مجلس الوزراء ، بتسمية أعضاء وزارته في مدة أقصاها ثلاثون يوماً تبدأ من تاريخ التكليف<sup>(٩١)</sup>، وبالفعل نشرت مراسيم تكليف رئيس مجلس الوزراء القاضي بتشكيل الكابينة الوزارية في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (٤٠٢٢) / في ١٨/آيار/٢٠٠٦م<sup>(٩٢)</sup> ، وهو أمر يحمده عليه الرئيس بالالتزام بالقواعد الدستورية ، وتبيان المدة الدستورية الواجبة الاتباع في تشكيل الكابينة الوزارية ، وهو ما يحقق الشفافية في أعمال الرئيس لحساب المدة المحددة لتشكيل الكابينة حتى يتسنى له تكليف مرشح آخر في حالة فشل المرشح المكلف بتشكيل الكابينة الوزارية عملاً بنصوص الدستور ، وبعد ذلك يتولى المكلف بتشكيل الكابينة الوزارية اختيار الوزراء تمهيداً لعرضهم على مجلس النواب مع المنهاج الوزاري ليحوز ثقة الأغلبية البرلمانية<sup>(٩٣)</sup>.

إلا أن الكتل السياسية لا تمنح رئيس الوزراء فرصة في تشكيل كابينة وزارية تتمتع بدرجة عالية من الكفاءة، إذ تفرض مرشحين على المكلف بتشكيل الكابينة الوزارية ، وفقا لما اصطلح عليه بالمحاصصة السياسية ، فيختار المكلف من ترشحه كتلته النيابية لتولي احدى الحقائق التي خصصت بالاتفاقات السياسية غير الدستورية لتلك الكتل، ولتقليل من ذلك الضغط غير الدستوري، وفي سبيل تبني الشفافية في اختيار الوزراء ، فقد ذهب د. عادل عبد المهدي إلى فتح النافذة الالكترونية للترشيح للحقائق الوزارية في الجمهورية العراقية ، والتي تعد خطوة يحمد عليها من أجل اختيار المرشحين الأكفاء لشغل الوزارات، إلا أنه لم يستطع التغلب على واقع المحاصصة المذكورة أعلاه ، ولو رفض مرشحين الأحزاب ، واعتمد على النافذة الإلكترونية ، التي تبناها ورشح عبرها العديد من أصحاب الاختصاص ، ممن تتوافر فيهم الشروط القانونية لتولي الحقائق الوزارية ، لكان أكثر شفافية وأنجع اختيار لتولي المناصب الوزارية ، بمعية ومساندة الرأي العام ، عبر إبراز كافة من رشح على تلك النافذة ، وبيان مدى توافر الشروط بهم لتولي الحقائق الوزارية هذا من جانب ، علاوة على اكمال الكابينة الوزارية دون أي نقص أو تأجيل في التصويت على بعض الحقائق الوزارية الذي مثل مخالفة للدستور<sup>(٩٤)</sup>.

كما أن على رئيس الوزراء المكلف عند عرض كابينته أن يوضح للرأي العام بمدى قناعاته بالوزراء الذي تم ترشيحهم من عدمه ، حتى يتصف عمله بالشفافية ويحرك الرأي العام لمساندته وإقالة كل من يصوت على ذلك لإجبار الأحزاب على الأخذ برأي الشعب ، وبهذا يجعل الشعب الرقيب على البرلمان بكون النائب ممثل عن الشعب فيحق له عزله ، إذا ما أخل بواجبه وقسمه الذي أقسم به على المحافظة على العراق ، ومن جانب اخر على مجلس النواب جعل الجلسة علنية والسماح للنواب بمناقشة السيفي الخاص بالمرشحين للحقائق الوزارية ، وبالخصوص أن المحكمة الاتحادية لم تلزم مجلس النواب بالتصويت في الجلسة ذاتها على منح الثقة مادام رئيس الوزراء المكلف قدم كابينته الوزارية ، وهو ما أشار إليه قرار المحكمة الاتحادية المشار إليه انفا، مما يسهم في تفعيل دور الشعب بالتأكد من قيام رئيس الوزراء بتطبيق النص الدستوري الذي أسند إليه اختيار الوزراء من خلال عرض السيفي الخاص بالمرشحين للحقائق الوزارية على الرأي العام للقضاء على المحاصصة وعدم إحراج المكلف بالمدة المذكورة لتشكيل الكابينة الوزارية ، مما يخلق فرصة يسمح فيها للمستقلين بنيل حقائق وزارية لتقديم الخدمة العامة لعراقنا الحبيب .

هذا واعتاد رئيس مجلس الوزراء أن يصدر أمراً ديوانياً بتشكيل مجلس الوزراء بعد حياة ثقة البرلمان بالأغلبية المطلقة<sup>(٩٥)</sup>، وإحالة المجلس السابق على التقاعد بأمر ديواني اعتباراً من تاريخ انفكاكهم<sup>(٩٦)</sup>، وبعدها يتولى رئيس الجمهورية إصدار مرسوم جمهوري بتشكيل مجلس الوزراء<sup>(٩٧)</sup>، ونعتقد بضرورة اعطاء الصلاحية إلى رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم الجمهوري بكون النص الدستوري لم ينص على صلاحية رئيس الوزراء ، وبالتالي يصبح من يكلف يعين على أن ينشر مرسوم تشكيل الحكومة بالجريد الرسمية ، وموقع مجلس النواب بعد التصويت مباشرة لضمان حق الشعب في مراقبة نوابه ، مرفقا به قائمة بالنواب الذين تم تصويتهم بالثقة للحكومة ، والممتنعين وأسباب الامتناع علاوة على الأعضاء المتغيبين لتكون عملية التصويت بشفافية عالية ويطلع عليها الشعب والتأكيد على استيفاء عملية التصويت للشروط الدستورية كاملة ، وهو ما يحققه مشروع قانون حق الحصول على المعلومة عبر النصوص الواردة فيه.

وعلى أثر الكلام السابق نقول بأن المشرع الأمريكي ، علاوة على الفرنسي رغم وجود قوانين تلزم الإفصاح عن المعلومات ، إلا أن التعيين في المناصب الوزارية والإقالة منها فاقدان لقاعدة الشفافية رغم وجود نصوص قانونية تلزم بالإفصاح عن المعلومات ، في حين أن رئيس الوزراء العراقي خطى خطوة كبيرة باتجاه الشفافية في أعمال تسمية الكابينة الوزارية ، عبر فتح البوابة الالكترونية للترشيح ، ولو سار فيها لوجد دعماً كبيراً من كل الجهات في البلد ، إلا أنه خضع للضغط السياسي والمحاصصة ، وبهذا فلا سبيل لحل مشكلات المواطنين عبر ذلك الخضوع ، علاوة على تعطيل تشريع قانون حق الحصول على المعلومة لعام ٢٠١٣ م .

### الفرع الثاني/ الشفافية في المنهاج الوزاري

يعرف البرنامج أو المنهاج الوزاري بأنه القاعدة التي ينطلق منها مجلس الوزراء في أعماله والتي على أساسها يمكن للبرلمان أعمال رقابته بشأنها ، أو بعبارة أخرى إنّ البرنامج الذي يتقدم به مجلس الوزراء هو سياسته العامة في المجالين الداخلي والخارجي ، وما يقترح تنفيذه على هذين الصعيدين اثناء مدة بقائه في الحكم<sup>(٩٨)</sup>، ويرى الفقه أن هذا البرنامج من طبيعة تعاقدية لأنه يحتاج إلى اتفاق إرادتين على الأقل حتى يدخل حيز التنفيذ ، إذ إن طبيعة العلاقة التي تربط مجلس الوزراء بالهيئة التشريعية تحتم قيام اتفاق بين الجهازين على محتواه ، فمن جهة يلتزم مجلس الوزراء بتحقيق الأهداف المسطرة في البرنامج ، على أن تلتزم السلطة التشريعية بتوفير كافة التسهيلات لإنجاحه من تشريعات وغيرها ، كما انه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتراجع مجلس الوزراء عن تطبيقه بمحض إرادته أو يتذرع بالطبيعة الاختيارية حتى يفلت من رقابة الهيئة التشريعية<sup>(٩٩)</sup> .

وعند الوقوف على الدول محل المقارنة ومنها الولايات المتحدة الأمريكية، فإن البرنامج الحكومي يتم وضعه من قبل الرئيس ، بالاستعانة بالمختصين ، وغالباً ما يطرح الرئيس في برنامج الانتخابي الذي يكون ، برنامجاً سياسياً الذي يؤسس عليه إنشاء وكالات أو برامج أخرى لتنفيذه ، وكل ذلك يعلن عن طريق وسائل الاعلام للجمهور<sup>(١٠٠)</sup>، وأن الرأي العام يبقى على اطلاع مستمر على مدى التزام الرئيس الأمريكي بالبرنامج الذي أعلن عنه ، عبر إلزام الوكالات بالإفصاح عن المعلومات على الموقع الرسمي ، علاوة على الرد على طلبات الحصول على المعلومة المقدمة لها من وسائل الاعلام والأفراد كافة<sup>(١٠١)</sup> .

وبالبحث في دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨م ، نجد أن البرنامج الحكومي يعرض من قبل الحكومة الفرنسية ، أمام الجمعية الوطنية بعد التداول بشأنه في مجلس الوزراء ويتعهد رئيس الوزراء أمام البرلمان بمسؤولية الحكومة عن تنفيذ هذا البرنامج<sup>(١٠٢)</sup>، وعبر ما أوضحنا سابقاً إن جلسات مجلس الوزراء في فرنسا سرية، ويقوم أمين الحكومة بتزويد وسائل الاعلام ببيان صحفي موجز عن مداوات مجلس الوزراء بعد انتهائها ، وعلى أثر ذلك البيان قد يستطيع أفراد الشعب ووسائل الاعلام من الاطلاع على البرنامج الحكومي أو عن طريق جلسات الجمعية الوطنية التي تتم بصورة علنية إلا في حالات محددة دستورياً تتعد بصورة سرية، أما عن مرحلة التنفيذ فإن المادة ( ١ ، ٢ ) من قانون اصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور يلزم الوزارة عبر إدارتها بنشر كل ما يتعلق من وثائق وتقارير وتعليمات ونشرات على الموقع الرسمي وتحتفظ بنسخ أخرى منها وفقاً لقانون الأرشيف ، على أن تنشر على الموقع الالكتروني الرسمي لها وبما يستطيع الأفراد الاطلاع على ما تم انجازه من البرنامج الحكومي .

أما في العراقي فإن النص الدستوري الوارد في المادة (٧٦) يوضح بأنه بعد الانتهاء من تقديم الكابينة الوزارية للمكلف يعرض برنامج الحكومة على البرلمان الذي يتولى بدوره مناقشته بغية التصويت عليه، وبما أن جلسات مجلس النواب علنية سيطلع الرأي العام على برنامج الحكومة الذي سيصوت عليه البرلمان بالقبول أو الرفض<sup>(١٠٣)</sup>، وكان الأجدر بالمشروع الدستوري الفصل بين التصويت على الكابينة الوزارية والمنهاج الوزاري ليتسنى لأعضاء مجلس النواب مناقشة البرنامج الحكومي بشكل تفصيلي ، عبر إلزام الحكومة بتقديم برنامج تفصيلي في غضون ( ٣٠ ) يوم بعد التصويت عليها من قبل مجلس النواب، مع ضرورة منح الحق لمجلس النواب بتعديل البرنامج الحكومي باعتباره ممثلاً عن الشعب .

ولا تقتصر الشفافية على مسألة الاعداد والمناقشة والتصويت على البرنامج الحكومي ، وإنما لابد من الحرص على متابعة حُسن تنفيذه والإشراف عليه ، إذ إن مجلس الوزراء ادرج فقرة دائمية في جدول أعماله تعنى بمتابعة ما تم بصدد تنفيذ البرنامج الحكومي الذي التزمت الحكومة العراقية بانجازه مع تحديد نسب الانجاز في كافة الوزارات<sup>(١٠٤)</sup> ، ورغم ذلك الالتزام الذي وضعه مجلس الوزراء على عاتق الوزارات إلا أن هذه البرامج لم يتم العمل بها بصورة كاملة ، إذ تلكأت بعض الوزارات ، وأخفقت أخرى دون محاسبة الوزارة التي أهمل التزامها بالبرنامج الوزاري الذي صوت عليه البرلمان ، كما أنه لم نجد في الفترات السابقة عرضاً تفصيلياً من قبل رئاسة الوزراء للرأي العام عما تم انجازه من البرنامج الحكومي للشعب وبصورة علنية عبر وسائل الاعلام ، في حين بين رئيس الوزراء في الشهر السادس من عام 1920م ، أمام وسائل الاعلام في بيان صحفي ، حدد فيه نسبة انجاز الوزارات من البرنامج الحكومي ، واتضح الإخفاق في العديد من الوزارات وعدم تنفيذها للبرنامج المحدد لها عن تلك الفترة دون أي محاسبة بعد هذا الإيضاح، ومع ذلك نعتقد أن هناك تقدماً في مجال تحقيق الشفافية في تنفيذ البرنامج الحكومي من قبل الحكومة الحالية عما سبقها ، ويمكن أن يكمل بالنجاح إذا ما رأى مشروع قانون حق الحصول على المعلومة لعام ٢٠١٣م النور، والذي يلزم الحكومة بحفظ وأرشفة المعلومات بصورة إلكترونية وورقية ونشرها بكافة الوسائل للاطلاع عليها من قبل الجهات الرسمية وغير الرسمية ، وتزويد من يرغب بالحصول عليها وفق نموذج معد من قبل هيئة المعلومات ، التي تلتزم بنشر تقارير تبين مدى التزام الوزارات بنشر المعلومات على مواقعها ، كل ذلك يسهم في شفافية تنفيذ البرنامج الحكومي الذي يطرحه رئيس الوزراء .

وترتيباً على ما تقدم تبين عدم التزام الحكومة العراقية السابقة بالبرامج الحكومية ، عبر تفصيل المنجز منه وغير المنجز منه للرأي العام ، وبالتالي غيبت الحقيقة عن الشعب العراقي ، إذ لم تتمكن وسائل الاعلام من الحصول على المعلومات التي يقتضي نقلها للرأي العام عما تم تنفيذه من البرنامج الحكومي ، مقارنة بالمشروع الأمريكي الذي يعد أكثر شفافية في مجال البرنامج الحكومي الذي يعده الرئيس وتلتزم كافة الوكالات بتنفيذه ونشر كل تفاصيله على الرأي العام ، أما المشروع الفرنسي كان أقل من نظيره الأمريكي شفافية في مجال نشر البرنامج الحكومي بسبب إيجاز البيان الصحفي بخصوص مداولة مجلس الوزراء ، علاوة على سرية جلسات المجلس المذكور ، ومع ذلك تحقق الشفافية في مرحلة تنفيذ البرنامج الحكومي عبر قانون اصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور يلزم الإدارات بالإفصاح عن المعلومات على موقعها الرسمي وتزويد الأفراد بها عند طلبها وفقاً للقانون .



## الخاتمة

### أولاً : النتائج

١- تبين لنا في اطار بحث الشفافية أن فقهاء اللغة العربية قد استفاضوا في بيان التعريف اللغوي للشفافية رغم حداثة الموضوع ، وهو ما يحسب لهذه اللغة ، مقارنة باللغتين الانجليزية والفرنسية والتي جاءت موجزة في ذلك البيان ، ومع تلك الاستفاضة والإيجاز ، إلا أن الدلالة واحدة للشفافية في كل من اللغات محل المقارنة الا وهو الشئ الرقيق الذي لا يحجب ما وراءه ، مع زيادة في التفصيل في نطاق اللغة العربية ، وهو ما يخدم صياغة القاعدة القانونية الخاصة بالشفافية.

٢- وجدنا أن المشرعين الأمريكي والفرنسي رغم عدم وجود نصوص صريحة تشير إلى الشفافية ، إلا أنهما نظما ذلك الحق عبر قواعد قانونية تشريعية صادرة من السلطة التشريعية ضمننت للمواطنين حق الحصول على المعلومة ، بخلاف المشرع العراقي الذي نص بصراحة المادة(١٠٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م على الشفافية ، إلا أنه لم ينظم ذلك الحق بموجب تشريع صادر عن السلطة التشريعية ، لا بل ان مجلس الوزراء أشار في نظامه الداخلي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩م في المادة (١٠) بالقول (أولاً: تكون اجتماعات المجلس ومداولاته سرية ، وللرئيس أن يحدد خلاف ذلك. ثانياً: تقوم الأمانة العامة بإبلاغ قرارات المجلس ونشرها عدا السرية منها أو ما يقرر الرئيس عدّها محدودة) ، وبها خالف الأصل الدستوري ، وهو الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية.

٣- رغم فتح النافذة الالكترونية للترشيح للمناصب العليا بهدف اختيار وزراء أكفاء في العراق ، وهي طريقة لم يسلكها المشرعان الأمريكي والفرنسي ، وتعد آلية ناجعة لتحقيق الشفافية في اختيار الوزراء ، إلا أن العمل بها عطل عند الاختيار لأسباب سياسية ومنها المحاصصة .

٤- لم يلتزم المشرع العراقي بالإفصاح عن المنجزات المتحققة من تطبيق البرنامج الحكومي للرأي العام مقارنة بنظيره الأمريكي الذي يلزم الوكالات بنشر كافة المعلومات المتصلة بأعمالها أمام الجمهور وهو ما يحقق الشفافية في أعمالها .

## ثانياً : التوصيات

- ١- لابد من التعمق بدراسة مفهوم الشفافية بما يوضح أطرها وعناصرها بشكل يمنع الخلط ما بينها وبين المفاهيم الأخرى ، عبر انشاء مراكز متخصصة بدراسة المصطلحات الدستورية الأكثر حداثة.
- ٢- نقترح على المشرع الدستوري في العراق ايراد نص دستوري في اطار الحقوق والحريات، يجعل من الشفافية حقاً يضاف الى منظومة الحقوق الدستورية باعتماد الصياغة الآتية : ( تلتزم السلطات في الدولة كافة بالإفصاح عن المعلومات المتصلة باعمالها بما يضمن حق الفرد في الشفافية ، ولا يجوز حجب المعلومات عن الأفراد إلا في حالات يحددها القانون
- ٣- في سبيل ضمان التزام الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية عبر اطلاع أفراد الشعب على المعلومات، ينبغي تشريع قانون حق الحصول على المعلومة ، علاوة على ذلك اعادة صياغة عدد من النصوص التي تضمن الشفافية في أعمال السلطة التنفيذية ، ومنها نص المادة(٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م ، ليكون كالآتي: ( السيادة للشعب وهو مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية) والمادة(٥٣) ونصها المقترح ما يأتي:(أولاً : تكون جلسات مجلس النواب علنية إلا في حالات محددة قانوناً . ب- تحفظ جلسات المجلس وتنتشر محاضرها بالوسائل التقليدية والحديثة) ، وتعديل نص المادة(١٠) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٢) لسنة ٢٠١٩م وذلك وفق المقترح الآتي: (أولاً: تكون اجتماعات المجلس ومداوماته علنية ، إلا في حالات محددة بقانون يعلن الرئيس سرية الجلسة . ثانياً: تقوم الأمانة العامة بإبلاغ قرارات المجلس ونشرها عدا السرية منها).
- ٤- لابد من ايراد نص دستوري يلزم رئيس الوزراء عند اختيار كابينته الوزارية بفتح النافذة الإلكترونية للتشريح ، علاوة على اتباع مبدأ الكشف عن كل مراحل اختيار الوزراء أمام الرأي العام ليكون ذلك دليلاً على استبعاد المحاصصة السياسية وينعكس أثره على أعمال السلطة التنفيذية بما يحقق الإصلاح الحكومي الذي طالبت به الجماهير في العراق.

٥- نأمل من مشرعي الدستور ايراد نص دستوري يضمن الشفافية في إعداد البرنامج الحكومي ، علاوة على نشر تقارير كل ثلاث أشهر على الرأي العام يبين فيه رئيس الوزراء ما تم تنفيذه من البرنامج ، ليتسنى للرأي العام والسلطة التشريعية محاسبة الحكومة عن أعمالها، ونقترح النص الآتي (أولاً : يتولى رئيس الوزراء اعداد البرنامج الحكومي عبر إشراك كافة المختصين في الوزارات، علاوة على منظمات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث في فترة ثلاثين يوماً بعد التصويت على الثقة بالحكومة .

ثانيا : يعرض رئيس الوزراء برنامجه الحكومي على مجلس النواب للموافقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس .

ثالثاً: تلتزم كل وزارة بتزويد الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالمعلومات المتصلة بتنفيذ البرنامج الحكومي كل ثلاثة أشهر .

رابعا : تتولى الأمانة العامة لمجلس الوزراء في فترة ٣٠ يوماً جمع التقارير المرسلة لها من الوزارات وتوحيدها بتقرير مفصل يوضع بيد رئيس الوزراء .

خامسا : يرسل رئيس مجلس الوزراء نسخة من التقرير إلى مجلس النواب خلال فترة ٣٠ يوم من تسلمه التقرير المذكور في الفقرة رابعا ، وتنتشر نسخة أخرى على الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء ليطلع عليها الرأي العام .

## الهوامش

- (١) ينظر : لويس معلوف ، المنجد في اللغة العربية المعاصرة ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٧١ م ، ص ٧٨١.
- (٢) أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي ، لسان العرب ، تحقيق عبد الله الكبير وآخرون ، ج ٥ ، دار المعارف ، لبنان ، ١٩٨٤ م ، ص ٢٢٩٠. وجوزيف بادروس ، القاموس الموسوعي الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ م ، ص ٣١١-٣١٢.
- (٣) ينظر : الشيخ عبد الله البستاني ، الوافي في معجم الوسيط للغة العربية ، مكتبة بيروت ، بيروت ، ١٩٨٠ م ، ص ٣٣٠.
- (٤) محمد بن أبي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣ م ، ص ٣٤٢.
- (٥) د. إبراهيم أنيس ، عبد الحلیم منتصر ، عطية الصوالي ، محمد خلف الله أحمد ، المعجم الوسيط ، ج ٢ ، مؤسسة الصادق للطباعة والنشر والتوزيع ، طهران ، ١٤٢٠ هـ ، ص ٤٧٨.
- (٦) د. أحمد أبو حاق ، معجم النفايس الوسيط ، ط ١ ، دار النفايس ، بيروت ، ٢٠٠٧ م ، ص ٣٧٩ ، ص ٦٤٦.
- (٧) العلامة أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقرئ ، المصباح المنير - معجم عربي - عربي ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ٢٠٠١ م ، ص ١٢١.
- (٨) العلامة مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، تقديم محمد بن عبد الرحمن المرعشي ، ط ٢ ، دار أحياء التراث العربي ، بيروت ، ٢٠٠٢ م ، ص ٧١٦.
- (٩) جيرار كورنو ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، ط ٢ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩ م ، ص ٩٦٨ .
- (١٠) يوسف شلاله ، المعجم العلمي للمصطلحات القانونية التجارية والمالية فرنسي - عربي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة ، ص ٧٥ . ومنير بعلبكي ، قاموس المورد ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨٦ م ، ص ٩٨٥.

## الشفافية الدستورية في اختيار الوزراء وإعداد المنهاج الوزاري دراسة مقارنة

- (١١) يقصد بتوصيل المعلومة النقل المجرد لوقائع معينة التي يتم الحصول عليها من مصادر مختلفة. ينظر : أحمد بركات مصطفى ، مسؤولية البنك عن تقديم المعلومات والاستشارات المصرفية - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦م ، ص ١٤ .
- (١٢) مائدة الكيلاني ، نحو شفافية أردنيه ، ط١ ، مؤسسة الأرشيف العربي ، عمان ، ٢٠٠٢م ، ص ٥٩. وبنفس التعريف عرفها موسى اللوزي ، التنمية الإدارية - المفاهيم - الأسس - والتطبيقات ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠٠م ، ص ١٤٨ .
- (١٣) حازم سامي جمعة ، مبادرة الشفافية للصناعات الاستراتيجية في العراق دراسة تحليلية للمدة (٢٠٠٢ - ٢٠١٤م) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة البصرة ، ٢٠١٥م ، ص ١١-١٢. وبنفس المضمون عرفتها الباحثة د. أسيل هادي محمود ، أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري دراسة استطلاعية لآراء عينة من الأفراد العاملين في مكتب المفتش العام لوزارة التعليم العالي ، والعمل والشؤون الاجتماعية ، والصناعة والمعادن ، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العدد الحادي والسبعون ، ٢٠٠٨م ، ص ٧٥ .
- (١٤) د. سامر مؤيد، م. حيدر سامي غريب ، الفساد الإداري ودور المؤسسات الدستورية في مكافحته، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت عليهم السلام ، السنة ١٤ ، العدد ٢٢ ، ٢٠١٨م ، ص ٩٢ .
- (١٥) عبير مصلح ، النزاهة والمساءلة والشفافية في مواجهة الفساد ، الانتلاف من أجل النزاهة والمسألة ط٣ ، بدون معلومات أخرى ، ٢٠١٣م ، ص ٤٩ .
- (١٦) غنيم حمود الطشة ، درجة الالتزام بالشفافية الإدارية في وزارة التربية والتعليم في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها ، رسالة ماجستير كلية الدراسات التربوية العليا ، جامعة عمان العربية لدراسات العليا ، عمان ، ٢٠٠٧م ، ص ١٢. وقريب من ذلك التعريف أورده. د. صلاح زرنوقة ، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية ، بحث منشور في مجلة النهضة ، الكويت ، العدد ١ ، ١٩٩٩م ، ص ١٥٦ .
- (١٧) د. باسم علوان طعمة ، الإفصاح عن المعلومات في سوق الأوراق المالية - دراسة مقارنة في الأبعاد الفلسفية للالتزام ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، ٢٠١٣م ، ص ٦٣-٦٧ .
- (١٨) فيتوتانزي ، مشروع دليل الشفافية المالية العامة ، صندوق النقد الدولي ، بدون معلومات أخرى ، ١٩٩٨م ، ص ٨ .

- (١٩) د. عواد عباس الحردان ، فقه السلطة عند الطوائف والفرق الإسلامية دراسة مقارنة ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ م ، ص ٢٥٨ .
- (٢٠) د. محمد أحمد عبد السلام ، د. إبراهيم السيد ، الفساد السياسي ، دار التعليم الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ م ، ص ٢١٩ .
- (٢١) المادة (٤٢) من دستور الجمهورية اليمني لعام ١٩٩٦ م .
- (٢٢) المادتين (١١٧ ، ١٣٠) من دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤ م .
- (٢٣) إذ نص التعديل الأول من الدستور الأمريكي على أنه "لا يصدر الكونغرس أي قانون خاص بإقامة دين من الأديان أو يمنع حرية ممارسته ، أو يحد من حرية التعبير أو الصحافة ، أو من حق الناس في الاجتماع سلمياً ، وفي مطالبته الحكومة بإنصافهم من الإجحاف".
- (٢٤) التعديل العاشر للدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ م .
- (٢٥) (الفقرة الخامسة) من (المادة الأولى) من دستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ م . وكذلك قانون الحكومة تحت ضوء الشمس لعام ١٩٧١ م .
- (٢٦) (الفقرة التاسعة ) من (المادة الأولى ) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ م .
- (٢٧) (الفقرة العاشرة ) من (المادة الأولى ) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ م .
- (٢٨) (الفقرة الثالثة ) من (المادة الثانية ) من الدستور الأمريكي
- (٢٩) زينه صاحب كوزان ، التنظيم القانوني لحق الحصول على المعلومات دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٧ م ، ص ١٣ .
- (٣٠) كان عضو الكونغرس جون موس أول من نادى بفكرة قانون حرية تداول المعلومات في العام ١٩٥٥ ، أثناء حقبة الحرب الباردة ، عندما كان مستوى السرية الحكومية على درجة عالية. بيد أن الفكرة لم تكتسب دعماً كافياً في الكونغرس للسماح بتمريرها سوى بعد مرور ١١ عامًا. مقال منشور بعنوان شفافية الحكومة تعتمد على حرية تداول المعلومات على الرابط الإلكتروني الذي تم مراجعته بتاريخ: ٢٠١٩/١/٢٢ م:

[https://share.america.gov/ar/government-transparency-depends-freedom-information.](https://share.america.gov/ar/government-transparency-depends-freedom-information)

- (٣١) المادة (١٣) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٢ م .
- (٣٢) الفقرة : (١١) من المادة (٣) من اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد ، التي اعتمدت في آذار/ مارس ١٩٩٦ م ، والتي نصها(آليات لتشجيع مشاركة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في الجهود الرامية إلى منع الفساد).
- (٣٣) يحتوي الميثاق على (١٠) مواد ، وضعت لحماية البيئة ، و يعد من الوثائق الوطنية المكملة للدستور والصادر عام ٢٠٠٤ م .
- (٣٤) ديباجة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩م. أقر إعلان حقوق الإنسان والمواطن من قبل البرلمان الفرنسي ، والذي بني على أساس وثيقة إعلان قانون الحقوق الانجليزية الصادر عام ١٦٨٩ ، وإعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٧٦ م . ينظر: د.زيد محمود العقابلة ، المصطلحات القانونية باللغة الانكليزية ، ط٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ م ، ص٥٢ .
- (٣٥) نصت (المادة الثانية ) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م ، على أنه "يكون الهدف من كل تجمع سياسي الحفاظ على حقوق الإنسان الطبيعية غير القابلة للتقادم. وهذه الحقوق هي الحرية والملكية والأمن ومقاومة الظلم" .
- (٣٦) إذ نصت (المادة الثالثة) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م ، على أنه "يكن مبدأ كل سيادة أساسا في الأمة. ولا يجوز لأي كيان أو أي فرد أن يمارس سلطة لا تنبع من الأمة صراحة".
- (٣٧) د.طلال ياسين العيسى ، السيادة بين مفهومها التقليدي والمعاصر "دراسة في مدى تدويل السيادة في العصر الحاضر " ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٦ ، العدد الأول ، ٢٠١٠ م ، ص ص ٤٠-٤٤ .
- (٣٨) إشارة (المادة السادسة ) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م ، إلى أن " القانون هو التعبير عن الإرادة العامة. يملك جميع المواطنين الحق في المشاركة شخصيا أو عبر ممثلهم في وضعه. يجب أن يكون القانون واحدا بالنسبة إلى الجميع سواء كان يحمي أم يعاقب. يحق لجميع المواطنين باعتبارهم سواسية في نظر القانون شغل كافة المناصب العليا والمواقع والوظائف العامة وفقا لقدرتهم ودون تمييز آخر سوى على فضائلهم ومواهبهم" .

(٣٩) إذ جاء نص (المادة الحادية عشرة) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩م ، بالقول أن "حرية التعبير عن الأفكار والآراء هي واحدة من أعلى حقوق الإنسان بها يستطيع كل مواطن التحدث والكتابة والنشر بحرية ما لم يقع التعسف في استعمال هذه الحرية وفقا للحالات التي يحددها القانون " .

(٤٠) إذ نصت (المادة الخامسة عشر) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩م ، على أن "للمجتمع الحق في أن يطلب من كل موظف عام نتيجة أعمال إدارته" .

(٤١) فنصت (المادة العاشرة ) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩م ، على أنه "لا يجوز إزعاج أحد بسبب آرائه حتى و إن كانت دينية شريطة ألا يخل الإعلان عنها بالنظام العام المحدد في القانون" .

(٤٢) إذ جاءت نصوص المواد ( الثانية ، الثالثة ، السابعة ) من الميثاق مؤكدة على حق الشفافية ، إذ نصت "على كل شخص واجب المشاركة في حفظ وتحسين البيئة " و " يجب على كل شخص وفق الشروط التي يحددها القانون أن يمنع الأضرار التي قد تلحق بالبيئة أو الحد من عواقبها إن تعذر ذلك " و " لكل شخص الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة في حوزة السلطات العامة وفق الشروط والحدود التي يحددها القانون وكذا المشاركة في وضع القرارات العامة التي تؤثر على البيئة " .

(٤٣) ينظر : المواد (١ ، ٢ ، ٣ ، ٣٤) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل. يرى البعض أن أول من أدخل مصطلح الشفافية في إطار القانون هو المشرع الفرنسي عندما أنشأ لجنة للشفافية المالية في الحياة السياسية في فرنسا ينظر : د. حسن عبد الرحيم السيد ، الشفافية في قواعد إجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر - دراسة مقارنة مع قانون اليونسترال النموذجي للمشتريات الحكومية ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون ، جامعة قطر، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٩م، ص ٥٥.

(٤٤) ينظر : المادتين ( ١١ ، ١٦ ) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل.

(٤٥) ينظر : نصوص المواد ( ٢٠ ، ٢٤ ، ٣٣ ، ٤٨ ، ٥٠ ، ٥١-٢ ، ٤٨ ) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل.

(٤٦) ينظر : نص المادة ( ٣٨ ) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل.

(٤٧) ينظر : نص المادة ( ٤٧ - ٢ ) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل.



## الشفافية الدستورية في اختيار الوزراء وإعداد المنهاج الوزاري دراسة مقارنة

- (٤٨) ينظر : نص المادة (٥٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل .
- (٤٩) ينظر : نص المادة (٧١ - ١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل
- (٥٠) ينظر : نص المادة (٧٢ - ٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل
- (٥١) قد تم تقديم مقترح مشروع قانون من قبل وزير الوظيفة العامة والإصلاح الإداري واللامركزية الإدارية السيد (emilezucccareili) ، وبين هدف القانون ، هو من أجل جعل السلطات الإدارية أكثر قبولا وأكثر شفافية وفاعلية وبصيغة خاصة أكثر قربا من المواطنين ، وهذا يؤدي إلى تقوية الدولة والقانون والديمقراطية . ينظر : د. موسى مصطفى شحاده ، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من حقوق الإنسان الأساسية ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الشارقة ، العدد الثلاثون ، ٢٠٠٧م ، ص ص ١٦٢-١٦٣ .
- (٥٢) ينظر : د. موسى مصطفى شحادة ، مصدر سابق ، ص ص ١٦٢ ، ١٧٧-١٨٣
- (٥٣) ينظر : د. أحمد علي خضر ، الإفصاح والشفافية كإحدى مبادئ الحوكمة في قانون الشركات ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٢م ، ص ٥٠ .
- (٥٤) ينظر : ديباجة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م .
- (٥٥) نصت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن " : جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق " .
- (٥٦) بينت المادة (٢) الفقرة (أولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أن " : الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع : أ . لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام . ب . لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية . ج . لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور
- (٥٧) ينظر : المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م التي بينت بقولها " السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية" .
- (٥٨) ينظر : نص المادة (٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يتم تداول السلطة سلمياً ، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور.)

- (٥٩) نصت المادة (٧/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (لتزم الدولة بمحاربة الإرهاب بجميع أشكاله ، وتعمل على حماية أراضيها من أن تكون مقراً أو ممراً أو ساحةً لنشاطه).
- (٦٠) وهذا ما نصت عليه المادة (١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالقول بان (أولاً:- لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية ، بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين ، والآداب العامة .)
- (٦١) وجاء نص المادة ( ٢٥ ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مانصها (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنوع مصادره ، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته).
- (٦٢) وضحت المادة (٢٧/ أولاً) من دستور جمهورية العراق بأن (أولاً:-) للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن).
- (٦٣) ينظر: د.ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، بدون معلومات أخرى ، ص ٧٩.
- (٦٤) نصت المادة (٣٤/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (التعليم عاملٌ أساس لتقدم المجتمع وحقّ تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية) .
- (٦٥) وبينت المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، على أن (تكفل الدولة ، بما لا يخل بالنظام العام والآداب :أولاً:- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل .ثانياً:- حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر.ثالثاً :- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون ) ، وكذلك مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والتظاهر السلمي لعام ٢٠١٧ م ، إذ نصت (الفقرة ثانياً ) من المادة (الأولى ) على (حق المعرفة : حق المواطن في الحصول على المعلومات التي يبتغيها من الجهات الرسمية وفق القانون وخاصة المعلومات المتعلقة بأعمالها ومضمون أي قرار أو سياسة تخص الجمهور والمادة (٣) من القانون المذكور على (الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إنشاء قاعدة بيانات مفتوحة ليتمكن الجمهور من الاطلاع عليها ولها نشر المعلومات عن سير أعمالها ) وأيضاً إشارة الأسباب الموجبة للقانون إلى حق المعرفة .
- (٦٦) ينظر : نص المادة (٤٥/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ م ، التي نصت بان (تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ، ودعمها وتطويرها واستقلاليتها ، بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها ، وينظم ذلك بقانون.) أما الفقرة الثانية (تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر العراقية ، وتهتم بشؤونها بما ينسجم مع الدين والقانون ، وتعزز قيمها الإنسانية النبيلة ، بما يساهم في تطوير المجتمع ، وتمنع الأعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الإنسان).

(٦٧) إذ نصت المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م على أنه (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه ، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية) .

(٦٨) ينظر : نص المادة (٦١/ ثالثا ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م .

(٦٩) فقد نصت الفقرة (أولاً ) من (٥٣) من دستور جمهورية العراق بالقول (تكون جلسات مجلس النواب علنيةً إلا إذا ارتأى لضرورةٍ خلاف ذلك) وثانياً:- (تنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبةً).

(٧٠) إذ أكد الفقرة (رابعا ) من المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف ، أسماء أعضاء وزارته ، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقتها ، عند الموافقة على الوزراء منفردين ، والمنهاج الوزاري ، بالأغلبية المطلقة).

(٧١) ينظر : الفقرة (ثالثا/ ٢/ت) من المنهاج الوزاري لعام ٢٠١٨-٢٠٢٢م .

(٧٢) بينت المادة (٣٧) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤م بأنه " يقدم مجلس الوزراء تقريراً نصف سنوي إلى مجلس النواب متضمناً مراحل تنفيذ البرنامج الحكومي "

(٧٣) إذ نصت (٨٥) من دستور جمهورية العراق بالقول (يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً، لتنظيم سير العمل فيه) .

(٧٤) نصت المادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩م في الفقرة "أولاً- تكون اجتماعات المجلس ومداولاته سرية " أما "ثانياً - تقوم الأمانة بإبلاغ قرارات المجلس ونشرها عدا المحدود منها".

(٧٥) إذ أشارت المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق على أن (تُعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون). في حين بينت المادة (١٠٣) من ذات الدستور بالقول (أولاً:- يُعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة منها). أما (ثانياً:- يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب).

(٧٦) ينظر : المواد (٣ ، ١٠ ، ٢٦ ، ٢٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١م المعدل . وكذلك : المادة (٧/ ثالثاً ، ٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١م . وكذلك : الفقرة (ثامناً) من المادة (٤) والمادة (٦) من قانون مفوضية حقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨م المعدل إلا أن المادة (٦) المذكورة ألزم المشرع الوزارات كافة بالإفصاح عن جميع المعلومات المتعلقة بعمل المفوضية العليا لحقوق الإنسان بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢) من ذات القانون المذكور .

(٧٧) إذ نصت (المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق بأنه (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ، والبعثات والزمالات الدراسية ، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية ، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية ، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وتنظم بقانون) . في حين أن المادة (١٠٦) من ذات الدستور صرحت بالقول (تؤسس بقانون ، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها ، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية : أولاً:- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم . ثانياً:- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها . ثالثاً :- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفقاً للنسب المقررة ) ، وبالرجوع إلى قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦م نجد أن المادة (٤/ سادساً، وسابعاً ، ثامناً) فضلاً عن الأسباب الموجبة لهذا القانون بينت الغرض من هذه الهيئة هو ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في إدارة مختلف مؤسسات الدولة من أجل تحقيق العدالة والمساواة .

(٧٨) إذ نصت المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية دستور ) ونصت الفقرة (٢/أ) من المادة (٣) من التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م المعدل على أن " إعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الأعلام المقروءة والمسموعة والمرئية وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة والوقوف على آرائهم فيه وبيان ملحوظاتهم بصدده "

(٧٩) ينظر : د.أمير عزت الأيوبي ، ربيع مفيد الغصبي ، الوزير في النظام السياسي "موقعه ، دوره ، صلاحيته ، مسؤوليته السياسية" ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣م ، ص ص ٤١-٤٤ .

## الشفافية الدستورية في اختيار الوزراء وإعداد المنهاج الوزاري دراسة مقارنة

(٨٠) فالحكومات الائتلافية غالباً ما تنشئ إلى جانب الوزراء الأصليين وزراء دولة وزراء بلا وزارة ، أرضاء للكتل السياسية. ينظر : إيمان قاسم هاني الصافي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة النهريين ٢٠١٥م، ص ص٦٢-٦٤

(٨١) ينظر : طارق حرب ، الوجيز في الوزارة العراقية ، ط١ ، منشورات منتدى رواق المعرفة في بغداد ، دار الحكمة ، لندن ، ٢٠١١م ، ص٥. كذلك : د.أحمد سعيقان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة دراسة مقارنة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨م ، ص٤٨٨. ود.صلاح الدين بسيوني ، الوزارة في الفكر السياسي دراسة مقارنة، دار قباء للطباعة والنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٠م، ص٧. وكذلك : ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة تحليلية- تأصيلية- مقارنة في ضوء القانون والفقهاء والقضاء) ، ط١ ، من دون مطبعة ، بغداد، ٢٠١٠م ، ص ١٠.

(٨٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، ٢٠١٠م، ص١٥٨.

(٨٣) ينظر : د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦م ، ص ص٣٦٥-٣٦٩. وهذا ما نصت عليه (م٢/١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية بقولها : (تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية).

(٨٤) ينظر : د. حميد حنون الساعدي ، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص١٤٤.

(٨٥) إذ يعمد الرؤساء الأمريكيين عند اختيارهم للوزراء على ترشيح أكف الشخصيات لتولي الحقائق الوزارية كجورج واشنطن وطوماس جفرسون وماديسون وروزفلت ، في حين خالف ذلك المبدأ في التعيين الرئيس اندرو جاكسون وجرافت بتعين بعض الشخصيات على أساس الأنتماء الحزبي ، أو بهدف كسب بعض ود الطوائف الدينية ينظر : د.وحيد رأفت ود.وايت إبراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، مصر ، ١٩٣٧م ، ص٣٣٨. ينظر : د.داود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي) ، ط١ ، مركز الكتاب الاكاديمي ، ٢٠٠٦م ، ص ص١٤٥-١٥١ . وكذلك : ينظر : د.علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ص١٢٦-١٢٧.

(٨٦) نصت المادة (٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م بأن " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويعفيه من منصبه بناء على تقديمه استقالة الحكومة ، يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة الآخرين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح الوزير الأول " .

(٨٧) من أشهر الوزراء المتخصصين في فرنسا الأديب أندريه مارلوا وزير الثقافة في عهد الجنرال ديغول فكان له الأثر الكبير على الحياة الأدبية والثقافية ، وكذلك وزير المالية في عهد ديغول وهو فاليري جيسكار ديستان الذي أصبح رئيساً للجمهورية ، وكان من المتخصصين في النواحي المالية ، وأصبحت القاعدة في فرنسا حالياً أن يكون اختيار الوزراء من بين الفنيين المتخصصين ، وبلغ عدد الوزارات في ظل حكومة رافاران منذ الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٢ ولغاية ٣٠ آذار ٢٠٠٤ (١٥) وزيراً و (١١) وزير مفوض و(١٢) وزير دولة. وبعد تشكيل الحكومة الفرنسية الجديدة التي أعلن عنها رافاران بعد الإحداث الأخيرة لخسارة حزب اليمين في الانتخابات الإقليمية في فرنسا في ٢٨ آذار ٢٠٠٤ ، إذ أصبح عدد الوزراء في التشكيلة الحكومية الجديدة (١٧) وزيراً و(١٣) وزير مفوض و(١٣) وزير دولة، والملاحظ أن الوزراء الذين غادروا الحكومة الجديدة بلغوا (٦) وزراء و(٤) وزراء مفوضين و(٤) وزراء دولة. أما الوزراء الذين حافظوا على مناصبهم فبلغوا (٦) وزراء و(٥) وزراء مفوضين و(١) وزير دولة هو رينو موزوليه وزير الدولة للشؤون الخارجية. ينظر : د.ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الجمهورية على الوزراء في فرنسا، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد ٣٦ ، ٢٠٠٥م ، ص٨.

(٨٨) ينظر: د. محمد قدي حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٧م . ، ص٦٤ .

(٨٩) ينظر: نص المادة (٢٣) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

(٩٠) ينظر : نص المادة (١ ، ٢) من القانون رقم ٧٨-٧٥٣ المؤرخ ١٧ يوليو ١٩٧٨ بشأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور .

(٩١) ينظر: المادة (٧٦/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م .

(٩٢) ينظر : المرسوم رقم (٢٢) الصادر بتاريخ ٢٢ نيسان لعام ٢٠٠٦م القاضي بتكليف رئيس الوزراء نوري كامل المالكي بتشكيل الكابينة الوزارية .

(٩٣) ينظر : المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م .

(٩٤) أن المحكمة الاتحادية ذهبت خلاف صريح النص بقولها بجواز التصويت على الكابينة الوزارية بصورة غير مكتملة ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ٢٠١١/١٠/١٨ منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الأول، ٢٠١٢م، ص ص ١٦٥-١٦٦. وهو ما يعد تحايل على النص الدستوري، ودليل على عدم قدرة المحكمة الاتحادية على مواجهة المحاصصة السياسية أن لم تكن جزء منها ينظر: د.علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلطا، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة الكوفة، العدد الأول، السنة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٩٤

(٩٥) ينظر: الأمر الديواني الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء - الدائرة القانونية ذي العدد: ق/٢/٥/٣٠٧٣٥ في ٢٠١٤/٩/٣٠م، (غير منشور).

(٩٦) ينظر: الأمر الديواني الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء - الدائرة القانونية ذي العدد: ق/٢/٥/٣٠٧٣٤ في ٢٠١٤/٩/٣٠م.

(٩٧) ينظر: المرسوم الجمهوري رقم (١٨٧) الصادر في ٢٠١٤/٩/٨، منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٣٤٠) في ٢٠١٤/١١/١٠.

(٩٨) ينظر: د.عادل الطبطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الحادية والعشرون، العدد الأول، ١٩٩٧م، ص ٢٩.

(٩٩) ينظر: إيمان قاسم هاني الصافي، مصدر سابق، ص ص ٥٢-٥٧.

(١٠٠) ينظر: في ذلك الرابط الالكتروني الذي تم زيارة بتاريخ ٧/٧/٢٠١٩م:

<https://ar.wikipedia.org/wiki>

(١٠١) ينظر: الفقرات (أ، د، هـ) من القسم ٥٥٢ من قانون حرية المعلومات الأمريكي لعام ١٩٦٦م المعدل.

(١٠٢) ينظر: هند علي محمد السوداني، سلطات رئيس الدولة على الوزراء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠م، ص ص ٥٤-٥٥.

(١٠٣) قد تقدمت الحكومات السابقة ببرامجها الحكومية ، مبينة فيها رؤى وتصورات واقعية ومعتمد على التجارب السابقة للحكومتين المؤقتة والانتقالية ، وما صاحبهما من إخفاقات على المستوى (الأمني ، السياسي ، الاقتصادي ، والاجتماعي) ، وإنّ أهم ما جاء في هذا البرنامج هو الاعتماد على تشكيل حكومة وحدة وطنية وحكومة شراكة وطنية على أساس مبدأ المشاركة والاستحقاق الانتخابي ، والعمل وفق الدستور والالتزام به ، والسير قدماً في سياسية الحوار الوطني وتوسيع الاشتراك في العملية السياسية ، والعمل على صيانة سيادة العراق وتعزيز استقلاله ووحدته ، والتعامل مع مسألة وجود القوات المتعددة الجنسيات في إطار قرار مجلس الأمن رقم (١٥٤٦) ، وترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون ، ووضع خطة تنمية شاملة للبناء والأعمار ، وتنشيط عملية إعادة الأعمار ، وإعادة تأهيل البنى التحتية للدولة وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين ، وتشجيع الاستثمار واستقطاب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية ، والالتزام بمعالجة الملف الأمني ، ووضع آليات فاعلة في مراقبة الإنفاق ومعالجة . ينظر : بشرى حسين صالح ، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ م ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، ٢٠١٢ ، ص ١٣٨ . والجدير بالذكر أن رئيس الوزراء عادل عبد المهدي طرح برنامجه الحكومي على مجلس النواب قبل التصويت على الكابينة الوزارية وهي مخالفة لنص الدستوري .

(١٠٤) ينظر: كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، مكتب شؤون مجلس الوزراء ذي العدد: ش. ز/١٠/١/٣٥٥١٨ في ١٩/١١/٢٠١٤ م .



## المصادر

### أولاً : المعاجم اللغوية

١. د. إبراهيم أنيس، عبد الحليم منتصر ، عطية الصوالحي ، محمد خلف الله أحمد ، المعجم الوسيط ، ج٢، ط٢، مؤسسة الصادق للطباعة والنشر والتوزيع ، طهران ، ١٤٢٠ هـ
٢. أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي ، لسان العرب ، تحقيق عبد الله الكبير وآخرون ، ج٥، دار المعارف ، لبنان ، ١٩٨٤ م .
٣. د. أحمد أبو حافة ، معجم النفايس الوسيط ، ط١، دار النفايس ، بيروت ، ٢٠٠٧ م.
٤. جوزيف بادروس ، القاموس الموسوعي الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٦ م .
٥. جيرار كورنو ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، ط٢، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩ م .
٦. الشيخ عبد الله البستاني، الوافي في معجم الوسيط للغة العربية ، مكتبة بيروت ، بيروت ، ١٩٨٠ م .
٧. العلامة أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقرئ ، المصباح المنير - معجم عربي -عربي ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ٢٠٠١ م .
٨. العلامة مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، تقديم محمد بن عبد الرحمن المرعشي ، ط٢ ، دار أحياء التراث العربي ، بيروت ، ٢٠٠٢ م.
٩. لويس معلوف ، المنجد في اللغة العربية المعاصرة ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٧١ م.
١٠. محمد بن أبي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣ م.
١١. منير بعلبكي ، قاموس المورد ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨٦ م.
١٢. يوسف شلاله ، المعجم العلمي للمصطلحات القانونية التجارية والمالية فرنسي - عربي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة.

## ثانياً : الكتب

١. أحمد بركات مصطفى، مسؤولية البنك عن تقديم المعلومات والاستشارات المصرفية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ م .
٢. د.أحمد سعيان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة دراسة مقارنة ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ م.
٣. د.أحمد علي خضر ، الإفصاح والشفافية كإحدى مبادئ الحوكمة في قانون الشركات ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٢ م
٤. د.أمير عزت الأيوبي ، ربيع مفيد الغصبي ، الوزير في النظام السياسي "موقعه ، دوره ، صلاحيته ، مسؤوليته السياسية" ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ م.
٥. د.داود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي) ، ط١، مركز الكتاب الاكاديمي ، ٢٠٠٦ م.
٦. د.زيد محمود العقابله ، المصطلحات القانونية باللغة الانكليزية ، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠٠٧ م
٧. د.صلاح الدين بسيوني ، الوزارة في الفكر السياسي دراسة مقارنة ، دار قباء للطباعة والنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٠ م.
٨. طارق حرب ، الوجيز في الوزارة العراقية ، ط١، منشورات منتدى رواق المعرفة في بغداد ، دار الحكمة ، لندن ، ٢٠١١ م .
٩. د.عبير مصلح ، النزاهة والمساءلة والشفافية في مواجهة الفساد ، الائتلاف من أجل النزاهة والمسألة ط٣، بدون معلومات أخرى ، ٢٠١٣ م .
١٠. د.عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة تحليلية- تأصيلية- مقارنة في ضوء القانون والفقهاء والقضاء) ، ط١، من دون مطبعة ، بغداد، ٢٠١٠ م .
١١. د.علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق.
١٢. د.عواد عباس الحردان ، فقه السلطة عند الطوائف والفرق الإسلامية دراسة مقارنة ، ط١، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ م
١٣. فيتوتانزي ، مشروع دليل الشفافية المالية العامة ، صندوق النقد الدولي ، بدون معلومات أخرى ، ١٩٩٨ م .
١٤. د.ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، بدون معلومات أخرى.
١٥. د.مائدة الكيلاني ، نحو شفافية أردنيه ، ط١، مؤسسة الأرشيف العربي ، عمان ، ٢٠٠٢ م.

## الشفافية الدستورية في اختيار الوزراء وإعداد المنهاج الوزاري دراسة مقارنة

١٦. د. محمد أحمد عبد السلام ، د. إبراهيم السيد ، الفساد السياسي ، دار التعليم الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ م.
١٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، ٢٠١٠ م.
١٨. د. محمد قدرى حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة، ١٩٨٧ م.
١٩. موسى اللوزي ، التنمية الإدارية - المفاهيم - الأسس - والتطبيقات ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠٠ م .
٢٠. د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ م.
٢١. د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، مصر ، ١٩٣٧ م .

### ثالثا: الرسائل الجامعية .

١. إيمان قاسم هاني الصافي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة النهريين ٢٠١٥ م
٢. بشرى حسين صالح ، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ م ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهريين ، ٢٠١٢ م .
٣. حازم سامي جمعة ، مبادرة الشفافية للصناعات الاستراتيجية في العراق دراسة تحليلية للمدة (٢٠٠٢ - ٢٠١٤م) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة البصرة ، ٢٠١٥ م.
٤. حميد حنون الساعدي ، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١ .
٥. زينه صاحب كوزان ، التنظيم القانوني لحق الحصول على المعلومات دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٧ م .
٦. غنيم حمود الطشة ، درجة الالتزام بالشفافية الإدارية في وزارة التربية والتعليم في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها ، رسالة ماجستير كلية الدراسات التربوية العليا ، جامعة عمان العربية لدراسات العليا، عمان ، ٢٠٠٧ م ، ص ١٢ .
٧. هند علي محمد السوداني ، سلطات رئيس الدولة على الوزراء دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ م.

## رابعاً : الدوريات

١. د. أسيل هادي محمود ، أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري دراسة استطلاعية لآراء عينة من الأفراد العاملين في مكتب المفتش العام لوزارات التعليم العالي ، والعمل والشؤون الاجتماعية ، والصناعة والمعادن ، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العدد الحادي والسبعون ، ٢٠٠٨ م .
٢. د. باسم علوان طعمة ، الإفصاح عن المعلومات في سوق الأوراق المالية - دراسة مقارنة في الأبعاد الفلسفية للالتزام ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، ٢٠١٣ م
٣. د. حسن عبد الرحيم السيد ، الشفافية في قواعد إجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر - دراسة مقارنة مع قانون اليونسترال النموذجي للمشتريات الحكومية ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون ، جامعة قطر ، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٩ م .
٤. د. ساجد محمد كاظم ، سلطات رئيس الجمهورية على الوزراء في فرنسا، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد ٣٦ ، ٢٠٠٥ م
٥. د. سامر مؤيد ، م. حيدر سامي غريب ، الفساد الإداري ودور المؤسسات الدستورية في مكافحته ، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت عليهم السلام ، السنة ١٤ ، العدد ٢٢ ، ٢٠١٨ م .
٦. د. صلاح زرنوقة ، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية ، بحث منشور في مجلة النهضة ، الكويت ، العدد ١ ، ١٩٩٩ م .
٧. د. طلال ياسين العيسى ، السيادة بين مفهومها التقليدي والمعاصر "دراسة في مدى تدويل السيادة في العصر الحاضر " ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٦ ، العدد الأول ، ٢٠١٠ م .
٨. د. عادل الطيببائي ، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة الحادية والعشرون ، العدد الأول ، ١٩٩٧ م .
٩. د. علي يوسف الشكري ، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلطاً ، مجلة كلية التربية للبنات ، جامعة الكوفة ، العدد الأول ، السنة الأولى ، ٢٠٠٧ م .
١٠. د. موسى مصطفى شحاده ، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من حقوق الإنسان الأساسية ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الشارقة ، العدد الثلاثون ، ٢٠٠٧ م .

خامساً : الأعلانات والاتفاقيات الدولية

١. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٢ م .
٢. اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد ، التي اعتمدت في آذار / مارس ١٩٩٦ م
٣. إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في / ٢٦ - آب / عام ١٧٨٩ م.
٤. الميثاق حماية البيئة الفرنسي الصادر عام ٢٠٠٤ م .

سادساً : الدساتير

١. الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ م
٢. دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤ م.
٣. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م .

سابعاً : القوانين

١. التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م المعدل
٢. قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ م
٣. قانون حرية المعلومات الأمريكي لعام ١٩٦٦ م المعدل .
٤. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ م .
٥. القانون رقم ٧٨-٧٥٣ المؤرخ ١٧ يوليو ١٩٧٨ بشأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور .
٦. قانون مفوضية حقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ م المعدل
٧. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ م المعدل .
٨. مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والتظاهر السلمي لعام ٢٠١٧ م .

## ثامناً : القرارات

١. الأمر الديواني الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء - الدائرة القانونية ذي العدد: ق٣٠٧٣٥/٥/٢ في ٣٠/٩/٢٠١٤ م ، (غير منشور).
٢. الأمر الديواني الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء - الدائرة القانونية ذي العدد: ق٣٠٧٣٤/٥/٢ في ٣٠/٩/٢٠١٤ م.
٣. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، مكتب شؤون مجلس الوزراء ذي العدد: ش. ز/١٠/١٠/٣٥٥١٨ في ١٩/١١/٢٠١٤ م .
٤. المرسوم الجمهوري رقم (١٨٧) الصادر في ٨/٩/٢٠١٤ ، منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٣٤٠) في ١٠/١١/٢٠١٤ م.
٥. المرسوم رقم (٢٢) الصادر بتاريخ ٢٢ نيسان لعام ٢٠٠٦ م القاضي بتكليف رئيس الوزراء نوري كامل المالكي بتشكيل الكابينة الوزارية
٦. المنهاج الوزاري لعام ٢٠١٨-٢٠٢٢ م .
٧. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ م
٨. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ م

## تاسعاً : قرارات المحاكم

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ١٨/١٠/٢٠١١ منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة ، العدد الأول ، ٢٠١٢ م ،

## عاشراً : المواقع الالكترونية

١. الرابط الالكتروني الذي تم زيارة بتاريخ ٧ / ٧ / ٢٠١٩ م .

<https://ar.wikipedia.org/wiki>

٢. مقال منشور بعنوان شفافية الحكومة تعتمد على حرية تداول المعلومات على الرابط الالكتروني الذي تم مراجعته بتاريخ: ٢٢/١/٢٠١٩ م

[https://share.america.gov/ar/government-transparency-depends-freedom-information.](https://share.america.gov/ar/government-transparency-depends-freedom-information)