ARAB REFORM INITIATIVE
مبادرة الإصلاح العربي

أكتوبر / تشرين الأول 2016

الوصول إلى المعلومة

معركة من أجل مجتمع مفتوح في العالم العربي

© مبادرة الإصلاح العربي 2016

الوصول إلى المعلومة

معركة من أجل مجتمع مفتوح في العالم العربي

تمهيد 1
تحديات الحكومات 1
يمكن للمجموعات الصغيرة أن تصنع فرقاً 2

حالة المعلومات في مصر 4

القانون الأردني للوصول إلى المعلومات: قانون شكلي أم مكسب ملموس؟ 6
مقدمة 6
القيود القانونية والعملية التي يفرِضها القانون الحالي 6
منظمات المجتمع المدني الأردنية: رفع الوعي من خلال التدريب وحشد التأييد والضغط 7
الإصلاحات المطلوبة لتحقيق قَدر أكبر من حرِّية المعلومات 7
استنتاج 8

واقع حق الحصول على المعلومات في فلسطين 9
الواقع القانوني لحق الحصول على المعلومات في فلسطين 9
محاولات إقرار قانون حق الحصول على المعلومات 10
قراءة نقدية في مشروع قانون حق الحصول على المعلومات 2014 11

الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان: نظرة عامة 13
من حيث المضمون 14
من حيث الشكل 14
حق الوصول إلى المعلومات في لبنان 15

حق النفاذ إلى المعلومة في تونس 17
حق النفاذ إلى المعلومة في تونس في الوقت الحاضر 17
الإطار القانوني والمؤسساتي لحق تداول المعلومات في تونس 18
سلبيات حق النفاذ إلى المعلومة في تونس 20
التحديات المستقبلية لتعزيز حق النفاذ إلى المعلومة 21

تمهيد

يُعتبر الحق في الوصول إلى المعلومات حقّاً أساسياً من حقوق المواطن في المجتمعات الديمقراطية. أما في المجتمعات الاستبدادية أو شبه الاستبدادية، كما هي الحال في معظم الدول العربية؛ فثمة حاجة للنضال من أجل الحصول على هذا الحق، وهو ما يشكل ساحة أخرى مناسبة للمجتمع المدني لكي يقوم بما يسمّى "مداخلة جراحية" في مجال الحوكمة.

وبعد أن قامت مبادرة الإصلاح العربي والمركز المصري لبحوث الرأي العام (بصيرة) بإصدار تقرير بعنوان "حالة المعلومات في مصر"، تقوم المؤسستان الآن بإلقاء الضوء على المشهد الراهن، من أجل تقييم حالة الوصول إلى المعلومة والنقاش الدائر حول هذا الحق في أربع دول عربية أخرى، تلقى فيها هذه المسألة اهتماماً وتثير نقاشاً. ويستفيد هذا التقرير من التجربة المصرية، أثناء إلقائه الضوء على التجارب التونسية والأردنية واللبنانية والفلسطينية.

وفي معظم الحالات تقابل الحكومات العربية هذا النقاش ببعض التساهل، بما في ذلك حملات التوعية بقضية الحق في الوصول إلى المعلومة، والدورات التدريبية للفاعلين في مجالات الإعلام والمجتمع المدني، وعقد الصلات مع المنظمات الدولية المختصة بذلك. بيد أن مستوى التساهل يختلف من دولة إلى أخرى، وخاصة عندما يسعى البرلمان في البلد المعني إلى مناقشة التشريع المناسب. ومن هنا فإن مطالب الحصول على المعلومة يمكن أن تكون اختباراً لمدى تساهل الحكومات مع المبادرات التي تأتي من خارج المجال الحكومي (التنفيذي).

كما أنها ستكون اختباراً آخر لمدى صلاحية المقاربة الإصلاحية لتحقيق التغيير بطريقة تدريجية. ففي العقد الذي سبق أحداث 2011، كانت المعارضات السياسية المعتدلة ومجموعات حقوق الإنسان داخل المجتمعات العربية؛ تسعى إلى الضغط على حكوماتها من أجل إدخال إصلاحات ذات مغزى وفتح مجال التشاركية أمام المواطنين. بيد أن إحباطهم من عدم استجابة الحكومات تنامى إلى حد الانفجار ما أدى إلى انتفاضات 2011.

على أن النشوة التي أعقبت هذه الانتفاضات لم تدم طويلاً، وسرعان ما عاد المواطن العربي يرى المجال الديمقراطي الذي فُتح لفترة وجيزة يُغلق من جديد، ويشهد انحدار الدول المجاورة نحو هاوية الفوضى. وعاد المواطنون يأملون في مزاوجة الاستقرار مع الإصلاحات الديمقراطية. وهم منفتحون اليوم على مناقشة المسار الإصلاحي إذا كانت الحكومات ترغب بذلك.

تحديات الحكومات

من بين البلدان الخمسة التي تتناولها هذه الدراسة، ثمة بلد واحد (تونس) يسير بثبات نحو إدخال الشفافية في الممارسات الحكومية، وتأسيس مجتمع مفتوح. أما في البلدان الأربعة الأخرى؛ فإن الحكومات تقبل ولكن بتردد حذر أن يناقش البرلمان في كلٍّ منها مسودة قانون حول الوصول إلى المعلومة. وفي بعض الحالات تسعى إلى تأجيل المصادقة على التشريع، وفي حالات أخرى تحاول تقييد القانون أو إفراغه من مضمونه. ولا نزال نرى اتهامات تقدمها الحكومة من مثل "تهديد وحدة الأمة ومعنوياتها" أو "التعاون مع استخبارات دول أخرى لتهديد الأمن القومي". وتستمر هذه التهم ومثيلاتها لتكون سيفاً مُسلطاً على رقاب المواطنين. وهي توحي بأن الحكّام لا يزالون يعتقدون أن بإمكانهم النجاة من خلال بعض العمليات الإصلاحية التجميلية فقط.

ومجمل القول: إن المجتمع المدني يواجه في خضم صراعه هذا، أشد المقاومة في ثلاث نواحٍ بعينها. تتعلق الأولى بممارسات الأجهزة الأمنية التي تسعى الحكومات بشكل متماثل ومستمر إلى حمايتها من أي شكلٍ من أشكال التدقيق أو المساءلة. وهي تحاول بشكل منهجي مقاومة الكشف عن الممارسات التعسّفية التي تقوم بها هذه الأجهزة. ما يسمح لها بتعزيز ثقافة الغموض والضبابية، كما كانت الحال عبر سنين. أما الناحية الثانية فتتعلق بالفساد في داخل النخبة الحاكمة. فكلما اقتربت عملية كشف الفساد والمحسوبية من الحلقات العليا؛ كلما كان ذلك أصعب على ناشطي المجتمع المدني. وأما الناحية الثالثة فهي أكثر انتشاراً ولكنها بالصعوبة نفسها وتشكّل التحدي نفسه، وهي تتعلق بدور

المؤسسات الدينية، أو بالأحرى الطريقة التي تستخدم فيها الحكومات هذه المؤسسات من أجل تثبيت سيطرتها على المجتمع، والهروب من التزامها بتقديم المعلومات اللازمة .

وهنا تصبح حججٌ من مثل: "النظام الأخلاقي" و"الآداب الاجتماعية" ترخيصاً للحكومات لتمارس رقابتها ومبرراً مناسباً لتتهرب من المساءلة. والتشابه الموجود بين تقارير البلدان الأربعة التي نقدمها هنا يجعل الدروس المستفادة جديرة بأن نتناولها سوية وندرسها كوحدة.

في مصر، بينما يحتوي دستور 2014 مادة تعطي المواطنين الحق في الوصول إلى المعلومات بطريقة شفافة؛ فإن حكومة السيسي لم تنجح حتى الآن في إقرار تشريع لحرية الوصول إلى المعلومات. وفي لبنان، حيث يُعتقد أن حرية التعبير كانت الأكثر تقدماً في العالم العربي لعدة عقود؛ لا يزال البلد ينقصه قانون يحدد سياسة الحكومة تجاه مسألة الوصول إلى المعلومة. وفي الأردن، ثمة قانون يعطي المواطنين الأردنيين حقاً في الوصول إلى المعلومة؛ ولكن حصر هذا الحق في المواطنين الأردنيين يشكل تقييداً جدياً له. فعندما نعلم أن أكثر من ثلث المقيمين في الأردن لا يحوزون على الجنسية الأردنية؛ فإن المبدأ بحدّ ذاته سيفقد كثيراً من مصداقيته، وخصوصاً أن أولئك المحرومين من هذا الحق هم من الفئات الأكثر ضعفاً والذين يحتاجون أكثر من غيرهم الخدمات المترتبة على الوصول إلى المعلومة كشرط أدنى للأمن الإنساني. أما فلسطين، فقد حقّقت تقدّماً ملموساً في هذا المجال من خلال وضع أساس تشريعي للوصول إلى المعلومة على شكل مسودة قانون؛ بيد أن هذه المسودة قد أعيقت في أروقة الحكومة نتيجة للمنافسات الحادة بين المؤسسة الأمنية ورجال السياسة.

الحالة في تونس مختلفة، فقد حمى دستور 2014 الحق في الوصول إلى المعلومة، كما تمّ إقرار قانون جدير بأن يتَّخَذ كمعيار للديمقراطية في البلدان العربية الأخرى. وقد تمّ إقرار هذا القانون كجزء من حزمة تشريعات جاءت من خلال الانتقال الديمقراطي. وجاء التأكيد على الحق في الوصول إلى المعلومة للجميع ببساطة كتعبير عن الإرادة السياسية في دعم ثقافة الديمقراطية وممارساتها. ويُظْهِر مضمون الرسالة التي تريد الحكومة بعثها إلى المواطنين التزامَها بتسهيل الوصول إلى المعلومات، من خلال زيادة الموارد المالية والبشرية. وعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بالقطاع الأمني –حيث تبرهن تونس التزامها المسار الديمقراطي– وردت في الصحافة شكاوى حول سوء المعاملة التي يتلقاها السجناء في السجون، وسرعان ما اعترف وزير حقوق الإنسان بذلك وردّه إلى "العادات القديمة."

ثمّة ثلاثة مؤشّرات يتابعها المهتمون بحق الوصول إلى المعلومة أثناء مراقبتهم تقدّم الحكومات في هذا المجال:

1- مدى الدقة في كيفية إتاحة المعلومات للمواطنين والتشريعات التي تؤمن تطبيق ذلك.
2- التحديد الدقيق لنوع الوثائق التي تنبغي حصانتها من الكشف أمام المواطنين، وضرورة وجود تعليمات قانونية واضحة بهذا الشأن.
3- وجود ضمانات قانونية لحماية الخصوصية والمعلومات الشخصية، أثناء إتاحة المجال أمام الحصول على المعلومات.

يمكن للمجموعات الصغيرة أن تصنع فرقاً

لعل أكثر الدروس إثارة للاهتمام في التجارب التي حللناها في هذا التقرير؛ هي قدرة المجموعات داخل كل مجتمع، حتى لو كانت صغيرة، على أن تؤثّر في هذا المجال، إذا تمكّنت من وضع إستراتيجية متقنة للعمل. وبتحديد أكثر، يمكن أن يحدث التغيير عندما تقرر منظمات المجتمع المدني العمل سوية حول مسألة محددة. فتبني التحالفات مع البرلمانيين والوزراء الإصلاحيين أو الأشخاص المؤثرين في الحكومة، وخاصة إذا كانت هذه المنظمات على اطلاع واسع على المناقشات العالمية، والمعايير الدولية، وقادرة بالتالي على استخدام لاعبين مؤثرين من الخارج ضمن سياق نشاطهم الوطني.

إن منظمات المجتمع المدني الناشطة في ميدان حرية المعلومات هي في الغالب تلك العاملة في مجال حقوق الإنسان، ومكافحة الفساد، والنزاهة والشفافية، إلى جانب مجموعات مناصرة أخرى. ففي فلسطين، تجمّعت هيئة مكافحة الفساد وعدد من منظمات المجتمع المدني في شبكة عمل وتحالفت مع وزراء حاليين وسابقين في السلطة الوطنية الفلسطينية؛ من أجل المطالبة الناجحة بمراجعة مسودة قانون كانوا قد كتبوه. وفي لبنان، قام تجمّع قوي من مختلف الأطراف المعنية يتألف من ناشطي المجتمع المدني ومجموعة من النواب وبعض أعضاء الحكومة والاتحادات المهنية خارج القطاع الحكومي، وهو يعمل اليوم لقيادة النضال. ويقود هذا التجمّع نشاط المناصرة والحشد للضغط من أجل إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، بيد أنهم لم ينجحوا في ذلك حتى الآن. وفي الأردن، يقوم لاعبون مشابهون ببناء تحالف في سبيل توسيع مساحة العمل من أجل تفسير القانون القائم وتطبيقه بشكل أكثر ليبرالية.

وعلى الرغم من انعدام الارادة السياسية في معظم هذه الحالات، فإن هذه التحالفات – عندما تكون حسنة التنظيم ومصممة على هدفها – قادرة على تحقيق الزخم الكافي لإجبار الحكومة على تنبي قانون لحرية الوصول إلى المعلومة. أو على الأقل لجعلها تشعر أنها مُلزمة بالاستجابة لمثل هذه المطالب.

ويبرهن الحق في الوصول إلى المعلومة على أنه أداة فعالة لكشف الحكومات وإحراجها. وبناء على هذه النماذج؛ فإن هذه التحالفات المتنوعة سوف تتمكن على الأغلب من تحقيق نفوذ أكبر إذا حشدت إطاراً عربياً أوسع، ووضعت إستراتيجية إقليمية للعمل. ونأمل أن يقوم هذا التقرير بتشجيع مثل هذه المبادرة.

بسمة قضماني، المديرة التنفيذية لمبادرة الإصلاح العربي
ماجد عثمان، المدير العام للمركز المصري لبحوث الرأي العام (بصيرة)

حالة المعلومات في مصر*

منظمة بصيرة**

منذ ما يقرب من عقد كامل وحتى اليوم، بدأت المساعي الحقيقية لوضع تشريع خاص بحرية تداول المعلومات، تطرق أبواب وموائد النقاشات سواء من قبل بعض الجهات والكيانات الحكومية (مثل وازرة الاتصالات ووازرة العدل، ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار)، أو حتى من قبل مؤسسات المجتمع المدني ومباد ارته المستمرة (مثل مؤسسة عالم واحد).

وطيلة هذه السنوات، كان التركيز الأساسي لأصحاب المبادرات ومشاريع القوانين مُنصب – أولاً – على التأكيد على أن المعلومة حق وأن سهولة وحرية تداولها أيضاً حق لكل مواطن، مستندين على ما صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ سبعة عقود (1948) من وثيقة عالمية لحقوق الإنسان، ومادتها التاسعة عشر الخاصة بحرية التعبير وما يندرج تحتها من "استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية"، مرورا بمبادرات المنظمات الدولية التي أنشئت بعد ذلك استناداً على المادة ذاتها وعلى ذلك الإعلان مثل منظمة المادة 19، وأخيراً المادة 68 من الدستور المصري الذي وافق عليه 98.1% من المصريين الذين لهم حق التصويت.

ومع التغييرات المتسارعة والمتلاحقة التي يشهدها العالم وما يترتب عليها من تطورات سياسية واقتصادية بل وعسكرية وحدودية أيضاً، يجب إعادة تقييم رؤيتنا لأهمية حرية تداول المعلومات والحديث عنها من منظور أوسع يتناسب مع هذه التغيرات العالمية، فالمعلومات لم تعد مجرد حق تمنحه الدولة للمواطن أو تتحكم فيه بل هي معين رئيسي وأساسي لها على الحكم. هي الأساس الذي يجعل التوصل إلى القرارات الصحيحة ممكناً وهي أيضاً السبيل لمحاربة الفساد وعدم التستر على الأخطاء أو انتشار الشائعات التي قد تضر بالأمن القومي.

وتشير قياسات ومؤشرات فاعلية الحكومات بالإضافة إلى تقارير التنافسية العالمية والفساد والشفافية والتنمية البشرية الدولية إلى أن الحكومات الأكثر شفافية تقوم بإدارة أفضل للحكم بغض النظر عن وضعية البلد الاقتصادية أو السياسية أو حتى الجغرافية، كما أن هناك علاقة واضحة بين ترتيب الدول من حيث التقدم ومستوياتها من حيث الانفتاح وتوفير المعلومات.

والدول التي لا تتيح المعلومات تضعف نفسها وتجهز على شروط وإمكانات التفكير لدى مجتمعاتها ومواطنيها وتحرم ذاتها من التعرف إلى بدائل وخيارات مختلفة للسياسات والرؤى، بل إنها تعد للمستقبل أجيالاً قادمة عاجزة عن المنافسة في ظل غياب المعرفة والحقائق. فالدول القوية قوية بمعرفتها لأنها تضع كل شيء تحت المجهر وتدرك أن حجب المعلومة هو أكثر ما يضر بالأمن القومي. لكن هذا لا يعني أن تكون كل المعلومات مشاع فلكل قاعدة قطعا استثناء ولكل مفهوم تعريف وشروط.

وحرية تداول المعلومات يجب ألا يُنظر إليها باعتبارها ترفا فكريا في فترة تتزايد فيها التحديات التي تواجه مصر، وانما يجب النظر إليها باعتبارها أحد عناصر حزمة من التوجهات الجديدة لبناء دولة حديثة. وهذا ما يعرضه الفصل الأول تفصيلاً والذي ينصب التركيز فيه على أهمية حرية تداول المعلومات وأثرها على التحول الديمقراطي وعلى مناخ الأعمال، وكيف طبقته بعض الدول لمكافحة الفساد، ثم يأتي الفصل الثاني ليعرض الأطر المؤسسية والتشريعية والثقافية التي تحيط بحرية تداول المعلومات دفعاً أو منعاً، ويتطرق الفصل الثالث إلى أنواع الإفصاح عن المعلومات وأركان تداولها، وما هو مستوى الإفصاح المطلوب فيما يتعلق بالمعلومات الخاصة بالأمن القومي وما شروطه.

---

* هذا الفصل هو مقدمة لتقرير *حالة المعلومات في مصر: نحو تفعيل الحق الدستوري* الصادر عن مبادرة الإصلاح العربي وبصيرة في يونيو/حزيران 2015.

** المركز المصري لبحوث الرأي العام

أما الفصل الرابع فيستعرض استطلاع للرأي أجراه فريق العمل مع مجموعة من النخبة المصرية لمعرفة أريهم في تداول المعلومات في مصر ونتائج مقابلتين متعمقتين تم إجراؤهما مع مجموعة من الإعلاميين ومجموعة من الباحثين، كما يعرض الفصل نتائج 25 مقابلة تم إجراؤهم مع مستخدمي بيانات الوزارات التي شملها التقرير.

وفي الفصل الخامس والسادس، نرصد حالة المعلومات في عدد من الوزارات الخدمية وغير الخدمية من خلال دارسة جانب من عرض المعلومات في كل وازرة من خلال تقييم مدى إتاحة المعلومات على موقعها الإلكتروني، ثم يتم تحليل جانب الطلب من خلال مقابلات مع الجهات والمواطنين المستفيدين من هذه المعلومات لتحديد مدى كفاية المعلومات المتاحة لهم وكذلك تقييمهم لجودتها. ثم يعرض الفصل تحليلاً للفجوة بين العرض والطلب على المعلومات الخاصة بكل وازرة. وكمحاولة لمساعدة أصحاب القرار والمسؤولين عن إصدار قانون لحرية تداول المعلومات وتطبيقه بشكل ملموس، يأتي الفصل السابع ملخصا للتحديات التي تواجهها مصر في عملية إتاحة المعلومات ومحملاً بالتوصيات والمقترحات التي نأمل أن تدفع مصر إلى فضاء معلوماتي أكثر شفافية وفعالية.

القانون الأردني للوصول إلى المعلومات: قانون شكلي أم مكسب ملموس؟

نظام عساف*

مقدمة

إنّ الحق في الوصول إلى المعلومة لا يعني فقط الحصول عليها، بل هو أبعد من ذلك: إنه يَرمُز إلى الثّقة المتبادلة بين الحكومة والشعب. فعندما تتيح الحكومة المعلومات؛ فإنها تبيّن استعدادها أن تُثبِت للناس أنْ ليس هناك ما تخفيه، وأنها تقوم بعملها: العمل لصالح مواطنيها. كذلك يُعدُّ الوصول إلى المعلومات أمراً ذا أهمية في مسألتي الشفافية والفساد.

ولدى الأردن قانون يتيح حرية الوصول إلى المعلومات، وذلك بعد أن صادقت على العديد من الاتفاقيات الدولية ومنها:

- الميثاق العربي لحقوق الإنسان، الذي تنصّ مادته 32 على: "يضمن هذا الميثاق الحقّ في الإعلام وحريّة الرّأي والتعبير، وكذلك الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقّيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود الجغرافية."
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك المادة 19: "لكل إنسان الحقّ في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل شفهي أو مكتوب أو مطبوع أو في قالب فنّي أو بأيّة وسيلة أخرى يختارها."
- المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تنص على: "اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم الإدارات العامة وأشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تُهِم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصَون حُرمتهم وبياناتهم الشخصية."

ورغم هذه الاتفاقيات الدولية، فإنّ ثمة أخطاء جسيمة في طريقةِ صياغة الحكومة الأردنية لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات لعام 2007، بما في ذلك الفشل في ضمان حرية الحصول على المعلومات في التعديلات الدستورية لعام 2011 .

وفي استقصاءٍ لحالة حقّ الحصول على المعلومات في الأردن، تتحرى هذه الدراسة بدايةً القانون الحالي وعيوبه. ثمّ ستعرض أنشطةِ ثلاثٍ من منظمات المجتمع المدني البارزة في إظهار الإرادة الشعبية. حيث أنّها جهاتٌ فاعلة تحاول جاهدة تحسين الوضع. وتُختتم الدراسة بلمحة عامة عن التّحديات التي يجب تجاوزها أثناء العمل، والتغييرات التي يجب أن تتمّ على القانون ليتماشى مع معايير المجتمع الدولي فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومات.

القيود القانونية والعملية التي يفرِضها القانون الحالي

أُقِرَّ القانون الأردني الحالي للحصول على المعلومات في البرلمان عام 2007، القانون رقم 47 تحت عنوان "ضمان الحق في الحصول على المعلومات". ويُظهر التحقيق في عدة مواد من القانون، فضلاً عن إجراءات الوصول إلى المعلومات، عدداً من العوائق التي تعترض ضمان حرّية الوصول إلى المعلومات.

المادة 7 من القانون تنصُّ على أن تكون لدى طالِب الحصول على المعلومات مصلحةٌ مشروعة أو سببٌ مشروع، دون تحديد معنى كلمة "مشروعة". علاوةً على ذلك، يمنَح القانون الأردنيين فقط الحقّ في الحصول على المعلومات، عاجزاً عن جعل هذا الحق يمتد ليشمل كلّ من يعيش في الأردن. وكذلك، نصت الفقرة (د) من المادة 9 على ما يلي: "يُعتَبَر الامتناع عن الرّد ضمن المدّة المحددة قراراً بالرفض"، وهو ما يتعارض مع مبدأ الكشف الأقصى للمعلومات الذي وضعته الأمم المتحدة. في حين أنّ فترة الرّد على طلب الحصول على المعلومات قد حُدِدت بـ 30 يوماً، وهو وقت طويل، وتتيح الفقرة (أ) من المادة 13 للمسؤولين الحكوميين إمكانية رَفض طلب الحصول على المعلومات إذا ما كانت

* مدير مركز عمان لدراسات حقوق الانسان

الوثائق التي يُطلَب الوصول إليها تُعتبر مَحميَّةً بموجب قانون حماية أسرار الدولة ووثائقها رقم (50) لعام 1971. وفي الواقع، يعدُّ قانون حماية أسرار الدولة ووثائقها العقبة الأكبر أمام تطبيق قانون الحصول على المعلومات.

ويتم تقييم طلبات الحصول على المعلومات من قِبل مجلِس المعلومات، الذي يتوسط بين المتقدمين والمؤسسات التي تملك المعلومات المطلوبة. يُطلبُ من المجلس وِفق نصِّ القانون إصدار تقارير دورية. إلا أنّ هذه التقارير ليست متاحةً للعامة، ويتم إرسالها إلى مجلس الوزراء فقط. كما يُطالِب القانون جميع المؤسسات باستكمالَ فهرسة المعلومات والوثائق الموجودة لديها وتنظيمها وتصنيفها، وهو أمرٌ لم يحدث حتى الآن. إنّ حالات تقدُّم الصحفيين أو المواطنين بشكوى إلى مجلس المعلومات قليلة جداً. ويعود هذا، في المقام الأول، إلى أنّ قرارات المجلس غير مُلزِمة لأولئك الذين يرفضون تقديم المعلومات لطالبيها.

منظمات المجتمع المدني الأردنية: رفع الوعي من خلال التدريب وحشد التأييد والضغط

أولت ثلاثٌ من منظمات المجتمع المدني في الأردن هذا الموضوع اهتماماً خاصاً، حيث قامت بعدد من الأنشطة الرامية إلى تعزيز أهمية القانون ووضع مقترحاتٍ لتعديله، وكذلك تدريب الصحفيين ومجموعات المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين على حقوقهم وإجراءات الوصول إلى المعلومات.

أقامت إحدى هذه المنظمات، مركز عمّان لدراسات حقوق الإنسان، دورات تدريبية متخصصة، محلياً وإقليمياً، شملت أكثر من 40 دورة تدريبية للصحفيين والجهات الفاعلة في قطاع الإعلام، وشارك في هذه التدريبات أكثر من 300 إعلامي من 18 دولة عربية منذ عام 2005. وقد تمّ توجيه هذه الدورات التدريبية من أجل زيادة الوعي بقوانين الحصول على المعلومات ومحاكاة جلسات استماع المحكمة .

إضافة إلى ذلك، نُفِّذ بنجاح برنامج متخصص حول الحقّ في الحصول على المعلومات بين 2008-2009 بدعم مالي من مبادرة الشراكة الشرق أوسطية. وتضمَّن البرنامج دورتين تدريبيتين، حيث شارك في الدورة الأولى 30 رجلاً وامرأة من عدة مؤسسات إعلامية ووزارات ومنظمات مجتمع مدني؛ أمّا الدورة الثانية فقد شمَلت 12 صحيفةً يومية وأسبوعية، ومؤسسات حكومية، ومراكز إعلامية، إلى جانب منظمات المجتمع المدني الأردنية، وأقسام الإعلام في الجامعات المحلية. وقد تضمَّن البرنامج، إضافة إلى ذلك، مراجَعة قانونية لقانون الحصول على المعلومات الأردني من قبل لجنة متخصصة، وبإشراف مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان. حيث عُقدت أربعة اجتماعات لمناقشة القانون ومراجعته، وقدَّمت اللجنةُ توصِياتَها إلى مجلس النواب للنظر في تعديلات القانون. أخيراً، نُشِرت العديد من النقاط الترويجية لمدة أسبوع في الصحف المحلية: كصحيفة الرأي، والدستور، والغد، والسبيل.

أدى البرنامج إلى رفع الوعي العام المتعلّق بحقّ الحصول على المعلومات، كما يتَّضِح من زيادة التغطية الإخبارية اليومية لموضوع الحصول على المعلومات. إضافةً إلى ذلك، فمشاركة ممثلين رسمين عن المؤسسات الحكومية في البرنامج، عزَّزت قدرتهم على التأثير على صانعي القرار. كما أنّ الجهود المبذولة لجمع منظمات المجتمع المدني والصحفيين وممثلي الحكومة أسّست لمزيد من التعاون.

ويواصل مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان منذ ذلك الحين، تدريب المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني لإطلاعِهم على القانون والجهود المبذولة لحشد التأييد والضغط من أجل تعديله، كما يستمر المركز بتدريب الصحفيين على حقوقهم في الحصول على المعلومات.

وبالمثل، فقد عقد مركز حماية وحرية الصحفيين منذ عام 2007 ورشات عمل تدريبية لممثلي وسائل الإعلام والمؤسسات الحكومية لتقديم القانون وحشد التأييد من أجل تعديله. كما ساهم في تركيب لافتات، ضمن الوزارات، تُعرِّف الجمهور بحقّهِ في طلب المعلومات وِفق القانون، وقد أصدر بدعمٍ من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، المبادئ التوجيهية لضمان تطبيق حقّ الحصول على المعلومات في المؤسسات العامة.

من جانبه، نشر مركز القدس للدراسات السياسية كتاباً عن مسألة الوصول إلى المعلومات، ونظم ورشة عمل تدريبية حول الموضوع في عام 2014. كما عقد المركز أيضاً مائدة مستديرة حول تفعيل حقّ الحصول على المعلومات، إضافةً إلى ورشة عمل حول الوعي بالحقوق والتعديلات المقترحة على القانون الحالي.

الإصلاحات المطلوبة لتحقيق قَدر أكبر من حرِّية المعلومات

توفير المعلومات على أساس استباقي يمكّن الجميع من الوصول إليها بسهولة. ويتطلَّب هذا بالضرورة التحديث المستمر للمعلومات المفهرسة وكذلك نُظم الوصول إلى المعلومات. وفي الوقت الراهن تُعتبر ثقافة السِّرية والرَّقابة على

المعلومات داخل المؤسسات الحكومية العقبة الرئيسية أمام إتاحة الوصول إلى المعلومات. ويقتضي تغيير هذا الوضع إلغاء أو تغيير محتوى قانون حماية أسرار الدولة. وعلى نطاق أوسع، ينبغي تعديل عدد من القوانين الأردنية لتتوافق مع المعايير الدولية لحرّية الرّأي والحقّ في الوصول إلى المعلومات والتعبير عنها. يشمل هذا قانون المطبوعات والنشر، وقانون العقوبات، وقانون الإذاعة والتلفزيون، وغيرها.

وفيما يتعلق بالأبعاد العَملية لإجراءات الحصول على المعلومات، فإنّ تعيين مسؤول عن الحصول على المعلومات في كلّ مؤسسة عامة، يمتلك تعليمات واضحة يقدمها لجميع المسؤولين للتعاون مع طالبي الحصول على المعلومات، أمرٌ ضروري لتبسيط الإجراءات. وبدوره يسهِّل التدريب المتخصص للعاملين في مجال تطبيق قانون ضمان الحقّ في الحصول على المعلومات هذا الأمر. كما ينبغي أيضاً الإسراع في إتمام عملية تصنيف المعلومات في المؤسسات الحكومية من أجل تسهيل الوصول إليها.

ويتوجب على الحكومة إعداد تقرير سنَوي يبين مدى تطبيق القانون في كل مؤسسة، كما يجب أن يشمل حقّ الحصول على المعلومات جميع المقيمين في الأردن. وينبغي أيضاً أن يتِمَّ إلغاء الرسوم المفروضة على طلبات الحصول على المعلومات. إضافةً إلى تشجيع الصحفيين والمواطنين على الطعن ورفع الدعاوى أمام المحاكم في حال حُرِموا حقّهم في الحصول على المعلومات.

وأخيراً، إنّ السعي لبناء قدرات المجتمع المدني من أجل العمل على إصدار تقارير سَنوية عن حالة الحقّ في الحصول على المعلومات في الأردن أمرٌ يستحق الاهتمام، إذ يقتصِر دوره حتى الآن على رفع مستوى الوعي. إنّ للمجتمع المدني الأردني دورٌ حقيقي يضطلع به في رَصْد الحصول على المعلومات وتقييمها، الأمر الذي يُسهِم في زيادة حرّية الحصول على المعلومات.

استنتاج

لم يُلاحظ في الأردن، رغم إقرار قانون عام 2007، وجود اختلاف كبير في تدفق المعلومات من الإدارات الحكومية إلى الصحفيين والمواطنين. وأحكام القانون، للأسف، لا تحقق المبادئ الدولية في الوصول إلى المعلومات. بهذا المعنى، فالقانون شكلي ولا يُعدّ مكسباً ملموساً في السعي من أجل ضمان الحصول على المعلومات. علاوة على ذلك، لم يكن هناك نصٌّ واضح للحقّ في الحصول على المعلومات في التعديلات الدستورية التي تمَّ تنفيذها في عام 2011. فرغم وجود قانون عام 2007 والتَّصديق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والميثاق العربي لحقوق الإنسان، ومع أنّ القانون الأردني هو الأول من نوعِه في العالَم العربي؛ لا يزال هناك طريق طويل لنقطعه. لقد حان وقت اعتماد بنية تحتية قانونية ومؤسساتية أفضل من أجل ضمان حرّية الوصول إلى المعلومات.

واقع حق الحصول على المعلومات في فلسطين*

عصام حج حسين**

الواقع القانوني لحق الحصول على المعلومات في فلسطين

لم تتم المصادقة على مشروع حق الحصول على المعلومات الفلسطيني حتى اللحظة، على الرغم من تداول مسوداته منذ أكثر من عشر سنوات، ما بين المجلس التشريعي عام 2005 مروراً بمبادرات مؤسسات المجتمع المدني لتطويره في الأعوام 2010 و2013 و2015.

أما التشريعات السارية في فلسطين، فهي سواء كانت أردنية أو مصرية أو فلسطينية، فإنها لم تتطرق بشكل مباشر لحق الحصول على المعلومات، بل إن الغالب فيها هو تحديد المعلومات التي يمكن توفيرها أو توضيح القيود والعقوبات على تقديم المعلومات، والتي انتشرت بكثافة في العديد منها كقانون العقوبات، والقوانين الخاصة بالإعلام والطبع والنشر، والقوانين الخاصة بالمؤسسة الأمنية والعسكرية وغيرها.

إلا أنها وبكل تأكيد لم تخلُ من مواد تتعلق بحرية الرأي والتعبير، كما ورد في القانون الأساسي في المادة 19: "لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون".

أو ما ورد في قانون المطبوعات والنشر رقم 9 لعام 1995، حيث نصّت المادة 4 منه على أن حرية الصحافة تشمل ما يلي: "إطلاع المواطن على الوقائع والأفكار والاتجاهات والمعلومات على المستوى المحلي والعربي والإسلامي والدولي، وإفساح المجال للمواطنين لنشر آرائهم، والبحث عن المعلومات والأخبار والإحصائيات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة وتحليلها وتداولها ونشرها والتعليق عليها في حدود القانون، وحق المطبوعة الصحفية ووكالة الأنباء والمحرر والصحفي في إبقاء مصادر المعلومات أو الأخبار التي يتم الحصول عليها سرية إلا إذا قرّرت المحكمة غير ذلك أثناء النظر بالدعاوى الجزائية لحماية أمن الدولة أو لمنع الجريمة أو تحقيقاً للعدالة، وحق المواطنين والأحزاب السياسية والمؤسسات الثقافية والاجتماعية والنقابات في التعبير عن الرأي والفكر والإنجازات في مجالات نشاطاتها المختلفة من خلال المطبوعات".

وفي المقابل كانت القيود أوسع، فقد جاء في المادة 37 من القانون السابق أنه يُحظر على المطبوعة أن تنشر ما يلي:

1- أي معلومات سرية عن الشرطة وقوات الأمن العام أو أسلحتها أو عتادها أو أماكنها أو تحركاتها أو تدريباتها.
2- المقالات والمواد التي تشتمل على تحقير الديانات والمذاهب المكفولة حريتها قانوناً.
3- المقالات التي من شأنها الإساءة إلى الوحدة الوطنية أو التحريض على ارتكاب الجرائم أو زرع الأحقاد وبذر الكراهية والشقاق والتنافر وإثارة الطائفية بين أفراد المجتمع.
4- وقائع الجلسات السرية للمجلس الوطني ومجلس وزراء السلطة.
5- المقالات أو الأخبار التي يُقصد منها زعزعة الثقة بالعملة الوطنية.
6- المقالات أو الأخبار التي من شأنها الإساءة لكرامة الأفراد أو حرياتهم الشخصية أو الإضرار بسمعتهم.
7- الأخبار والتقارير والرسائل والمقالات والصور المنافية للأخلاق والآداب العامة.
8- يُمنع إدخال المطبوعات من الخارج إذا تضمنت ما حُظِر نشره بمقتضى أحكام هذا القانون.

أما في قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 الساري في الأراضي الفلسطينية، فقد احتوى عدداً من المواد التي منها ما يحول دون التدفق الحر للمعلومات. وهو يعاقب من يقدم معلومات يجب الالتزام بإبقاءها مكتومة بحجة سلامة الدولة. فقد نصّت المادة 126 من القانون على أنه: "من كان في حيازته بعض الوثائق أو المعلومات...، فأبلغها أو أفشاها دون سبب مشروع؛ عُوقِب بالأشغال المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات".

* تم إعداد هذه الورقة بالاستناد إلى تقارير "الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان" حول واقع حق الحصول على المعلومات في فلسطين.
** مدير العمليات في "الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان"

والإشكالية في هذه المادة أنها لم تتضمن تعريفاً واضحاً ومحدداً للمقصود من المعلومات التي يجب أن تبقى مكتومة، مما يفتح الباب واسعاً لإدخال مجموعات كثيرة من المعلومات تحت هذا العنوان، واستغلالها لانتهاك حرية الإعلام وتقييده.

محاولات إقرار قانون حق الحصول على المعلومات

- **المحاولة الأولى 2005**

ظهرت في الفترة بين عامي 2004 و2005 محاولة لإعداد قانون حق الحصول على المعلومات، ساهمت كلّ من: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، بشكل كبير في تطويره، ونُفِّذت حملات ضغط ومناصرة بالشراكة مع المؤيدين لهذا القانون من وزراء وأعضاء برلمان للدفع باتجاه مناقشته في المجلس التشريعي الفلسطيني. وقد ناقش المجلس التشريعي الفلسطيني في دورته العاشرة المنعقدة في نيسان/أبريل من عام 2005 مقترح قانون حق الحصول على المعلومات المُقدّم من عضو المجلس التشريعي آنذاك عبد الفتاح حمايل، وتم إقراره بالقراءة العامة وإحالته إلى اللجان البرلمانية لمناقشته ووضع ملاحظاتها عليه.

كان ذلك العام هو عام الانتخابات التشريعية والرئاسية الجديدة في فلسطين، والتي أوصلت حركة حماس إلى الحكم، ونتيجة لظروفٍ داخليةٍ وخارجيةٍ متعلقة بالضغط على الحكومة الفلسطينية والرئاسة، وقراراتٍ وإجراءاتٍ اتُّخذت من قبل الدول الكبرى المانحة للسلطة الوطنية، وممارسات إسرائيل؛ انجرّت فلسطين إلى انقسام سياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ودخلت التجربة البرلمانية نفقاً لم تخرج منه حتى الآن. وبهذا لم يرَ مشروع هذا القانون النور قبل انتهاء ولاية المجلس التشريعي السابق.

- **المحاولة الثانية 2013**

استمرت مؤسسات المجتمع المدني وبعض الجهات الرسمية كهيئة مكافحة الفساد في ممارسة ضغوطها على القيادة الفلسطينية، وعملت على تطوير مشروع القانون مرة أخرى بمساعدة جهات مختصة محلية ودولية، وقد تمّ تطويره عام 2013، وقامت هيئة مكافحة الفساد برفعه لمجلس الوزراء لدراسته والمصادقة عليه.

وقد ساهم عدد من الأسباب في إخراج القانون من الأدراج ومن بينها:

- محاولة السيطرة على الفضاء الإلكتروني، كمواقع التواصل الاجتماعي والإعلام الإلكتروني، وذلك نتيجة لما يعانيه الإعلام الفلسطيني من قيود لغياب قانون الحق في الحصول على المعلومات من جهة، والاستثناءات والقيود الهائلة على ممارسة هذا الحق في التشريعات الأخرى سالفة الذكر. ونتيجة للتطور الهائل الذي يشهده قطاع الإعلام الإلكتروني ومواقع التواصل الاجتماعي، وعدم القدرة على السيطرة عليها من قبل الجهات الرقابية الرسمية، أصبح الإعلام أكثر تأثيراً ووصولاً لفئات الجمهور، من خلال استثمار المساحة المتاحة عبر هذه المواقع. ومن جانب آخر؛ ونتيجة لعدم السيطرة الرسمية على هذا الفضاء، انتشرت معلومات غير دقيقة أو غير موثّقة، واتهامات تم تراشقها لتصفية حسابات سياسية نتيجة حالة الانقسام السياسي. وهو الأمر الذي ساهم في إقناع صنّاع القرار بدعم سنّ قوانين للسيطرة على الفضاء الإلكتروني، أو إخراج مسودة قانون حق الحصول على المعلومات من الأدراج والعمل لاحقاً على تضييق هذه الحق من خلال القانون نفسه!

- الإرادة السياسية لدى هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية: نتيجةً لأسباب تتعلق بالشائعات المنتشرة حول قضايا فساد مسؤولين من جهة، ونتيجة لانضمام فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومعاهدات ومواثيق أخرى. ظهر تحسن كبير في الإرادة السياسية لدى هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية لإخراج القانون من الأدراج، والمساهمة بشكل فاعل وكبير في تطويره ورفعه لمجلس الوزراء للمصادقة عليه. فإقرار القانون سيسجل إنجازا فلسطينياً على صعيد الالتزام بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

- المبادرات وحملات الضغط المستمرة من قبل مؤسسات المجتمع المدني: إذ استمرت حملات الضغط والمناصرة من قبل هذه المؤسسات بلا انقطاع، لإقرار القانون، مستندة إلى عدة أمور ومنها التزامات فلسطين بعد الانضمام للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وغياب قانون إعلامٍ معاصر، وانتشار الفساد السياسي، ونتائج التقارير والدراسات الدولية والمحلية الداعية لإقرار القانون، وعدم فاعلية المؤسسات الرقابية الرسمية في الكشف عن ممارسات فساد أو سوء استخدام الموقع والمال العام.

- **المحاولة الثالثة 2014**

دفع ما سبق كلاً من هيئة مكافحة الفساد، وبعض مؤسسات المجتمع المدني؛ لتشكيل تحالف للعمل على مراجعة القانون وتطويره، وتكثيف حملات الضغط والمناصرة لإقراره، وإطلاق حملات توعوية بأهميته وأهمية ممارسة المواطن لهذا الحق. ولكن مجلس الوزراء استمر في المماطلة في إقرار مشروع القانون لأكثر من عام وذلك لعدة أسباب، منها:

- الافتقاد إلى مجموعات ضغط شعبية تدرك أهمية هذا القانون، وضعف الوعي المجتمعي بأهميته.
- حالة الانقسام السياسي وتعطّل المجلس التشريعي.
- عدم وجود إرادة سياسية عليا للمصادقة على القانون، في ظل معارضة بعض الوزراء وديوان الرئاسة وبعض قادة المؤسسة الأمنية.
- ضعف دور الإعلام في ممارسة الضغط لإقرار القانون.

قراءة نقدية في مشروع قانون حق الحصول على المعلومات 2014

- ضرورة تعديل صيغة المادة الرابعة، باستخدام "تكلف المؤسسات الحكومية" بدلا من "تعيّن"، وذلك لان التعيين يعني استحداث وظائف جديدة، سيؤدي الى مراجعة الهيكليات الادارية لكل المؤسسات الحكومية، الامر الذي قد يؤدي الى تعطيل انفاذ القانون.
- ضرورة إضافة "أل" التعريف لكلمة "معلومات ادارية" لتصبح "المعلومات الادارية"، حيث تدل كلمة معلومات على أن المقصود هو المعلومات التي ترغب المؤسسة ببيانها، وليس كافة المعلومات الادارية لديها.
- ضرورة تعديل نص المادة الخاصة بسرية المصادر الصحفية لتنسجم مع المادة 4 من قانون المطبوعات والنشر.
- ضرورة مراعاة الاجراءات السرية القضائية، مثل قضايا الاحداث "الاطفال" والقضايا الماسة بالشرف تحديدا، مراعاة لمصلحة هذه الفئات.
- ضرورة استبدال كلمة "التظلّم" بكلمة "الطعن"، مع ضرورة تحديد المحكمة المختصة بنظر الطعن. فمصطلح الطعن يُستخدم في الدعاوى أمام المحكمة كجهة قضائية، ولا يُستخدم أمام الجهات الإدارية. ذلك انّ المفوّض العام هو جهة إدارية وليست قضائية.
- ضرورة التقليل من الاستثناءات الواردة على المعلومات التي يحق للجمهور الاطلاع عليها، وخاصة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الانسان.
- ضرورة الحد من استخدام مصطلحات المصلحة العامة والمصلحة الوطنية المنتشرة في مسودة القانون، لأنها مصطلحات فضفاضة، قد تسمح بالإفلات من الالتزام القانوني بتقديم المعلومات للجمهور.
- ضرورة إعادة بناء الفصل الخامس المتعلق بالمفوضية العامة للمعلومات والمفوّض العام والأخذ بعين الاعتبار وضع معايير توظيف المفوّض وآليات مساءلته ومرجعيته الوظيفية، وتحديد صلاحياته بصورة وافية.
- ضرورة النص على أن يكون تعيين المفوّض العام بمشاركة من السلطة التنفيذية والتشريعية، مع تمكين المحكمة الدستورية العليا من إنهاء خدماته، أو النظر في صحة تعيينه أو استمراره في تقلّد منصبه وذلك لإعطائه ضمانة أكبر في مزاولة مهامه باستقلال وحياد
- ضرورة تشديد العقوبات على مخالفي أحكام هذا القانون وعدم الاكتفاء بعقوبة الغرامة.
- في الفصل الثاني، في مبادئ الحق في الاطلاع ووجوب النشر، نصّت المادة 6 على وجوب أن تقوم المؤسسة بنشر تقارير سنوية. وقد تم إسقاط بندين وردا في المسودة السابقة، يتعلقان بنشر الإجراءات التي يستطيع الأفراد على أساسها التعرّف على السياسة العامة والمشاريع الخاصة بالمؤسسة العامة، ونشر مضمون أي قرار أو سياسة ذات علاقة بالشأن العام، وأسباب اتخاذ القرار والأهداف المرجوة منه.
- في المادة 9 حول حماية الموظف المبلّغ، نصت المادة في المسودة السابقة على: "لا يجوز إيقاع أية عقوبة على الموظف الذي يُفشي معلومات حول مخالفات أو انتهاكات تُرتكب ضد القانون". وتم تعديلها في المسودة الجديدة إلى: "يجب حماية الموظف الذي يُبلّغ المفوّض العام بمعلومات حول مخالفات أو انتهاكات". وهذا يعني أن حماية المُبلّغ تكون فقط إذا بلّغ للمفوض العام، وبالتالي فإن التبليغ لغيره يحرم الموظف المُبلّغ من الحماية.
- ذكرت المادة 40 أن مفوّض عام المعلومات يُعيّن من قبل مجلس الوزراء. وهذه مادة أُضيفت على المسودة الجديدة، والأسلم أن يتم تعزيز استقلالية المفوّض من خلال جعل مرجعيته وتعيينه من قبل المجلس التشريعي.

- ثمّة عمومية في المادة 24، التي تأتي في سياق الاستثناءات، والتي على أساسها يُرفَض الإفصاح عن بعض المعلومات، حيث تشير إلى أنه: "على الموظف المختص رفض الكشف عن المعلومات ذات الطبيعة التجارية أو المالية أو الاقتصادية أو الأبحاث العلمية أو التقنية، التي يؤدي الكشف عنها إلى الإخلال بحق المؤلّف والملكية... لأي شخص أو شركة". والمادة في المسودة السابقة كان فيها تحديد أكبر يُبين بشكل واضح ما هي المعلومات التي يجب أن تُعّرف بأنها استثناء ويجب الإبقاء على سرّيتها.
- تسمح المادة 29 حول الطعون للمؤسسات التي تريد حجب المعلومات، أن تحوّل الطلب من مؤسسة إلى أخرى بحجج مختلفة، هدفها التهرّب من إعطاء المعلومة المطلوبة.
- اقتصرت العقوبات على غرامات مالية، وخلت من عقوبة السجن، فلا يُعقل مثلاً أن تكون العقوبة مالية على من قام عمداً بإتلاف سجلات أو دفاتر مدوّن بها معلومات؛ ليتهرب من قضية فساد. ومن جهة ثانية كان من المفترض أن يُحدد مقدار الغرامات في بنود العقوبات التي تضمّنها مشروع القانون؛ ليُتاح المجال لتقييمها أو تعديلها.
- هيكلية المفوضية: لا وجود لمادة تتحدث بوضوح عن هيكلية المفوضية.

- **المحاولة الرابعة 2015**

خلال عام 2015 تمّت مراجعة مسوّدة القانون وتطويرها مرة أخرى، بالشراكة بين المجتمع المدني وهيئة مكافحة الفساد ومجلس الوزراء. حيث مثّل المجتمعَ المدني في هذه المراجعة تحالفُ الحق في الحصول على المعلومات "تحالف خبرني". وقد أفضت اللقاءات التي عُقِدت بين ممثلي هذه الأطراف لمراجعة مشروع القانون؛ إلى عرضه للنقاش المجتمعي العام، للحصول على التغذية الراجعة حول المسودة المطوّرة قبل تقديمه لمكتب الرئيس للمصادقة عليه. وعلى الرغم من انتهاء دائرة التشريعات في مجلس الوزراء من دراسة القانون بمسودته الجديدة، فإن بعض النقاط ما زالت محل جدل. وخاصة ما يتعلق بمفوضية الحق في الحصول على المعلومات، وتبعيتها الإدارية، ودرجة استقلاليتها، وصلاحياتها.

ولم تخرج المسودة المعدلة من القانون من ديوان مجلس الوزراء إلى ديوان الرئيس للمصادقة عليها حتى اللحظة. لمبررات ودوافع غير منطقية، أبرزها استمرار معارضة بعض المسؤولين وبعض قادة المؤسسة الأمنية لإقرار القانون في ظل استمرار الانقسام السياسي. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تخوّف بعض المسؤولين من استغلال القانون لتصفية الحسابات السياسية أو لكشف قضايا طيّ الكتمان. سياسية كانت أو متعلقة بقرارات اقتصادية ومصالح استثمارية للمتنفذين في السلطة.

إن المجتمع المدني، ومن خلال تحالف الحق في الحصول على المعلومات "تحالف خبرني"، مستمرّ في الضغط حتى اللحظة. وخلال النصف الثاني من عام 2015، تم تفعيل "تحالف خبرني" مرة أخرى بقيادة كلٍّ من أمان ومركز مدى، واستناداً للنقاشات والحوارات الداخلية لأعضاء التحالف تمّ التوصل إلى أنه:

- لا بد من تكثيف حملات الضغط وباستمرار، وصولاً لإقرار القانون.
- لا بد من مأسسة "تحالف خبرني"، وفتح العضوية فيه للمزيد من منظمات العمل الأهلي، وبشكل خاص من الإعلاميين والأكاديميين.
- لا بد من تعزيز الثقافة المجتمعية نحو أهمية القانون للمواطنين، لكسب المزيد من الزخم الجماهيري في عمليات الضغط من جهة، ورفع وعي المواطنين بموضوع الحق في الحصول على المعلومات، وأثره في تعزيز ممارسة المساءلة المجتمعية من جهة أخرى.

الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان: نظرة عامة

رونالد بركات*

أُطلِق اليوم العالمي لـ "الحق في الاطلاع" في صوفيا عاصمة بلغاريا في 28 أيلول/سبتمبر 2002. وتزايد عدد الدول والمنظمات والهيئات التي صدّقت عليه، نظراً لازدياد أهمية هذا الحق كوسيلة فاعلة لكشف الفساد والحدّ من تفشّيه، ولتأمين الشفافية المطلوبة للمحاسبة، وكذلك لرفع الوعي العالمي حول حقّ الأفراد في الحصول على معلومات من المؤسسات الحكومية، وتكريسه كحقٍ من حقوق الإنسان الأساسية في الأنظمة الديموقراطية.

عملياً، ينقسم الحق في الاطلاع إلى قسمين، الأول: الحق في الاستعلام؛ أي حق المواطنين في الحصول على المعلومات، مما يعني توفير الآلية للحصول على المعلومات التي من شأنها إتاحة المراقبة والمساءلة. والقسم الثاني: الحق في إعلام المواطنين؛ أي الحق في النشر والتعبير عن الآراء والأفكار ونشر المعلومات، وهذا يعني استعمال وسائل التعبير كلها لتلقي المعلومات والأفكار الجديدة ونشرها من دون أية عوائق.

لبنانياً، كفل الدستور اللبناني في المادة 13 منه حرية إبداء الرأي والتعبير، وأبرم لبنان نصوصاً دولية عدة، أكّدت بدورها على هذه الحرية، ووقّع الإعلانَ العالمي لحقوق الإنسان الذي تنصّ المادة 19 منه صراحة على هذا الأمر، إضافة إلى أن مقدمة الدستور بعد الطائف أشارت صراحة إلى أن لبنان "ملتزم بمواثيق منظمة الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، مما يوفّر الالتزام الكافي من الدولة لوضع الأطر القانونية اللازمة لإدخال تشريعات تؤمّن للبنانيين الحق في الاطلاع والوصول إلى المعلومات الرسمية. وعلى الرغم من ذلك؛ لا يزال لبنان يفتقر إلى قانون يحدد سياسة الدولة العامة في مجال الحصول على المعلومات، وما زال الاتجاه الرسمي يميل إلى عدم إطلاع المواطنين على أية معلومات لها علاقة بالشأن العام.

فمنذ عام 2000 جرت محاولات عدة في اتجاه دفع الحكومات المتعاقبة إلى اعتماد قانون يتيح الحق في الاطلاع. وكانت مبادرة الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية "لا فساد"، من أبرز المحاولات التي انبثق عنها مشروع قانون سُجِّل في مجلس النواب. ولا بدّ من التذكير بأن الإعلام هو القطاع الأكثر حاجة إلى إقرار القانون، وهو من أبرز الوسائل التي توفّر للمواطنين الحق في الاطلاع ومعرفة آليات الوصول إلى المعلومات ونشرها وطرق المساءلة والمحاسبة، رغم وجود نص يعاقب صاحب المعلومات وناشرها بتهم مختلفة مثل القدح والذم.

من هنا تبرز أهمية أن يضمن القانون حقَّ الوصول إلى المعلومات ونشرها، وحماية الإعلاميين، وحماية مصادر المعلومات والشهود على حدّ سواء. وفي انتظار إقرار هذا الحقّ وفق قوانين وآليات قابلة للتطبيق؛ يعطي الدستور اللبناني المواطنَ، بطريقة غير مباشرة، الحقَّ في الاطلاع على المعلومات. ويبقى على المواطن أن يعرف حقوقه في هذا المجال، وأن يطالب الإدارات الرسمية، وأحياناً المؤسسات الخاصة، بحقه في الوصول إلى الوثائق والمستندات، ليس فقط تلك المتعلقة به شخصياً؛ بل تلك المرتبطة بالأعمال الإدارية والمالية العامة أيضاً، والاطلاع عليها.

كان رئيس مجلس إدارة "الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات" ورئيس مجموعة العمل القانونية فيها النائب غسان مخيبر، قد تقدّم رسمياً إلى مجلس النواب بمقترح قانون يتيح الحقّ في الاطلاع، مع عدد من النواب أعضاء مجموعة "برلمانيون لبنانيون ضد الفساد" وهم إلى جانب الأستاذ غسان مخيبر النواب: ياسين جابر، وليد خوري، عبد الله حنا، إسماعيل سكرية، جواد بولس. وكان إنجاز مقترح هذا القانون نتاج عمل مشترك لمجموعة من النواب والوزارات والنقابات وهيئات المجتمع المدني، التقوا جميعهم في إطار "الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات"، وفي سياق مصادقة لبنان على "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، أتى مقترح القانون على جانب كبير من الأهمية من حيث المضمون ومن حيث الشكل.

* المدير التنفيذي للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد

من حيث المضمون

إنّ الحقّ في الوصول إلى المعلومات، الذي يسعى مقترح القانون المنجز إلى تفعيله، هو حقّ أساسي من حقوق الإنسان، بالإعلام وبالمعرفة وباستقاء المعلومات ونشرها، ويشكل ركيزة أساسية لتأمين رقابة المواطن على أعمال الإدارة ومكافحة الفساد والوقاية منه، ولضمان الحكم الصالح والإدارة الفعالة. فلا ديموقراطية من دون معرفة وشفافية في العمل العام.

كما يشكل إنجاز مقترح قانون الحق بالوصول إلى المعلومات بداية وفاء لبنان بالتزاماته وفق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي وقع عليها عام 2008، ومشاركة لبنانية -ولو متأخرة بعض الشيء – في تطوّرٍ تشريعي عالمي على مدى السنوات العشر الأخيرة، حيث أقرّت أكثر من 95 دولة تشريعات خاصة بحق المواطن في الوصول إلى المعلومات المعروف بقانون "حرية المعلومات."

أما أبرز نقاط مقترح القانون فهي:

- تعزيز قدرة المواطنين على الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الإدارة، مما يحفّز على الشفافية في عمل الإدارة ويدفعها إلى أداء أفضل، ويساهم في مكافحة الفساد والوقاية منه.
- إضافة أداة قانونية جديدة بتصرف النواب، لتعزيز صلاحياتهم الرقابية وحقّهم في الحصول على المعلومات، ومساءلة الحكومة عن أعمالها وقراراتها.
- تسهيل تأمين مصادر المعلومات الضرورية للصحافيين للقيام بعملهم الاستقصائي وتعزيز دور الصحافة الرقابي.

من حيث الشكل

إنّ مُقترح القانون المُنجز هو نتاج عمل مشترك قلّ نظيره في لبنان، في إطار "الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات"، التي تأسّست في 11 نيسان/أبريل 2008 بمبادرة من مجموعة "برلمانيون لبنانيون ضد الفساد – LEBPAC" و"الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد" و"جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات – عدل" وبالتعاون مع "جمعية المحامين والقضاة الأميركيين – مبادرة سيادة القانون – مكتب لبنان."

وأبرز ما تتميز به هذه الشبكة هو تنوّعها، إذ تضمّ:

1- نواباً من كتل مختلفة وقعوا مقترح القانون، هم أعضاء في منظمة "برلمانيون عرب ضدّ الفساد" وفرعها اللبناني، ومجموعة "برلمانيون لبنانيون ضد الفساد". وذلك يؤكّد على أهمية التعاون في العمل التشريعي الضروري لبناء نظام النزاهة ومكافحة الفساد والوقاية منه.
2- وزارات مختصّة مختلفة: مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، الداخلية والبلديات، العدل، المال، الاقتصاد والتجارة. ولا بدّ من التنويه إلى أننا ارتكزنا في الصياغة القانونية على جهود سابقة، لا سيما مسودة القانون التي عمل عليها الوزير زياد بارود، عن الحق في الوصول إلى المعلومات قبل توليه وزارة الداخلية والبلديات، ومشروع القانون حول "حق المواطن في الاطلاع" الذي أنجزه مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية.
3- نقابات المهن الحرّة وهيئات المجتمع المدني المعنية، وهي عديدة ومتنوعة، وتمّ ذكرها أعلاه.
4- التعاون في الخبرة الدولية المقارنة، من خلال جمعية المحامين والقضاة الأميركيين – مبادرة سيادة القانون. وقد وفّرت هذه الهيئة الخبرة القانونية المقارنة من خلال اختصاصيين لبنانيين ودوليين لزيادة التوعية والتثقيف والحضّ على التمسّك بهذا الحق وممارسته.

كما يمكن إجمال أبرز فعاليات الشبكة:

- **من خلال مجموعة العمل القانونية**

العمل على صياغة مُقترَحَي قانون؛ الأول عن الحق في الوصول إلى المعلومات، والذي أُنجِز ولكن ظلّ في أدراج المجلس النيابي لغاية سنة 2012، وبناء على طلب الشبكة وافق دولة الرئيس نبيه بري على إرساله إلى اللجان البرلمانية حيث جرت مناقشته. أما الثاني فعن حماية كاشفي الفساد. ولكن مشروع قانون حق الوصول إلى المعلومات جرى سحبه من قبل دولة رئيس مجلس الوزراء في الأسبوع الأول لتسلّمه مهامه للاطلاع والمراجعة، ولم يُرسَل إلى المجلس النيابي بعد ذلك.

- **من خلال مجموعة عمل المناصرة**

تعمل المجموعة على رفع مستوى التوعية والتثقيف، وتحفيز الحوار حول حق الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. وقد جرى من خلال الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية تنظيم ورش عمل وطاولات مستديرة ومؤتمرات وإطلاق موقع إلكتروني وتطويره، وعقد دورات تدريبية حول حسن استعمال هذين الحقين. بالإضافة إلى الضغط لإقرار مُقترَحَي القانون.

إن مصادقة مجلس النواب على الإعلان عن مُقترح قانون "الحق في الوصول إلى المعلومات"؛ يُمّثل خطوة أولية صغيرة، ولكنها مهمة جداً، على طريق طويلة لتثبيت حقوق مواطنية أساسية وتفعيلها، مما يساهم في تعزيز ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة وفي مكافحة الفساد والوقاية منه.

حق الوصول إلى المعلومات في لبنان

تُعدّ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية؛ المنظمة اللبنانية الرائدة في مجال المناداة بحق الوصول إلى المعلومات، وذلك عبر حملات "فوق الخط وتحت الخط" الإعلانية (لوحات إعلانية، إعلانات إذاعية، وأوراق دعائية) وحملات عبر وسائل التواصل الاجتماعي .

وفي تشرين الأول/أكتوبر 2004، نشرت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية كتاباً باللغة العربية حول حق الوصول إلى المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وضمّ الكتاب تقارير عن سبعة بلدان من دول المنطقة هي فلسطين ومصر واليمن والبحرين والمغرب والجزائر ولبنان، إضافة إلى ترجمة عدة فصول من التقرير العالمي عن الفساد، الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية عام 2003. وتتمّ حالياً ترجمة هذه المبادرة إلى الإنكليزية، بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) ومكتب الكومونويلث (FCO).

تمّ توزيع الكتاب في المرة الأولى في اجتماع الفروع العربية للمنظمة الدولية للشفافية في تشرين الأول/أكتوبر في العاصمة الكينية نيروبي. وقد لاحظ المشاركون أن التحديات والعقبات التي تواجه إصدار قانون يتيح حق الوصول إلى المعلومات كانت متشابهة في بلدان المنطقة التي بدأت بها هذه العلمية. وكنتيجة لذلك، وافق الأعضاء المشاركون على العمل سوية للوصول إلى حل.

وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2004 في أعقاب تأسيس منظمة "برلمانيون عرب ضد الفساد"؛ استضافت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ورشةَ عملٍ حول الحق في الوصول إلى المعلومة، حضرتها فروع الشفافية الدولية من العالم العربي والأمانة العامة للمنظمة الدولية وبرلمانيون وخبراء محليون. وقد شكّلت هذه الورشة فرصة لمناقشة التحديات التي تواجه تبني قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات في المنطقة العربية، ولتعلّم كيفية مواجهة هذه التحديات. بالإضافة إلى مشاركة التجارب الخاصة مع الحضور. ساعد الخبراء المشار إليهم الفروعَ العربية لمنظمة الشفافية الدولية في مواءمة الحق في الوصول إلى المعلومة وفي تبني ثلاثة قوانين للوصول إلى المعلومة في كل من فلسطين والبحرين ولبنان.

وانخرطت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في تحضير مسودة قانون عن حق الوصول إلى المعلومة، بناء على نموذج القانون الذي أصدرته منظمة "المادة 19" (في إشارة إلى البند رقم 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان)، والمنشور في أول مطبوعات الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية حول الحق في الوصول إلى المعلومة. وقد قادت لجنة من الفقهاء الحقوقيين برئاسة محمد مطر العمل على مسودة القانون. وفي عام 2005 أنجزت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية مسودة القانون وقدمته إلى مكتب وزير الدولة للتنمية الإدارية وأعضاء مجلس الوزراء وأعضاء مجلس النواب. وتبعت هذه العملية حملة من أجل تبني القانون. ورافق ذلك انطلاق مبادرتين مماثلتين في كل من فلسطين والبحرين.

سارت الجهود الدؤوبة من أجل الحق في الوصول إلى المعلومة جنباً إلى جنب مع جهود النائب في البرلمان غسان مخيبر، حتى عام 2009 عندما تمّ تقديم المسودة إلى البرلمان للمراجعة. وفي عام 2012 وبعد سنتين من التأخير، بدأت الحكومة ولجنة الشؤون القانونية في البرلمان بمراجعة مسودة القانون. وفي أيار/مايو 2013، أطلقت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية برنامجاً هدف إلى نشر مبدأ الحق في الوصول إلى المعلومة في لبنان من خلال نشر الوعي والضغط على البرلمان للتصديق على مسودة القانون. وتزويد المواطنين اللبنانيين بالأدوات اللازمة لممارسة حقهم في الوصول إلى المعلومات.

وقد تمّ انتخاب الجمعية عضواً في مجلس إدارة وحدة التنسيق في البرلمان الوطني للمجتمع المدني، حيث تنشط الجمعية من أجل التصديق على مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومة.

إضافة إلى ذلك، فإن الجمعية عضو فاعل في البرلمان الوطني للمجتمع المدني وفي مجلس إدارته، الذي يوزع نشرة شهرية إلى كافة أعضاء البرلمان، تحتوي على مقالات تتعلق بالوصول إلى المعلومات.

وفي شهر نيسان/أبريل 2014، قُدِّمت المسودة إلى الهيئة العامة لمجلس النواب للتصويت عليها. وخلال الاجتماع مارس رئيس الوزراء تمام سلام حقه الدستوري فسحب المسودة لمراجعتها وإبداء الملاحظات عليها. وقد مُنح شهراً واحداً لفعل ذلك، ولكن هذا الشهر امتدّ حتى اللحظة الراهنة!

شجعت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية الصحفيين الشباب وقدمت لهم الدعم من أجل كتابة إحدى عشرة مقالة ونشرها حول الموضوع، كما نظمت ورشات عمل وورشات تدريبية للمواطنين في شتى الأرجاء اللبنانية من أجل تبيان أهمية الحق في الوصول إلى المعلومة في مكافحة الفساد ونشر الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد. ورغم أن الأوضاع السياسية والأمنية في لبنان قد عقّدت قدرة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية على الدفع من أجل المصادقة على القانون، في ظل غياب أي جلسة للحكومة أو البرلمان؛ إلا أن الجمعية مستمرة في عملها من أجل تأييد هذه القضية، ولا تزال تقوم بالمناصرة والحشد من أجل المصادقة على مسودة القانون.

حق النفاذ إلى المعلومة في تونس

منظمة المادة 19*

يُعتبر حق تداول المعلومات أحد مقومات حقوق الإنسان ومتمماتها، به يسعى الفرد في مجتمعه لترسيخ القيم الإنسانية، وعبره تسعى الدول إلى تكريس مبدأ الشفافية ضمن تشريعاتها الداخلية، بما يضمن الحقوق الأساسية للإنسان. وقد تم التأكيد على هذا الحق من خلال العديد من الاتفاقيات والنصوص الدولية، نذكر منها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويُشار إليه بعبارة "حقوق المادة 19" لأنه تم التعبير عنها في المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على حدّ سواء.

إن حق النفاذ إلى المعلومة ليس ضرورياً فقط لتكريس الشفافية وإرساء ثقافة المساءلة وضمان مشاركة المواطن في الشأن العام، وبالتالي إرساء قواعد الحوكمة الرشيدة؛ بل إن هذا الحق يفعّل حق المواطن في المعرفة وهو مكوّن أساسي لضمان حرية التعبير.

إن المعلومة هي أوكسيجين الديمقراطية، ولا يمكن الحديث عن ضمان مقومات الديمقراطية واحترام حرية التعبير دون ضمان حرية المعلومات وحق النفاذ اليها.

اليوم وبعد مرور ما يناهز خمس سنوات على اندلاع الثورة التونسية، تحوّلت عبارة "حق النفاذ إلى المعلومة" من شعار يخشى ترديده الداني والقاصي، إلى ممارسة فعلية تؤسس مبدأ الحوكمة الرشيدة وتفعّلها، في إطار تعزيز الديمقراطية التشاركية.

وعليه، فقد تم إقرار حق النفاذ إلى المعلومة بمقتضى المرسوم 41 لسنة 2011 والمنشور 25 بتاريخ 5 أيار/مايو 2012. ليصبح حقاً دستورياً مُضمّناً في الفصل 32 من الدستور التونسي المُصادق عليه سنة 2014.

ومن الجدير بالذكر أن المرسوم 41 لسنة 2011 هو أوّل نص تم إقراره بعد الثورة، وتمّت المصادقة عليه قبل قانون الجمعيات والأحزاب وغيرها من القوانين التي تحمي الحريات العامة والفردية.

إن الإقرار بإطار قانوني لوحده قد لا يكون كافياً لضمان تفعيل حق النفاذ إلى المعلومة وتطبيقه. إذ يجب أن يكون الإطار القانوني مُلِمّاً بجميع العوامل والمبادئ الأساسية التي تضمن الممارسة الفعلية لهذا الحق، ومن جهة أخرى يجب أن يصحب الإطار القانوني إطارٌ مؤسساتي ملائم وإرادة فعلية من الأطراف المعنية، بغية تعزيز هذا الحق على أرض الواقع.

حق النفاذ إلى المعلومة في تونس في الوقت الحاضر

تتطلب معرفة وضع حقّ النفاذ إلى المعلومة في تونس في الوقت الحاضر؛ الوقوف على الإطار القانوني والمؤسساتي لدراسته من خلال تتبع مراحل نشأته وتطوره، لتقييم فاعليته، والوقوف على أهم التحديات المستقبلية.

- **من سرية المعلومة إلى الحق في النفاذ إليها: التطور التشريعي والمؤسساتي**

قبل 14 كانون الثاني/يناير 2011 كانت تونس تنتهج سياسة إدارية مركزية مبنية على التكتّم على المعلومات، تتسم برشوة مستفحلة، وغياب تامٍّ لمجتمع مدني مؤثّر، وانعدام إطار قانوني ضامن لحق تداول المعلومات، وباستثناء بعض النصوص الظرفية[1] التي صدرت في التسعينيات من القرن الماضي، والتي تناولت في معظمها بعض الأحكام الترتيبية المتعلقة بهذا الموضوع؛ لم يصدر أي نص ذي صبغة تشريعية تعرّض بأكمله إلى هذا الموضوع الأساسي.

بعد قيام ثورة 14 كانون الثاني/يناير 2011 تضافرت الجهود بين مكونات المجتمع المدني وبعض الأحزاب إلى جانب الحكومة، بقصد إرساء إطار قانوني يخوّل المواطنين النفاذ إلى المعلومة باعتبارها حقاً نصّت عليه المواثيق

* منظمة غير حكومية تعمل بانصاف ومنهجية لمعارضة الرقابة عالميا.

[1] قانون 95 لسنة 1988 مؤرخ في 2 آب/أغسطس يتعلق بالأرشيف، والأمر 982 لسنة 1993 المؤرخ في 3 أيار/مايو 1993 الناظم للعلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها.

الدولية من جهة، ومن جهة ثانية لما تشكّله من آلية تخوّل المواطنين مراقبة أعمال الحكومة بصفة عامة، وأعمال الإدارة بصفة خاصة، تحسّباً لعمليات الفساد التي يمكن أن تُمارس داخل الإدارة وخارجها.

ومن الجدير بالذكر أن دور المجتمع المدني كان محدوداً في المرسوم 41 لسنة 2011، وذلك بالنظر إلى الظرف الذي مرّت به البلاد مباشرة بعد الثورة، وجملة التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المطروحة، والتي أثّرت في مواكبة المجتمع المدني لهذا التحوّل، إلا أن المجتمع المدني لعب دوراً هاماً في المطالبة بتفعيل هذا الحق وتطوير المنظومة القانونية له.

الإطار القانوني والمؤسساتي لحق تداول المعلومات في تونس

نصّت المعايير الدولية على جملة من المبادئ الأساسية ينبغي أن تقوم عليها التشريعات، وتتمثل خاصةً في وجوب النشر التلقائي للمعلومة، والحد الأقصى للإفصاح أو النشر، وتحديد نطاق الاستثناءات، وإجراءات مبسّطة تسهّل الوصول إلى المعلومة، إلى جانب وجوب حماية المبلّغين.

فكيف تمّ تكريس هذه المبادئ من خلال الإطار القانوني والمؤسساتي في تونس؟

- **الإطار القانوني لحق تداول المعلومات في تونس**

بادرت السلطات المعنية والمجتمع المدني إبان القيام بالثورة إلى إرساء إطار قانوني يمارس من خلاله المواطن حقّه في النفاذ إلى المعلومة، وذلك من خلال:

- المرسوم 41 لسنة 2011 المؤرّخ في26 أيار/مايو 2011، والمتعلّق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية. والمنشور التطبيقي 25 الصادر عن رئيس الحكومة بتاريخ 05-05-2012.
- المرسوم 54 لسنة 2011 المؤرّخ في 11 حزيران/يونيو 2011، والمتعلق بتنقيح وإتمام المرسوم 41 لسنة 2011.
- بعض النصوص القطاعية الأخرى (المرسوم 115 لسنة 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر، والمرسوم 116 لسنة 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري، وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي البصري).
- الدستور الصادر بتاريخ 27 كانون الثاني/ يناير 2014.

إنّ إدراج هذا الحق في الدستور التونسي الجديد يُعتبر خطوة ذات أهمية قصوى، من حيث رمزية إدراج هذا الصنف من الحقوق الجديدة وإعطائه المرتبة الدستورية، ومن حيث وضع حدٍ للنقاش القانوني الذي طُرِح بخصوص علوية المرسوم 41 لسنة 2011.[2]

- **الفصل 32 من الدستور**

ينصّ الفصل 32 من الدستور على: "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. وتسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال".

وهو ما يفرض على الدولة أن تتيح لكل مواطن في إطار تعزيز الشفافية والديمقراطية؛ نشر الوثائق التي تشمل المعطيات والمعلومات التي تهمّ الهياكل والمؤسسات العمومية وتحيينها بصفة دورية، وتمكين كل مواطن في هذا الإطار من حقّه في الحصول على هذه الوثائق عبر تكنولوجيا المعلومات والاتصال المعمول بها، مع تحديد نظام الاستثناءات بدقة، وفقاً

لمعايير النظام العام والمصلحة العامة. ووفق ما جاء في المرسوم 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 أيار/مايو 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية.

- **المرسوم 41 لسنة 2011**

يُعتبر هذا المرسوم أوّل نصّ صدر عن الجمهورية التونسية، يتناول هذا الحق بأكمله، وينظم العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها. وبموجبه أصبحت تونس الدولة رقم 90 التي تسنّ نصاً قانونياً يضمن حقّ أي شخص طبيعي أو

[2] نص ترتيبي صادر عن السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية.

معنوي في الوصول إلى المعلومة الإدارية، وخوّل تونس أن تصبح عضواً في مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة عن المنطقة العربية.[3]

يحتوي هذا المرسوم على 24 فصلاً، منحت كلّ شخص طبيعي أو معنوي حق الوصول إلى المعلومة، المتمثلة في الوثائق الإدارية التي حدد الفصل 2 طبيعتها على أنها الوثائق التي تنشرها الهياكل الإدارية في إطار مباشرتها للمرفق العام. أما الهياكل الإدارية، فتشمل مصالح الإدارة المركزية والجهوية للدولة والجماعات المحلي والمؤسسات والمنشآت العمومية.

وضبط كلٌّ من المرسوم 41 لسنة 2011 والمنشور التفسيري 25 لسنة 2012 المؤرخ في 5 أيار/مايو 2012 الإجراءات والقواعد التي يتعيّن القيام بها لتفعيل حق النفاذ إلى الوثائق الإدارية.

نصّت الفقرة الأولى من الفصل 22 من المرسوم 41 لسنة 2011 على أن الحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية يطبق بصفة حينية، كما ينبغي على الهياكل العمومية التلاؤم التام مع أحكام المرسوم في خلال سنتين ابتداء من دخوله حيز التنفيذ، أي في أيار/مايو 2013.

ويشمل النشر الاستباقي جميع الهياكل العمومية بما فيها المختصة في المجال الاقتصادي أو المالي أو الاجتماعي أو الإحصائي، ويتعين على كل هيكل نشر الوثائق الإدارية بصفة منتظمة، والمتمثلة في:

- **على المستوى التنظيمي**
  - النصوص القانونية واللوائح المنظِّمة لعمل الهيكل.
  - القرارات والسياسات التي تهمّ العموم، ذات الصلة بنشاط الهيكل والمهام الأساسية الموكلة إليه.
  - الإجراءات التي يتّبعها الهيكل لاتخاذ قرار بخصوص الخدمات المرتبطة بمهامه ومشمولاته وآليات مراقبته لاحترام هذه الإجراءات.
  - قائمة الخدمات التي يقدمها الهيكل، والوثائق الضرورية للحصول عليها، ومختلف الاستشارات والمشاريع والبرامج المعروضة للعموم ونتائجها.
  - أدلة الإجراءات المستعملة من قبل عامليه لتقديم الخدمات المتعلقة بمهامهم.

- **على المستوى الهيكلي**
  - عنوان المقرّ الرئيسي وكافة مقرات المصالح التابعة له، وأرقام الهواتف والعناوين الإلكترونية وكذلك قائمة بأسماء رؤساء الهياكل مع ضبط المهام الموكلة إليهم.
  - قائمة بأسماء العاملين المكلفين بالإعلام، والمعطيات الضرورية لتيسير الاتصال بهم، وخاصة أرقام هواتفهم الإدارية وعناوينهم الإلكترونية وعناوين مقرات عملهم.

ويتم نشر هذه المعلومات عبر موقع إنترنت عمومي، وفي حال عدم توفر الموقع الخاص بهذا الهيكل، يتعين عليه العمل على إحداثه قبل الأجل المذكور.

وإلى جانب ضبط مبادئ حق النفاذ إلى المعلومة؛ ضبط المرسومُ استثناءات ممارسة هذا الحق، حيث تضمّن الفصل 16 استثناءات مطلقة تتمثل في:

- الوثائق الإدارية المحمية من النفاذ والمتعلقة بالمعطيات الشخصية.
- في حال صدور قرار قضائي يمنع النفاذ.
- الوثائق التي تحصّل عليها الهيكل العمومي المعني بعنوان "سري".

كما تضمّن المرسوم استثناءات إضافية تخضع لتقييم الضرر، وهي الوثائق التي تُلحِق ضرراً بـ:

- العلاقات بين الدول أو المنظمات الدولية.
- وضع سياسة حكومية ناجعة أو تطويرها.
- الأمن العام أو الدفاع الوطني.
- الكشف عن الجرائم أو الوقاية منها.

[3] انخرطت تونس في 14 كانون الثاني/ يناير 2014 في شراكة الحوكمة المفتوحة، لتصبح ثاني عضو عربي بعد الأردن في هذه المبادرة. وقد أنشأت تونس مخطط عمل تطبيقي على مدى سنتين يتضمن عشرين التزاماً.

- إيقاف المتهمين ومحاكمتهم.
- حسن سير المرفق القضائي، أو نزاهة إجراءات إسناد الصفقات العمومية.
- إجراءات المداولة وتبادل الآراء ووجهات النظر أو الفحص والتجربة أو المصالح التجارية والمالية المشروعة للهيكل العمومي المعني.

- **الإطار المؤسساتي**

تكريساً لحق النفاذ إلى المعلومة المنصوص عليه بالمرسوم 41 لسنة 2011، تم إحداث مُسمّى "المكلف بالنفاذ" لمساعدة طالب الخدمة عند الاقتضاء، وفي حال تعرّضه لصعوبات في إعداد المطلب. ويكون المكلّف بالإعلام والنفاذ إلى الوثائق الإدارية من العاملين الأساسيين في الهيكل العمومي.

يكون مقرّ المكلفين بالإعلام والنفاذ إلى الوثائق الإدارية لدى مكاتب العلاقات مع المواطن بالنسبة للهياكل العمومية، التي لها مكتب علاقات مع المواطن.

كما تم إحداث لجنة قيادة على مستوى رئاسة الحكومة؛ لمتابعة تنفيذ أحكام المرسوم 41 إلى جانب إحداث هيكل يُعنى بتأهيل موظفي الدولة في مجال الحوكمة بالتعاون مع مختصين، كما وجب على كل هيكل عمومي تأهيل عامليه وتعريفهم بأهمية تطبيق أحكام المرسوم 41 وكيفيتها.

سلبيات حق النفاذ إلى المعلومة في تونس

إن تداول المعلومة وحق الوصول إليها هو الآلية الحقيقية للتغيير الإيجابي الضامن للشفافية والمصداقية إذ من شأنه أن يساهم في إرساء ثقافة المحاسبة ومطالبة الحكومة بالتصرف الرشيد، وعلى الرغم من التحوّل الذي قامت به تونس في إدراج حقّ الوصول الى المعلومة ضمن قوانينها؛ فإن تطبيقه على أرض الواقع لا يزال نسبياً لوجود العديد من السلبيات التي تشوب الإطار القانوني والمؤسساتي على حدّ سواء.

- **محدودية الإطار القانوني والمؤسساتي**

رغم تأطير هذا الحق قانونياً وإرساء إطار مؤسساتي لضمان فاعليته؛ إلا أنه مازال يشهد بعض السلبيات، وأهمها:

- عدم مطابقة المرسوم 41 لسنة 2011 للمعايير الدولية المعتمدة، فبحسب المعايير الدولية، تكتسب المعلومة مفهوماً واسعاً. إذ ورد في المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: "على أن تكون في شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها"، إلا أن المرسوم اقتصر على الوثيقة الإدارية، مما يحدّ من ممارسة الحق في تداول المعلومة. ومن جهة أخرى، فإن المعايير الدولية أجازت تقييد هذا الحق على أن تكون المعلومة ضرورية ومحددة، وبالرجوع إلى المرسوم 41، نلاحظ غموضاً فيما يخص الصياغة والمضمون. حيث تم توظيف عبارة "قد يلحق الضرر"، والتي نستخلص منها عدم توفر عامل الضرورة، ليصبح الخطر نسبياً.
- افتقار بعض المصطلحات للوضوح، خاصة منها "وضع سياسة حكومية ناجعة أو تطويرها"، و"الكشف عن الجرائم أو الوقاية منها"، والتي قد ينجم عنها صعوبة في التأويل.
- أغفل المرسوم إحداث هيكل مستقل مكلّف بالنفاذ "هيئة النفاذ إلى المعلومة"، التي تشرف عملياً على مسار تكريس هذا الحق، كما هو معمول به في التجارب المقارنة، ولم يعطِ ضمانات للمكلف بالإعلام والنفاذ.
- لم يتضمن المرسوم أحكاماً تكرّس علوية هذا الحق على القوانين القطاعية الأخرى، [4] وهو ما يمثل عائقاً أمام تفعيل حق النفاذ.

إن الإطار القانوني والمؤسساتي للوصول إلى المعلومة يحتاج إلى مزيد من التطوير ليستكمل هذا الحق جميع مقوّماته، وبشكل خاص العمل على:

- إقرار بعض النصوص المكمّلة لضمان فاعلية هذا الحق، من خلال وجوب توفير الحماية للأفراد الذين يقومون بالتبليغ عن حالات الفساد أو الرشوة، عبر الإدلاء بمعلومات أثناء أدائهم لمهامهم.
- إقرار تشريعات تنظّم مسألة تضارب المصالح والتصريح على المكاسب.[5]

[4] قانون 95 المؤرخ في 2 آب/أغسطس 1988، المتعلق بالأرشيف؛ قانون 112 المؤرخ في 12 كانون الأول/ديسمبر 1983، المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية؛ القانون الأساسي 63 المؤرخ في 27 تموز/يوليو 2004، المتعلق بحماية المعطيات الشخصية.

التحديات المستقبلية لتعزيز حق النفاذ إلى المعلومة

تجدر الإشارة إلى أنه تم إعداد مشروع قانون أساسي يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة منذ سنة 2013، بالتنسيق بين الحكومة وممثلي المجتمع المدني لإصلاح مَوَاطن النقص الواردة في المرسوم 41 لسنة 2011، وللاستجابة أكثر للمعايير الدولية، خاصة تلك المتعلقة بتحسين منظومة الاستثناءات، وإحداث هيكل مستقل للنفاذ يضمن تمثيل المجتمع المدني.

ونظراً لضرورة تعديل النصوص القانونية المعمول بها، وجب العمل على تطويرها من خلال الإسراع بالمصادقة على مشروع القانون الجديد. علاوةً على وجوب تعديل النصوص القانونية المتعارضة مع حق النفاذ إلى المعلومة المكفول بالفصل 32 من الدستور التونسي.

نظراً لعدم تعوّد الأطراف المعنية على استخدام هذا الحق من عاملين ومواطنين، في ظلّ غياب التقاليد المتعلقة بالتعامل مع مطالب النفاذ والإجابة عليها في زمن معقول؛ فإن من الضروري تنسيق جهود منظمات المجتمع المدني لبلورة تصوّرات ومقترحات لتفعيل حق الوصول إلى المعلومة والتوعية به ومراقبة استخدامه.

كما يجب تدعيم الإطار المؤسساتي من خلال تعميم تعيين المكلفين بالنفاذ، وتوضيح دورهم في عملية متابعة المطالب والرد عليها، وكذلك من خلال التأكيد على إحداث هيكل مستقل يمكن أن يتم اللجوء إليه في حال رفض الطلب، نظراً لمحدودية فاعلية التظلّم لدى رئيس الهيكل.

[5] قانون حماية المبلغين والخبراء والشهود.

الوصول إلى المعلومة
معركة من أجل مجتمع مفتوح في العالم العربي

لا يزال الحق في الوصول إلى المعلومة يشكل صراعا دائرا في طريق بناء مجتمعات مفتوحة وديمقراطية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. يسلط هذا التقرير الضوء على حالة حرية المعلومة في مصر والأردن ولبنان وفلسطين وتونس والتحديات التي تواجهها هذه البلدان، كما يؤكد على الدور الحاسم للمجتمع المدني في تفعيل هذا الحق في المنطقة العربية.

بيان المهمة

"مبادرة الإصلاح العربي" مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي. تلتزم المبادرة في عملها مبادئ الحرية والتعددية والعدالة الإجتماعية. وهي تقوم بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميّزة.

- **ننتج** بحوث أصيلة يقدمها خبراء محليون، ونتشارك مع مؤسسات عربية ودولية لنشرها.
- **نشجع** الأفراد والمؤسسات على القيام بتطوير رؤيتهم الخاصة للحلول السياسية.
- **نعبئ** الأطراف المعنية لبناء تحالفات من أجل إنجاز التغيير.

هدفنا أن تشهد المنطقة العربية صعود وتنمية مجتمعات ديمقراطية عصرية.

تأسست "مبادرة الإصلاح العربي" عام 2005 ويشرف على عملها مجلس الأعضاء وهيئة تنفيذية.

مبادرة الإصلاح العربي، أكتوبر / تشرين الأول 2016
arab-reform.net
© 2016 مبادرة الإصلاح العربي تحت رخصة المشاع الإبداعي، اضغط هنا لقراءة الرخصة

contact@arab-reform.net