

الحكومة الشفافة

TRANSPARENT GOVERNMENT

تيسير وصول العموم
إلى معلومات الحكومة

*Developing Public Access
to Government Information*

RIGHTS



CONSORTIUM

سلسلة أبحاث حول حكم القانون



نعمل من أجل

تعزيز

الديمقراطية

ونشرها عبر

العالم

الحكومة الشفافة

TRANSPARENT GOVERNMENT

تيسير وصول العموم
إلى معلومات الحكومة

*Developing Public Access
to Government Information*

شكر وتقدير Acknowledgements

رداً على التحدي الذي يثيره تعزيز حقوق الإنسان وحكم القانون في سائر أقطار العالم، أطلق كلٌّ من منظمة "فريدم هاوس"/بيت الحرية (Freedom House)؛ والمبادرة القانونية للمجموعة الأوروبية-الآسيوية ودول أوروبا الوسطى، التي أعدتها نقابة المحامين الأميركيين؛ والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، أطلقوا مبادرة حكم القانون، واتحاد "رايتس" أو التدريب والدعم العالميّين المقدمين لحقوق الإنسان. فاتحاد "رايتس" يعمد، على السواء، إلى الاستجابة سريعاً لحاجات الديمقراطيات النامية والبلدان التي تمرّ بمرحلة انتقالية، وإلى تقديم مساعدة إنمائية على المدى الطويل لهذه الديمقراطيات والبلدان. والهدف من عمله هو تعزيز وسائل حماية حقوق الإنسان وممارستها؛ وتطوير الأطر القضائية، والقانونية، والتنظيمية التي تحصّن المؤسسات الديمقراطية واقتصاديات السوق؛ وتدعيم مؤسسات القطاع القضائي وإجراءاتها؛ وضمان حقّ اللجوء إلى القضاء بشكل عادل ومنصف؛ وتطوير الامتياز التقني وإقامة أحدث النشاطات المستدامة، في مجاليّ حكم القانون وحقوق الإنسان.



RIGHTS Consortium
c/o Freedom House
1319 18th Street, NW
Washington, DC 20036
Tel: (202) 296-5101
Fax: (202) 296-5078
www.rightsconsortium.org



NDI
2030 M Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC 20036
Tel: (202) 728-5500
Fax: (202) 728-5520
www.ndi.org

المعهد الديمقراطي الوطني هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل تعزيز الديمقراطية ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفّر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة المدنيين والسياسيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة عالمية من الخبراء المتطوعين. ويتعاون المعهد أيضاً مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الانفتاح والمساءلة في الحكم.

بفضل دعم ماليّ قدّمته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، ومن خلال اتحاد "رايتس"، أعدّ المعهد الديمقراطي الوطني هذا الكتيب، كجزءٍ من سلسلة منشورات ترمي إلى تزويد الأطراف السياسيين الفاعلين (بمن فيهم البرلمانيون، والمسؤولون في وزارة العدل، وسواهم من المسؤولين الحكوميين، فضلاً عن قادة المجتمع المدني)، بمعلومات عملية ومقارنة عن الخيارات السياسية وخيارات السياسات المرتبطة بمسائل محدّدة من حكم القانون. أما الآراء المستعرضة في هذا الكتيب فلا تُلزم إلاّ المؤلف، ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وتأتي سلسلة الأبحاث حول حكم القانون لتكمل سلسلة منشورات تناول فيها المعهد الديمقراطي الوطني شؤون تعزيز القدرات البرلمانية. وقد استعان المعهد وهيئات أخرى بهذه المنشورات لتفعيل الحوار والعمل في مسائل إصلاح الهيئات التشريعية.



أعدّ هذا البحث ديفيد بانيسار، وهو باحث زائر في كلية الحقوق، التابعة لجامعة "ليدز" البريطانية، ومدير مشروع حرية المعلومات الذي أطلقته المنظمة الدولية لحماية الخصوصية (Privacy International)، الكائنة في لندن. وقد عمل السيد ديفيد بانيسار، سابقاً، كعضو باحث في شؤون السياسة لدى "معهد المجتمع المفتوح" (Open Society Institute)، وعضو باحث لدى معهد جون كينيدي للشؤون الحكومية، التابع لجامعة هارفرد، حيث انضمّ إلى مشروع هارفرد المعنيّ بتطوير البنية الأساسية للمعلومات. وهو يجري اليوم أبحاثاً ويكتب مؤلفات عن التطورات العالمية

المتصلة بتيسير الوصول إلى المعلومات وبموضوع الخصوصية. وعمل أيضاً في مجال سياسات المعلومات لِمَا يزيد عن اثني عشر عاماً، فضلاً عن أنه وضع عدة كتب، ودراسات، ومقالات حول حرية المعلومات، وحرية التعبير، وموضوع الخصوصية.

أمّا الأشخاص الوارد ذكرهم أدناه فقد اطلعوا على المسودات الأولى لهذا البحث، فأغنوه بتعليقاتهم، وهم: ك. سكوت هوبلي، مدير برامج الحكم في المعهد الديمقراطي الوطني؛ وريبيكا أوتون لوغن، مسؤولة برامج في المعهد الديمقراطي الوطني، وأماندا سلوت، مسؤولة برامج في المعهد الديمقراطي الوطني.

حقوق النشر © المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ٢٠٠٥. كل الحقوق محفوظة. يمكن أن يُعاد إنتاج و/أو ترجمة أجزاء من هذا الكتاب لأهدافٍ غير تجارية، شرط أن يعترف القائم بالعمل بأن المعهد الديمقراطي الوطني والوكالة الأميركية للتنمية الدولية هما مصدر المادة المنشورة، ويرسل إليهما نسخاً عن أية ترجمة.

ترجمة ناتالي سليمان - تاريخ 09/01.2007. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان.

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيب إلى: arabictranslation@ndi.org

حقوق النشر © المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ٢٠٠٥. كل الحقوق محفوظة. يمكن أن يُعاد إنتاج و/أو ترجمة أجزاء من هذا الكتاب لأهدافٍ غير تجارية، شرط أن يعترف القائم بالعمل بأن المعهد الديمقراطي الوطني والوكالة الأميركية للتنمية الدولية هما مصدر المادة المنشورة، ويرسل إليهما نسخاً عن أية ترجمة.

فهرس المحتويات Table of Contents

٧	الفصل الأول: الحقّ في المعرفة
٧	سابقا من الماضي
٨	منافع حرية المعلومات
١٠	من يستعمل حرية المعلومات؟
١٢	الفصل الثاني: تطوير قوانين حرية المعلومات
١٢	الأحكام الأساسية
١٣	بيان الأهداف
١٤	طلب المعلومات
١٤	مؤسسات يشملها قانون حرية المعلومات
١٦	شكل المعلومات
١٧	مهل الاستجابة
١٧	الرسوم
١٨	الاستثناءات
٢٠	الصلة القائمة مع قوانين أخرى
٢١	أشكال الرفض
٢١	الطعون والإشراف
٢٣	العقوبات
٢٣	النشر الطوعي الإيجابي
٢٥	الوصول عبر الوسائل الإلكترونية
٢٥	المصادر الإضافية
٢٦	الفصل الثالث: تطبيق قوانين حرية المعلومات
٢٦	الإطار الزمنيّ للتطبيق
٢٧	هيئة التنسيق المركزية
٢٨	التطبيق داخل الإدارات
٢٨	دور مأمور المظالم / لجنة المعلومات

٢٩	..... دور المجتمع المدنيّ
٣٠	..... التدريب
٣١	..... نسج الشبكات
٣٢	..... إعادة النظر في التنظيم الإداريّ
٣٣	..... مراقبة استعمال القانون والتقارير السنويّة
٣٣	..... المصادر الإضافيّة
٣٤	..... الخاتمة
٣٤	..... شؤون تطرح نفسها على المدى البعيد
٣٥	..... الملحق الأول - قائمة بالقوانين الوطنيّة المتعلّقة بحريّة المعلومات، والمعتمّدة في سائر أقطار العالم
٣٦	..... الملحق الثّاني - مصادر إضافيّة ومنظمات وطنيّة أخرى معنيّة بحريّة المعلومات
٣٨	..... الحواشي الختامية

The Right to Know

الحق في المعرفة

لحة تاريخية موجزة عن حرية المعلومات

أقرّ قانون حرية المعلومات الأول في العالم في مملكة السويد، في العام ١٧٦٦. وكذلك، تمّ الاعتراف في فرنسا بالحق في المعرفة عن النفقات الحكومية في أواخر القرن الثامن عشر ("إعلان حقوق الإنسان والمواطن"). وكانت كولومبيا هي الدولة التالية التي أقرت قانوناً شاملاً في العام ١٨٨٨. ولاحقاً، قامت دول فنلندا (١٩٥١)، والولايات المتحدة (١٩٦٦)، والدانمارك والنرويج (١٩٧٠)، وهولندا (١٩٨٧)، وأستراليا، وكندا، ونيوزيلندا (١٩٨٢) بإقرار القوانين المتعلقة بالحق في المعرفة.

تدعو الحكومات إلى السماح للمواطنين بالوصول إلى المعلومات، على أنها إحدى الوسائل الآيلة إلى مكافحة الفساد^٣. ودعت مبادئ ريو التي أُطلقت بمناسبة مؤتمر قمة الأرض الذي نظّمته الأمم المتحدة في العام ١٩٩٢، إلى حرية الوصول إلى معلومات بيئية موجودة في حوزة السلطات العامة، تعزيزاً لمشاركة المواطنين في صنع القرارات المتعلقة بالشؤون البيئية^٤. ووقّعت أربعون دولة على اتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا المعتمدة في العام ١٩٩٧، وهي الاتفاقية حول الوصول إلى المعلومات، ومشاركة العموم في صنع القرار، واللجوء إلى القضاء في ما يتعلق بالشؤون البيئية (اتفاقية أروس)^٥.

وكذلك، فإنّ هيئات دولية أخرى، بما فيها منظمة الدول الأمريكية، والمجلس الأوروبي، وأمانة الكومنولث، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أقرت حق الفرد في الوصول إلى المعلومات الموجودة في حوزة الحكومات.

من الضروريّ أن يطّلع المواطن على معلومات الحكومة، في سبيل تطوير المجتمع المدنيّ والديمقراطيّ وصونه. فالمعلومات تسهّل المعرفة والحوار لدى العموم، وتوفّر لهم مناعة حصينة في وجه أشكال التعسّف، وسوء الإدارة، والفساد. ناهيك عن أنّ الانفتاح والشفافية في عملية صنع القرار يساعدان في الحفاظ على ثقة المواطن في أعمال الحكومة.

Past Precedents

سابقات من الماضي

على المستوى الدوليّ

برز، على المستوى العالميّ، الكثير من الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، التي تنصّ على الحق في المعرفة^١. فقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في دورتها الأولى من العام ١٩٤٦، أنّ "حرية المعلومات هي حق أساسي من حقوق الإنسان، وبمثابة اختبار لسائر الحريات التي تركزها الأمم المتحدة"^٢. كذلك، فإنّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر في العام ١٩٤٨، والعهد الدوليّ الخاص بالحقوق السياسية والمدنية، الصادر في العام ١٩٦٦، يكفلان حق الأفراد في البحث عن المعلومات. أخيراً، ذكر المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحرية التعبير، مراراً وتكراراً، أنّ الوصول إلى المعلومات هو جزء لا يتجزأ من الحق في حرية الكلام.

وكذلك، أقرّ المجتمع الدوليّ بأهمية الوصول إلى المعلومات لدواعٍ أخرى. فاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصدّق عليها في العام ٢٠٠٣،

والأهم هو أن خمسين دولة قد أقرت قوانين شاملة تتعلق بحرية المعلومات أو بالوصول إلى المعلومات.^{١٠} وقد انطلقت موضة إقرار القوانين الشاملة من دول أميركا الشمالية وأوروبا، حيث أقرت جميع البلدان تقريباً القوانين المتعلقة بحرية المعلومات. غير أن هذه الموجة ما لبثت أن كسحت العالم، فبرزت هذه القوانين في عدة مناطق، وفي غير قارة. ففي قارة آسيا، بادرت دول الهند، وباكستان، وتايلاند، وكوريا الجنوبية إلى إقرار القوانين المتصلة بحرية المعلومات، بينما ينظر عدد من البلدان الأخرى حالياً في تشريعات مماثلة. وفي أميركا الجنوبية والوسطى، أقرت ست دول هذه القوانين، بينما تفكر نحو ١٢ دولة أخرى حالياً في الإقدام على تدبير مماثل. أما دولة جنوب أفريقيا، فقد تبنت من جهتها قانون تيسير الوصول إلى المعلومات في العام ٢٠٠٠. وتقوم دول أفريقية أخرى، بما فيها نيجيريا، وغانا، وأوغاندا، وكينيا، بالنظر في تشريعات مماثلة.

تُعتمد قوانين حرية المعلومات على مستويات المقاطعات، والدولة، والبلديات، في عددٍ من البلدان. نذكر من هذه البلدان: الأرجنتين، وأستراليا، وكندا، وألمانيا، والهند، واليابان، والمكسيك، وسويسرا، والولايات المتحدة الأميركية. ففي اليابان وحدها، أقر نحو ثلاثة آلاف مجلس بلدي محليّ مراسيم متعلقة بحرية المعلومات.

ختاماً، لا بدّ من الإشارة إلى أن الكثير من القوانين المتعلقة بإجراءات إدارية، وبأنظمة بيئية، وبحماية المستهلك أو البيانات، تتضمن أحكاماً تمنح الفرد حق الوصول إلى المعلومات، صوتاً لمصالحه. وتقتضي قوانين أخرى نشر بعض المعلومات لدواعي المصلحة العامة، بما في ذلك القوانين المتعلقة بالمحفوظات، والإحصائيات، والانتخابات، والأحزاب السياسية، ومكافحة الفساد.

Benefits of FOI **منافع حرية المعلومات**

أعلن السنك الدولي، في دراسة جرت في العام ٢٠٠٣، أن "الحكومات التي تتمتع بشفافية أكبر، تحكم بشكل أفضل لجهة

يُذكر على سبيل المثال أن منظمة الدول الأميركية قد ساعدت في تطوير التشريعات الخاصة بحرية المعلومات في غواتيمالا وفي دول أخرى من المنطقة، بينما أصدر المجلس الأوروبي في العام ٢٠٠٢ توجيهات لأعضائه بشأن القوانين المرتبطة بالوصول إلى المعلومات. ومنذ فترة وجيزة، بادر المجلس الأوروبي إلى إعداد المعاهدة الدولية الأولى حول الوصول إلى المعلومات.^٦ وكذلك، أصدرت أمانة الكومنولث في العام ١٩٨٠ قراراً تشجّع فيه أعضاءها على إقرار القوانين المتعلقة بحق الوصول، تبعته مبادئ في العام ١٩٩٩ ومشروع قانون نموذجي في العام ٢٠٠٣.^٧

تبنتي الاتحاد الأوروبي توجيهين يقتضيان من الحكومات الوطنية أن تقرّ قوانين حول الوصول إلى معلومات بيئية. بينما تضمنت بعض التوجيهات الأخرى الصادرة عن الاتحاد الأوروبي، بشأن البيئة، وحقوق الإنسان، والمشتريات، أحكاماً حول حق الوصول إلى المعلومات.^٨ فضلاً عن ذلك، تنصّ اتفاقيات إقليمية، على مثال اتفاقية حماية البيئة البحرية لشمال شرق المحيط الأطلسي (OSPAR) الصادرة في العام ١٩٩٢، على حق الوصول إلى المعلومات.

القوانين الوطنية

لعلّ أبرز عمليّات التشريع والتطبيق المرتبطة بحق الوصول إلى المعلومات، كانت على المستوى الوطني. فقد اعتبر عدد كبير من الدساتير الوطنية، بخاصة تلك التي أقرت في السنوات العشرين المنصرمة، حرية الوصول إلى المعلومات في مصاف حقوق الإنسان أو الحقوق السياسية الأساسية. وكذلك أمرت المحاكم في دول الفلبين، والتشيلي، وأوغاندا، الهيئات الحكومية بتوفير المعلومات، عملاً بأحكام دساتيرها، ولو في ظل غياب أي قانون تنفيذي. ورأت أعلى المحاكم في بلدان أخرى، بما فيها بلدان كوريا الجنوبية، وإسرائيل، واليابان، والهند، أن الوصول إلى المعلومات الحكومية يشكل مقوّمًا مهمًا من مقوّمات حرية التعبير. في الواقع، أمرت المحكمة العليا في الهند لجنة الانتخابات بأن تطلب من المرشحين لمنصب سياسية، نشر معلومات عن سجلاتهم الجنائية، ومقنبياتهم، وديونهم، ومؤهلاتهم العلمية.^٩

الحكومات إلى وضع المعلومات المرتبطة بالمشتريات في متناول الجميع. ففي الهند، مثلاً، حصلت جماعة "ماز دور كيسان شاكتي سانغاثان" (MKSS) Mazdoor Kisan Shakti Sanghathan، وهي جماعة شعبية من الناشطين الاجتماعيين، على معلومات متصلة بأشغال عامة محلية. ثم عقدت جلسات استماع عامة، حيث قرأت الملفات بملء الصوت أمام المجتمع المحلي، كاشفةً بالتالي عن المبالغ المنفقة، حسيماً قليل، على مشاريع المدارس والطرق. ثم سئل بعض أبناء المجتمع عما لو كانت المشاريع قد أُجرت، وعن المبالغ التي تلقوها. وهذا ما سلط الضوء على عدّة حالات كانت فيها المدفوعات الفعلية أدنى من المبالغ التي أوردت السجلات أنها دُفعت لأشخاص لقوا حتفهم، ورُصدت لمشاريع لم يتنه العمل فيها قط، فكشفت النقاب، علناً، عن مبالغ مالية اختلسها مسؤولون فاسدون.^{١٤} أمّا في تايلاند، فقد دعا رئيس الوزراء في الآونة الأخيرة الشعب إلى اعتماد قانون نشر المعلومات الرسمية، لمساعدة الحكومة على الحد من الفساد.

تزايد إمكانية التصدي لأشكال سوء استخدام السلطة على يد قادة سابقين تسمح قوانين حرية المعلومات للحكومات، في بلدانٍ انتقلت حديثاً إلى النظام الديمقراطي، بالابتعاد عن الماضي، ومساعدة المجتمع في أن يفهم بشكل أفضل ما ألمّ بضحايا التعسف الذي ترعاه الدولة، وما حلّ بعائلاتهم. ففي المكسيك، قام الرئيس فوكس، في العام ٢٠٠٢، بنشر جميع الملفات المرتبطة بانتهاك حقوق الإنسان في السابق، بحيث تسنى للعائلات أن تعرف مصير أحبائها الذين اختفوا.

تحسين فعالية الحكومة

تستطيع حرية المعلومات أن تحسّن تدفق المعلومات داخل الحكومات، في حين تحدّ شدة السرية من قدرة الإدارات الحكومية على تشارك المعلومات، مؤثّرةً بالتالي على فعالية أدائها. وكثيرة هي البلدان التي أعلنت أن إقرار قوانين حرية المعلومات قد حسّن مستوى التنسيق وتطوير السياسات.

مجموعة واسعة من مؤشرات الحكم، كفعالية الأداء الحكومي، والأعباء التنظيمية، والفساد، وكذلك حق التعبير (عن الرأي) والمساءلة، وحكم القانون، والكفاءة الإدارية، وفسخ العقود، ومخاطر مصادرة الملكية، بالإضافة إلى مؤشّر مشترك ما بين الشفافية والفساد.^{١١} فقد ثبتّ عموماً أن القوانين المتعلقة بحرية المعلومات تدرّ على المواطنين والحكومات معاً منافع جمة، نبرزها في ما يلي.

تحسّن المشاركة في العملية الديمقراطية وفهم هذه العملية تزايد قدرة الشعب على المشاركة في العملية الديمقراطية، حين يحصل على معلومات عن نشاطات الحكومة وسياساتها. فالوعي العام حول الأسباب الكامنة وراء القرارات المتخذة يمكن أن يزيد الدعم ويقلّل المفاهيم الخاطئة ويخفّف سخط الشعب. هذا فضلاً عن أن قوانين حرية المعلومات تُمكن أعضاء البرلمان، أفراداً، من الإشراف بشكل أفضل.

تراجع إمكانية صنع القرارات الحكومية انطلاقاً من بواغث مشكوك فيها من المرجح أكثر أن تستند القرارات التي يُقدّر لها أن تُنشر على العموم في النهاية، إلى أسباب موضوعية وقابلة للتبرير. لا بل تعزز الثقة بالحكومة إذا عرف الشعب أن قراراتها ستأتي على قدر توقعاته، وتكون عادلة بالإجمال. فقد رأت لجنة القانون في نيوزيلندا، مثلاً، في العام ١٩٩٧ أن: "افتراض نشر الاستشارات المواقبة لرسم السياسات في النهاية بموجب قانون حرية المعلومات، قد حسّن، في نظرنا، نوعية هذه الاستشارات وزادها شفافيةً."^{١٢}

تضالّل الفرص المتاحة أمام الممارسات المشوبة بالفساد تُعتبر التشريعات المتعلقة بحرية المعلومات أداة رئيسية ضمن مجموعة التدابير الآيلة إلى مكافحة الفساد، باعتبار أنها تقتضي توثيق الأسباب الداعية إلى تزييم العقود وسواها من العمليات المالية، وتبريرها.^{١٣} في الواقع، تدعو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

