



منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

حرية المعلومات مسم قانوني مقارن

طوبي منديل ■

طبعة ثانية مراجعة ومحدثة ■

حرية المعلومات مسح قانوني مقارن

طوبي منديل ■

طبعة ثانية مراجعة ومحدثة ■

تم إصدار هذا الكتاب بالعربية بفضل برنامج الأمير سلطان بن عبد العزيز آل سعود لدعم اللغة العربية في اليونسكو

يعتبر المؤلف مسؤولاً عن اختيار وعرض الوقائع في هذا الكتاب وعن الآراء الواردة فيه، وهي ليست بالضرورة آراء اليونسكو كما أنها لا تلزم المنظمة أبداً. أما بالنسبة إلى التسميات المستعملة وعرض المواد في هذه المنشورة فلا تعني ضمناً أبداً أنها تعبير عن آراء اليونسكو لجهة الوضع القانوني في أي من الدول أو الأراضي أو المدن أو المناطق الواقعة تحت سلطتها أو في أي شيء له علاقة بترسيم الحدود.

نشر في العام 2008 - منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة/شعبة الاتصال والمعلومات/قسم حرية التعبير والديمقراطية والسلام (الاتصال: موغنزشميدت، مدير، نائب المدير العام المساعد للاتصال والمعلومات، m.schmidt@unesco.org; Andrea Cairola, a.cairola@unesco.org; 1 rue Miollis, 75015, Paris, France.

أما الوثيقة الإلكترونية لهذا الكتاب بنظام PDF وكل المواد الإضافية الخلفية والقوانين حول حرية المعلومات، يُمكن تصريفها على العنوان التالي:

www.unesco.org/webworld/en/foi

UNESCO ©

CI-2007/WS/15 – CLD 2302.7

شكر

أود أن أشكر كل الأشخاص الذين قدّموا تعليقات قيّمة حول فصول متعدّدة من هذا الكتاب: دايفيد بانيسار نائب مدير لبرايفاسي إنترناشونال لندن، خافير كاساس مدير المجال القانوني في معهد برنسا إي سوسيداد (IPYSI)، البيرو، موكيلاني ديمبا، نائب المدير التنفيذي في المركز المفتوح للنصائح بشأن الديمقراطية في جنوب افريقيا، موريس فرانكل مدير الحملة من أجل حرية المعلومات في المملكة المتحدة، كارولين غورنيس المديرية التنفيذية لدى جمعية جاميكيون من أجل العدالة، رشيد حدجيلي مدير معهد حقوق وسائل الإعلام في أذربايجان، هيلينا جادربلوم رئيسة مجموعة المجلس الأوروبي للاختصاصيين بشأن النفاذ إلى الوثائق الرسمية وقاضية في محكمة الاستئناف الإدارية في ستوكهولم في السويد، ألكساندر كاشوموف رئيس الفريق القانوني في برنامج النفاذ إلى المعلومات في بلغاريا، ماريا ليسيتسينا رئيسة مجموعة حقوق الإنسان للشباب في كرغيزستان، لورا نيومان مديرة برنامج النفاذ إلى المعلومات والمدير المساعد في برنامج أميركاس في مركز كارتر، إيسا لونا بلا مديرة مركز ترانسبارينسيا في المكسيك، ميغال بوليدو منسق الـ FUNDAR في المكسيك، لورانس ريببينا أستاذ في كلية أورنيا لحقوق في اليابان، دانيال سيمونز المسؤول القانوني في المادة 19، شيوخار سينغ من الحملة الوطنية لحقوق الشعب بالمعلومات في الهند، توماس م. سوسمان وهو شريك في ROPES and GRAY LLP الولايات المتحدة، وباتريك تورنواين من HURINET وهو المسؤول عن المرافعة وعن الأبحاث والمعلومات في أوغندا. أود أن أشكر أيضا اليونيسكو لدعمها وتشجيعها لي في إنتاج الطبعة الثانية من هذا الكتاب. كما أريد أن أعرب عن امتناني الخاص للسيد ويجاياناندا جياويرا مدير قسم تنمية الاتصال في اليونيسكو الذي كان مصدر وحي الطبعة الأولى.

أهدي هذا الكتاب إلى زوجتي ليلاني وأبنائي الثلاثة كاليب وناتان وإيلان، الذين يُقدّمون لي الدعم الدائم والتشجيع في عملي، بالإضافة الى الترفيه الذي احتجت إليه في أوقات الراحة.

المحتويات

1 التمهيد وملاحظة حول النسخة الثانية

عبدالوحيد خان، مساعد المدير العام
للاتصال والمعلومات، اليونسكو

3 المقدمة

7 المعايير والاتجاهات الدولية

8 الأمم المتحدة

10 المعايير الإقليمية

10 منظمة الدول الاميريكية

11 المجلس الأوروبي

12 الإتحاد الأفريقي

13 الكومنولث

14 الاجتهاد الدولي

14 محكمة البلدان الأميركية لحقوق الإنسان

15 المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

18 المعلومات في بعض الميادين الخاصة

18 المعلومات حول البيئة

19 المعلومات حول حقوق الإنسان

| | |
|----|-------------------------------------|
| 20 | الحق بالمشاركة السياسيّة |
| 21 | مكافحة الفساد |
| 22 | التطورات الوطنية |
| 22 | التفسير الدستوري |
| 23 | الأحكام الدستوريّة الخاصة |
| 24 | التشريعات المتعلقة بالحق بالمعلومات |
| 24 | المنظمات الحكومية الدولية |

33 خصائص نظام الحق بالمعلومات

| | |
|----|---|
| 35 | المبدأ 1. الحد الأقصى من الكشف |
| | يجب على التشريعات المتعلقة بحرية المعلومات أن تلتزم بمبدأ الحد الأقصى من الكشف |
| 37 | المبدأ 2. واجب النشر |
| | على الهيئات العامة أن تكون خاضعة لواجب نشر المعلومات الأساسيّة |
| 38 | المبدأ 3. الترويج لحكومة مفتوحة |
| | على الهيئات العامة أن تروّج للحكومة المفتوحة |
| 39 | المبدأ 4. مدى محدود للاستثناءات |
| | يجب ان تكون الاستثناءات واضحة وضيّقة وخاضعة لاختبارات صارمة لجهة «الضرر» و«المصلحة العامة». |
| 42 | المبدأ 5. عمليات تسهيل النفاذ |
| | يجب معالجة طلبات المعلومات بطريقة سريعة وعادلة ولا بدّ من مراجعة مستقلة لأي رفض |
| 43 | المبدأ 6. التكاليف |
| | لا يفترض بالافراد الامتناع عن التقدّم بطلب النفاذ إلى المعلومات بسبب الكلفة المفرطة |
| 44 | المبدأ 7. الاجتماعات المفتوحة |
| | يجب أن تكون اجتماعات الهيئات العامة مفتوحة للعموم |
| 44 | المبدأ 8. الأولوية للكشف |
| | يجب تعديل أو إلغاء القوانين التي لا تتماشى مع مبدأ الحد الأقصى من الكشف |
| 45 | المبدأ 9. حماية مطلق صفاة الإنذار |
| | يجب حماية الأفراد الذين يبلغون عن معلومات حول بسوء التصرف - مطلق صفاة الإنذار. |

البلدان في فصول

49

- 49.....أذربايجان.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 82.....كيرغيزستان.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 57.....بلغاريا.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 88.....المكسيك.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 121.....اوغندا.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات والحمايات
التدابير الترويجية
- 62.....الهند.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 96.....البيرو.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 129.....المملكة المتحدة.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 69.....جامايكا.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 102.....جنوب أفريقيا.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 76.....اليابان.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 110.....السويد.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية
- 137.....الولايات المتحدة.....
المقدمة
الحق بالنفذ
الضمانات الإجرائية
واجب النشر
الاستثناءات
الاستثناءات
العقوبات وتدابير الحماية
التدابير الترويجية

| | |
|-----|--------------------------|
| 155 | تحليل مقارن |
| 155 | المقدمة |
| 155 | الحق بالنفاد |
| 158 | الضمانات الاجرائية |
| 161 | واجب النشر |
| 163 | الاستثناءات |
| 166 | الاستثناءات |
| 168 | العقوبات وتدابير الحماية |
| 169 | إجراءات ترويجية |
| 171 | الخاتمة |

التمهيد

عبد الوحيد خان
المدير العام المساعد في قطاع الاتصال
والمعلومات في اليونسكو

1 يكمن التدفق الحر للمعلومات والأفكار في صلب مفهوم الديمقراطية، وهو أساسي من أجل الاحترام الفعلي لحقوق الإنسان. ففي غياب احترام الحق بحرية التعبير الذي يشمل الحق بالبحث عن المعلومات والأفكار واستلامها وتوزيعها يُصبح من غير الممكن ممارسة الحق بالاعتراض، وعندها تبدأ ممارسة انتهاكات حقوق الإنسان سرا، ولن يكون هناك من وسيلة لكشف الحكومات الفاسدة وغير الفعّالة. والأساسي من أجل ضمان التدفق الحر للمعلومات والأفكار هو مبدأ ألا تحتفظ الهيئات العامة لنفسها بالمعلومات بل أن تكون للعامّة. وتمتلك هذه الهيئات كمية من المعلومات، وفي حال بقيت هذه المعلومات سرّية، يكون الحق بحرية التعبير الذي تضمنه القوانين الدوليّة قد أصبح مُهدداً.

منذ 200 سنة، اعترفت السويد بأهميّة الحقّ بالإنفاذ إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة والتي تسمّى أحيانا بحق المعرفة. وتجدر الإشارة، أنه خلال السنوات العشر السابقة، أصبح هذا الحق مُعترفاً به في كل مناطق العالم. وينعكس ذلك في بيانات السلطات التي تشير إلى أهميّة هذا الحق بحسب عدد من الهيئات الدوليّة بما في ذلك فاعليّات الأمم المتحدة المختلفة وأنظمة حقوق الإنسان الإقليمية الثلاثة والضمانات الخاصة بهذا الحق الواردة في عدد من الدساتير الجديدة التي اعتمدها البلدان التي تشهد حالياً مراحل انتقالية نحو الديمقراطية، والتي تعمل على الانتقال إلى القوانين والسياسات التي تفعلّ هذا الحق عبر عدد متزايد من المنظمات المحليّة والدوليّة.

القيمة الأساسية لحق المعرفة هو مبدأ الحد الأقصى من الكشف الذي يعتبر أن كل المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة يجب أن تكون موضع إفصاح، إلا إذا كانت هذه المعلومات تتعلق بالمصلحة العامة عندها يكون عدم الكشف عنها مبرراً. كما ويُطبق هذا المبدأ على وضع آليات فعّالة يُسمح من خلالها للجمهور أن ينفذ إلى المعلومات بما في ذلك الانظمة القائمة على الطلب والمنشورات الوقائية ونشر المواد الاساسيّة.

ويواجه من تناط به مهمّة صياغة و/أو الترويج للتشريعات التي تضمن الحق بالمعرفة بما يتناسب مع مبدأ الحد الأقصى من الكشف عدداً كبيراً من الأسئلة. كيف يمكن تحضير نظام الاستثناءات بطريقة تسمح بايجاد توازنا مناسباً بين الحق بالمعرفة والحاجة إلى السريّة من أجل حماية بعض المصالح الخاصة والعامّة الاساسيّة؟

إلى أي حد يفترض أن يكون واجب نشر المعلومات وتوزيعها واسعاً، وكيف يمكن للقانون أن يتأكد من تماشي هذا الموجب مع التطورات التكنولوجية التي تخفّض بشكل كبير من تكاليف النشر؟ ما هي الإجراءات الآيلة إلى طلب المعلومات التي يمكن أن توازن الحاجة إلى النفاذ في الوقت المناسب وغير المكلف إلى المعلومات مقابل الضغوط والقيود على الموارد التي يواجهها الموظفون العامون؟ أي حق بالاستئناف يفترض أن يتمتع به الموظفون عندما ترفض طلباتهم بالنفاذ إلى المعلومات؟ وأي تدابير إيجابية يجب اتخاذها من أجل تغيير ثقافة السرية التي تسيطر على الإدارة العامة في عدد كبير من الدول وكيف يمكن إعلام الجمهور بهذا الحق؟

يساعدنا هذا الكتاب المتعلق بحرية المعلومات الذي كتبه طوبي منديل على الإجابة على بعض الأسئلة عبر وصفه للمعايير الدولية التي نشأت في هذا المجال وبعض العناصر الرئيسية المتعلقة بالتشريعات الخاصة بحرية المعلومات الفعلية. والمهم في هذا الموضوع أنه يظهر الطريقة التي قامت فيها عشر دول ومنظمتان دوليتان بالتعاطي مع هذه القضايا. وقد جرت محاولة من أجل التأكد من أن كل المناطق في العالم ممثلة، وتمّ التركيز على الدول التي لديها ضمانات قانونية فعالة لحق النفاذ إلى المعلومات. كما جرى إختيار المنظمتين ما بين الحكومتين - برنامج الأمم المتحدة للتنمية والبنك الدولي - نظرا لسياساتهما الفعالة المتعلقة بحرية المعلومات من جهة، وللدور الرائد في تعزيز هذا الحق بين المنظمات ما بين الحكومية الدولية المتشابهة من جهة أخرى.

انا أعتبر أن هذا الكتاب يساهم بشكل كبير في الأدبيات المتوفرة حول حرية المعلومات وبأنه سيكون مورداً ذا قيمة كبيرة لعدد كبير من الأشخاص من حول العالم ممن يرغبون بأن يعززوا الضمانات القانونية الفعلية للحق بالمعلومات. وهو يؤمّن دراسة رسمية وقابلة للنفاذ بالقوانين والممارسات المتعلقة بحرية المعلومات، كما يُقدم تحليلاً مفيداً لما ينجح ولماذا. نحن ندعو كل القراء إلى الترويج للقبول العالمي لمبدأ الحد الأكبر من الكشف وللتأكد من ضمان ممارسته الفعلية.

باريس 2003

ملاحظة حول الطبعة الثانية المراجعة والمحدّثة

تتمتع نسخة العام 2003 من هذه المنشورة بتوزيع واسع النطاق وبتغذية استرجاعية إيجابية من القراء والمستخدمين الذين يتراوحون من ممثلي الحكومات إلى المجتمع المدني والعلماء. وكانت الطبعة الأولى قد انتشرت في كل العالم وترجمت إلى أكثر من لغة. ومع ذلك، تطلبت التغييرات الحديثة في المعايير الدولية والمبادئ والممارسات بالإضافة إلى التطوّرات في الدول التي تتمّ دراستها طبعة محدّثة لهذا الكتاب.

بالإضافة إلى ذلك، تعتبر حرية المعلومات ومبدأ الحد الأقصى من الكشف أهم من ذي قبل بما أنّ تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة تؤمّن وسائل أكثر قوّة من أجل تجميع المعلومات ومعالجتها وتوزيعها، ومن أجل تمكين الناس من المشاركة في العملية الديمقراطية.

تهدف هذه الطبعة الجديدة إلى تغذية الميول الجديدة وتشجيع الذين يدافعون عن هذه الحقوق ويؤكدون عليها. عسى أن يتمكن كتاب حرية المعلومات: مسح قانوني مقارن، بالاستمرار في خدمة المواد المهمة دعماً لتطوير التشريعات التي تؤمّن حرية المعلومات.

باريس، كانون الأول/يناير، 2008

عبد الوحيد خان

المقدمة

لقد أصبحت أهمية الحق بالمعلومات أو الحق بالمعرفة معزوفة يكرّرها ممارسو التنمية والمجتمع المدني والأكاديميون ووسائل الإعلام وحتى الحكومات. ما هو هذا الحق وهل يعتبر فعلاً حقاً وكيف حاولت الحكومات أن تفعله؟ هذه بعض الأسئلة التي يطرحها الكتاب.

لقد حصلت ثورة حقيقية في السنوات الأخيرة لجهة الحق بالمعلومات الذي يفهمه الناس عامة بحق النفاذ إلى المعلومات الذي تحتفظ بها الهيئات العامة. بينما في العام 1990 لم يكن عدد البلدان التي اعتمدت الحق الوطني بقوانين المعلومات إلا 13 بلداً، وقد أصبح حالياً أكثر من حوالي 70 قانوناً من هذه القوانين معتمداً دولياً، وهي قيد الدرس في حوالي 20 إلى 30 بلداً. في العام 1990، لم تعترف أي منظمة حكومية دولية بالحق بالمعلومات، أما الآن فقد اعتمدت كل مصارف التنمية المتعددة الأطراف وعدد من المؤسسات المالية الدولية الأخرى سياسات الكشف عن المعلومات. في العام 1990، كان الحق بالمعلومات يعتبر في إطار إصلاح الحكم الإداري، أما حالياً فيعتبر أكثر فأكثر كحق أساسي من حقوق الإنسان.

حتى المصطلحات بدأت تتغير. فمصطلح «حرية المعلومات» كان مستعملاً تاريخياً وهذا واضح في عنوان هذا الكتاب الذي استبقي عليه من النسخة الأولى. ومع ذلك، فإن مصطلح «الحق بالمعلومات» مستعمل حالياً أكثر فأكثر ليس فقط من قبل الناشطين بل من قبل الرسميين أيضاً. فنراه على سبيل المثال في عنوان القانون الهندي الصادر في العام 2005 الذي يسمح بالنفاذ إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة. لكن هذه الطبعة من الكتاب وبالرغم من أنها احتفظت بالعنوان الأساسي، إلا أنها تتكلم بشكل دائم عن الحق بالمعلومات بدلاً من حرية المعلومات.

بما أن الطبعة الأولى من هذا الكتاب نشرت في العام 2003، فإن هذه التغييرات التي كانت في طور ظهورها أصبحت أكثر عمقاً وانتشاراً. وكانت الأردن الدولة الأولى من دول الشرق الأوسط التي اعتمدت حق المعلومات وكان ذلك عام 2007⁴، ليمتد إلى كل منطقة جغرافية في العالم كرمز لهذا الاعتماد. وقد حصلت تطورات مهمة لجهة الاعتراف بالنفاذ إلى المعلومات كحق أساسي من حقوق الإنسان منذ صدور الطبعة الأولى. وهي تشتمل القرار الأول الذي اتخذته محكمة دولية معترفةً بأن الحق بالمعلومات هو وجه من أوجه الحقوق العامة لحرية التعبير إضافة إلى القرارات التي اتخذتها محاكم عليا أخرى في السياق نفسه والمزيد من القرارات المتشددة التي اتخذتها هيئات ومسؤولين دوليين ذوي سلطة بشأن وضع هذا الحق.

لقد تمّ تحديث الفصول المتعلقة بالمعايير والميول وخصائص نظام الحق بالمعلومات والتحليل المقارن في الطبعة الثانية من أجل أن تعكس هذه التطورات. وفي الطبعة الثانية أيضاً تم مسح قوانين 14 بلداً في كل مناطق

العالم اضافة الى الدول العشر التي شملها المسح في العام 2003 والذي شمل عدداً أكبر من المناطق في العالم. كما كانت تحاليل البلدان مفصلة بشكل أكبر وترتكز على نموذج معياري.

هناك عدد كبير من الأسباب الوجيهة للقبول المتزايد بالحق بالمعلومات. ومن المفاجئ أن تكون دعامة الديمقراطية هذه قد تطلبت كل هذه الفترة الطويلة ليتم الاعتراف بها كحق من حقوق الإنسان. ففكرة أن الهيئات العامة تحتفظ بالمعلومات ليس من أجلها بل كراعية للممتلكات العامة، مسألة ترسخت حالياً في أذهان الناس في العالم أجمع. نتيجة لذلك، فإن المعلومات يجب أن تكون قابلة للنفوذ للأعضاء من العموم في غياب مصلحة عامة عليا أهم تقضي بالسرية. وفي هذا الإطار، تعكس قوانين الحق بالمعلومات الفكرة الأساسية ألا وهي أن الحكومة في خدمة الشعب.

لقد ساهمت تغييرات نموذجية متعددة تجتاح الارض في القبول المتزايد للحق بالمعلومات. وهي تشمل الانتقال إلى الديمقراطية الذي جرى في مناطق متعددة من العالم منذ العام 1990، حتى وإن لم تكن ناجحة. وتشمل أيضاً النجاحات الكبيرة في تكنولوجيا المعلومات التي غيرت الطريقة التي تعتمد عليها المجتمعات وتستخدم فيها المعلومات والتي جعلت بشكل عام الحق بالمعلومات أكثر أهمية بالنسبة إلى المواطنين. وما بين أمور أخرى، لقد عززت تكنولوجيا المعلومات قدرة الأعضاء العاديين من الناس على مكافحة الفساد وعلى مساءلة القادة والتدخل في عمليات صنع القرار. مما أدى بدوره، أو لنكن أكثر دقة بالموازاة، إلى طلب أكبر على الحق بالمعلومات الذي يجب احترامه.

تجد عدداً من الأهداف المنفعية الكامنة تحت الاعتراف المنتشر بالحق بالمعلومات بالإضافة إلى الأسباب المبدئية والعامة المذكورة أعلاه. وقد وصفت منظمة حقوق الإنسان الدولية غير الحكومية، المادة 19 - المركز الدولي لمناهضة الرقابة المعلومات على أنها «أوكسيجين الديمقراطية»⁵. فالمعلومات عنصر أساسي من عناصر الديمقراطية على كل المستويات وبشكل عام، إن الديمقراطية تتعلق بقدرة الأفراد على المشاركة بشكل فعال في عملية صنع القرار التي تؤثر عليهم. وللمجتمعات الديمقراطية مجموعة واسعة من الآليات التشاركية التي تتراوح من الانتخابات الدورية إلى هيئات المواطنين للرقابة على التعليم العام مثلاً أو الخدمات الصحية إلى آليات التعليق على مسودات السياسات والقوانين وبرامج التنمية.

4

تعتمد المشاركة الفعلية على هذه المستويات كافة، وتعتمد بوسائل واضحة جداً على النفاذ إلى المعلومات بما في ذلك المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة. فالعملية الانتخابية ليست بمباراة بسيطة للجمال. وإذا ما كان للانتخابات أن تحقق وظيفتها الخاصة - الموصوفة بموجب القوانين الدولية عليها أن تتأكد من أنّ «إرادة الناس هي الأساس في سلطة الحكومة»⁶ فلا بد للناخب أن ينفذ إلى المعلومات. والأمر سيان بالنسبة إلى كل أشكال المشاركة الأخرى. فمن الصعب مثلاً ادخال المشاركات المفيدة إلى عملية وضع سياسة محددة من دون النفاذ إلى توجه السياسات داخل الحكومة، على شكل مشروع السياسة مثلاً، كذلك الأمر بالنسبة للمعلومات التي تسمح بمعرفة المنطق الذي ترتكز عليه هذه التوجهات.

والمشاركة أساسية أيضاً من أجل تنمية سليمة وعادلة لصنع القرار. فتقرير التنمية البشرية للعام 2002: تعميق الديمقراطية في عالم مفكك الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يشير إلى ثلاث فوائد رئيسية للمشاركة الديمقراطية: فهي نفسها حق من حقوق الإنسان الأساسية التي على الجميع أن يتمتع بها. فهي تقي من الكوارث الاقتصادية والسياسية ويمكنها أن «تطلق حلقة فاضلة من التنمية»⁷. فبقدر ما يشدد النفاذ إلى المعلومات على المشاركة الفعالة إنه يساهم في هذه المخرجات. ويمكن للحق بالمعلومات أيضاً أن يؤمن حقلاً تشاركياً أكثر توازناً. وقد أشار ستيفن غيلبرت الذي أكسبه عمله على المضامين الاقتصادية لانعدام التماثل في المعلومات جائزة نوبل، إلى أن النفاذ غير المتساوي للمعلومات يسمح للمسؤولين «باتخاذ سياسات تكون لمصلحتهم أكثر مما تكون لمصلحة المواطنين. فالتحسينات في المعلومات والقاعدة التي ترعى نشرها يمكن أن تخفف من مدى الانتهاكات»⁸.

وتشمل الديمقراطية المحاسبية والحكم السليم. فيحق للناس أن يدققوا بأعمال قادتهم وبأن ينطلقوا في نقاش كامل ومفتوح بشأنها. فلا بدّ لهم أن يقيموا أداء الحكومة ويعتمد هذا على النفاذ إلى المعلومات المتعلقة بالوضع

الاقتصادي والأنظمة الاجتماعية والمسائل الأخرى المتعلقة بشؤون الناس. كما يعتبر النقاش المفتوح والمطلع من أكثر الوسائل فعالية في معالجة الحكم السيء، ولا سيما مع الوقت.

فالحق بالمعلومات هو أيضاً أداة أساسية لمحاربة الفساد وسوء التصرف في الحكومة. ويمكن للمنظمات الصحافية غير الحكومية التحقيقية والرقابية أن تستخدم حق النفاذ إلى المعلومات من أجل عرض المساوئ والمساعدة على استئصالها. وكما ذكر لويس برانديس القاضي في المحكمة العليا الأميركية: «إن القليل من نور الشمس هو أفضل مظهر». وقد عملت منظمة الشفافية الدولية وهي منظمة غير حكومية على محاربة الفساد وقد خصصت تقريراً سنوياً كاملاً للنظر في دور النفاذ إلى المعلومات وما يمكن أن يلعبه من دور في الصراع⁹.

ويركز المعلّون بشكل عام على الأوجه الأكثر سياسية للحق بالمعلومات إلا أنه يخدم أيضاً عدداً من الأهداف الاجتماعية المهمة الأخرى. فالحق بالنفاذ إلى المعلومات الشخصية مثلاً هو جزء من احترام الكرامة الإنسانية الأساسية إلا أنه أيضاً يمكن أن يكون مركزياً لصنع القرار الشخصي الفعال. فالنفاذ إلى الملفات الطبية مثلاً يمكن أن يساعد الأفراد على اتخاذ قرارات بشأن المعالجة والتخطيط المالي وما شابه.

أخيراً، إن وجهاً من أوجه الحق بالمعلومات الذي يتم تجاهله بشكل عام هو استخدام هذا الحق من أجل تسهيل الممارسات الفعالة للأعمال. فالمستخدمون التجاريون في عدد كبير من الدول هم من أهم الفئات المستخدمة. وتضم الهيئات العامة كميات كبيرة من المعلومات من الأنواع كافة تتعلق غالبيتها بالمسائل الاقتصادية وقد تكون مفيدة جداً للأعمال. كما يساعد الحق بالمعلومات على تعزيز تدفق المعلومات الانسيابي ما بين الحكومة وقطاع الأعمال، حيث يستفيد الأخير إلى أقصى حد من التوافق. وهذا مكسب مهم جداً ناتج عن تشريعات الحق بالمعلومات وهو يساعد على الاستجابة لمخاوف بعض الحكومات لجهة كلفة تطبيق هذه التشريعات.

5

كما ينطبق منطق الحق بالمعلومات بالتوازي، إن لم يكن أكثر، على الدول الأقل نمواً مقارنة مع الدول النامية. فالديمقراطية لا تهدف إلى الحفاظ على بعض الدول المختارة، بل هذا حق المواطنين في كل مكان. ولا بد لكل دولة في العالم أن تتحقق من ممارسة السلطة العامة وأن توازنها، بما في ذلك عبر الحق بالمعلومات والرقابة العامة الناتجة عنها. ويمكن للحق بالمعلومات أن يكون فعالاً جداً في الكشف عن الفساد حيث تكون الإجراءات الوقائية الأخرى قليلة كما أظهرت الخبرة الشعبية في الهند هذا الموضوع بشكل واضح¹⁰.

كما نربط عامة بين الحق بالمعلومات والحق بطلب المعلومات والحصول عليها من الهيئات العامة. فهذه الآلية أساسية تسمح بتحقيق هذا الحق عبرها إلا أنها ليست الوحيدة. فغالبية قوانين الحق بالمعلومات تضع موجباً على الهيئات العامة لنشر المعلومات على أساس وقائي أو روتيني حتى في غياب الطلب. ويختلف حجمها إلا أنه يمتد أيضاً إلى المعلومات الأساسية حول كيفية تشغيلها والسياسات والفرص التي تسمح بالمشاركة العامة في العمل وكيفية التقدم بطلب المعلومات. فيعتبر «دفع» المعلومات بهذه الطريقة يوماً بعد يوم على أنه أحد الوسائل الأكثر فعالية من أجل تعزيز النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة.

وقد بدأ وجه إضافي لهذا الحق بالظهور. لأنه وخلافاً لوجهي الحق الآخرين اللذين يتعلّقان بالمعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة، يعرض هذا الوجه الثالث موجباً إيجابياً على الدول من أجل التأكد من أن بعض الفئات الأساسية من المعلومات متوافرة. فعلى سبيل المثال، لطالما اعتبرت منظمة المادة 19 أن الدول خاضعة لموجب إيجابي مهم يقضي بالتأكد من أن المواطنين يتمتعون بنفاذ إلى المعلومات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان¹¹. وقد اعترفت المحاكم الدولية «بالحق بالحقيقة» في سياق حقوق الإنسان وفي سياق التهديد على البيئة¹². وقد أصبح هذا الأمر غاية في الأهمية لا سيما بعيد فترة الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان ويعتبر الآن جزءاً من الالتزام المتجدد بالديمقراطية واحترام حقوق الإنسان. وفي هذه الحالات، قد لا يكفي تأمين النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة وحسب بل قد يكون من الضروري الذهاب إلى أبعد من ذلك وجمع المعلومات الجديدة للتأكد من حقيقة الانتهاكات السابقة. كما تنعكس أهمية هذا الموضوع، ما بين أمور أخرى، في اللجان الدولية للحقيقة التي تم تعيينها في عدد من الدول.

يحلّ الفصل الأول من هذا الكتاب المعايير والميول الدولية والأسس الدوليّة للمطالبة بالحق بالمعلومات على أنها من الحقوق الأساسية ضمن حقوق الإنسان. ويراجع التحليل البيانات الدوليّة الصادرة عن السلطات وقرارات المحاكم الدوليّة والهيئات شبه العدليّة كما والتطورات الوطنيّة ذات الصلة. أما الفصل الثاني من الكتاب فيتعلق بالآثار الخاصة بالمعايير المختلفة لتشريع الحق بالمعلومات ويحلّله في إطار تسع مبادئ تتعلق بالحق بالمعلومات.

يتلو الفصلين تحاليل حول القوانين الصادرة في 14 بلداً من كل مناطق العالم لا سيما منها أذربايجان وبلغاريا والهند وجامايكا واليابان وكرغزستان والمكسيك والبيرو وجنوب أفريقيا والسويد وتايلندا وأوغندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. وقد جاء اختيار البلدان على أساس عدد من العناصر بما في ذلك التوزيع الجغرافي والتشريعات المتقدّمة و/أو الطويلة المدة ومعرفة المؤلف للبلد ولتشريعاته. وتتنظم البلدان في مجموعات تتمّ معالجتها بحسب العناوين نفسها. يبدأ الكتاب بمقدّمة مختصرة وتلحق بها عناوين متعلقة بالحق بالإنفاذ والضمانات الإجرائية وموجب النشر والاستثناءات والاستئنافات والعقوبات وتدابير الحماية والتدابير الترويجيّة.

يلحق بالقسم المتعلق بالمنظمات الوطنيّة والحكوميّة الدوليّة فصل من التحليل المقارن يسلط الضوء على أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين القوانين المختلفة باتباع الهيكلية نفسها التي تتبعها الفصول المتعلقة بالبلدان. وهي تصف بشكل خاص المقاربات الأساسيّة من أجل تطبيق المبادئ الأساسيّة للحق بالمعلومات، كما وبعض من الأنظمة الإبداعية التي جربتها الدول المختلفة.

ويهدف هذا الكتاب إلى أن يوفّر للاختصاصيين بالقانون والناشطين في المنظمّات غير الحكومية والممارسين في وسائل الإعلام والمسؤولين عن المعلومات الدوليّة والمقارنة الحق بالمعلومات ضمن نموذج سهل النفاذ. وهو يركّز على الممارسات المقارنة لجهة التشريعات الوطنيّة، كما يؤمن المعلومات المتعلقة بالمعايير الدولية والمبادئ الأساسيّة للحق بالمعلومات. نأمل أن تكون هذه الطبعة الثانية عبر تغطيتها لعدد أكبر من الدول، ودخولها في تفاصيل أكثر، وعبر تحديث المعايير الدوليّة، مورداً مفيداً للذين يناضلون من أجل تعزيز مقاربات أفضل للممارسات من أجل تطبيق الحق بالمعلومات.

الملاحظات

4. وقد سبق ذلك اعتماد اسرئيل قانون الحق بالمعلومات رسمياً سنة 1998
5. حق العامة بالمعرفة: مبادئ حول التشريعات المعنية بحرية المعلومات (لندن: حزيران/يونيو، 1999)، المقدمة.
6. الاعلان العالمي لحقوق الانسان، قرار رقم 217 أ (III) الصادر في 10 كانون الاول/ديسمبر سنة 1948، المادة رقم 21 عن الجمعية العامة للأمم المتحدة
7. برنامج الامم المتحدة للتنمية، تقرير التنمية البشرية لعام 2002: تعميق الديمقراطية في عالم مفكك، (أوكسفورد: مطبوعات جامعة أوكسفورد، عام 2002)، صفحة 3.
8. ستيليتز، ج.، «الشفافية في الحكومة»، في معهد البنك العالمي، حق الاخبار: دور وسائل الاعلام في التنمية الاقتصادية، (العاصمة واشنطن: 2002) صفحة 28.
9. منظمة الشفافية الدولية، تقرير الفساد العالمي لعام 2003: نظرة خاصة: الولوج الى المعلومات (لندن: الكتب المختصرة، 2003)
10. مراجعة المادة 19، مركز السياسات البديلة، مبادرة الكمنولث لحقوق الانسان ولجنة حقوق الانسان في باكستان، الميول العالمية حول الحق بالمعلومات: مسح جنوب آسيا (لندن: 2001)، بموجب 2.8.1 الهند، حركة MKSS، صفحة 75-72.
11. من يريد أن ينسى؟ الحقيقة والولوج الى المعلومات حول الانتهاكات السابقة لحقوق الانسان (لندن: المادة 19، 2000)، صفحة 5، 9 العنوان الالكتروني: www.article19.org/docimages/869.htm

المعايير والاتجاهات الدولية

ذكرت الطبعة الأولى من هذا الكتاب التي تم نشرها في العام 2003 بشكل تجريبي أنّ البراهين بشكل عام أي البيانات الدولية الصادرة عن السلطات تدعم الخلاصة القائلة إن الحق بالمعلومات حقّ معترف به دولياً. ومنذ ذلك الحين، جرت تطورات مهمة في هذا الإطار وقد صدر عدد من البيانات التأكيدية الجديدة والإضافية التي تقضي بأنّ النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة هي حق من حقوق الإنسان. وقد ذكرت إحدى المحاكم الدوليّة بشكل خاص، للمرة الأولى، وهي محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بأن الحق العام بحرية التعبير كما هو مضمون بموجب القانون الدولي يشمل الحق بالمعلومات.

7

في العام 2003، اعتبرت فكرة أن الحق بالمعلومات قد أصبح معترف به دولياً كحق أساسي من حقوق الإنسان مطلباً شجاعاً ولذلك كان المطلب جملاً جاء تعبيرها مؤقتاً. لكن لم تعد الحال كذلك الآن، إذ نجد حالياً دعماً واسعاً لهذه الجدلية. لكن ما من شك أبداً أن الذين يناقشون هذه المطلب يسبحون بعكس التيار والتاريخ وهم يواجهون واقعا معاكساً يوماً بعد يوم.

كما سبق وذكرنا، لقد اعترف عدد من الهيئات الدوليّة التي تناط بها مسؤولية الترويج لحقوق الإنسان وحمايتها بالحق الأساسي المتمثل بالنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة وبالحاجة أيضاً إلى التشريعات الفعلية ضماناً لاحترام هذا الحق عملياً. وتشمل هذه الهيئات الدوليّة منظمّة الأمم المتحدة وهيئات حقوق الإنسان الإقليمية وألياتها التابعة لمنظمة الولايات الأمريكية والمجلس الأوروبي والاتحاد الأفريقي والهيئات الدولية الأخرى التي لها تفويض ما بشأن حقوق الإنسان مثل الكومنولث.

وتعتبر القاعدة الأساسية التي تمّ التعرف إليها في هذه البيانات من أجل الحق بالمعلومات نوعاً من الضمانة العامة لحرية التعبير وهي محط تركيزنا الأساسي في هذا الفصل. فبالإضافة إلى تحديد المعايير الدوليّة المتعلقة بالحق بالمعلومات، يسلط هذا الفصل الضوء على التطورات الأساسية على المستوى الوطني بما أنّ هذه التطورات تظهر الاعتراف العام بوضع حقوق الإنسان في مجال النفاذ إلى المعلومات. كما ونجد توافق آراء متزايد على المستوى الوطني يقضي بأن النفاذ إلى المعلومات هو حق من حقوق الإنسان كما أنه دعامة أساسية من دعائم الديمقراطية. ونرى ذلك في دمج الحق بالمعلومات ما بين الحقوق والحريات التي تضمنها الدساتير الحديثة المتعددة، بالإضافة إلى الارتفاع الكبير في عدد البلدان التي اعتمدت تشريعاً يعطي الفعالية لهذا الحق في السنوات الأخيرة. كما تمّ الربط بين الحق بالمعلومات والحق بالبيئة والمعلومات حول حقوق الإنسان والحق بالمشاركة في الشأن العام. فالحق بالنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة قد ارتبط أيضاً بالأهداف الاجتماعية البراغمة مثل ضبط الفساد. ويناقش هذا الفصل كل هذه الظواهر.

الأمم المتحدة

اعترفت الامم المتحدة باكرا بمفهوم «حرية المعلومات» التي تمتلكها الهيئات العامة. ففي العام 1946 وفي خلال الدورة الأولى للجمعية العامة، اعتمدت الأخيرة القرار 59 (1) الذي ينص على ما يلي:

إن حرية المعلومات حق أساسي من حقوق الإنسان و... النموذج الأساس للحريات التي وهبت لها¹³.

وعلى الرغم من بعض القوانين الأولية التي تضمن الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة كانت تسمى بالقوانين المتعلقة بحرية المعلومات، إلا أنه يتضح من السياق، وكما تم استعمالها في القرار، أن المصطلح يعني بشكل عام التدفق الحر للمعلومات أكثر منه إلى فكرة الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة.

ويعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اعتمده الجمعية العامة في العام 1948¹⁴ البيان الرائد في مسألة حقوق الإنسان على المستوى الدولي. وأما المادة 19 التي هي ملزمة لكل الدول لجهة القوانين الدولية العرفية¹⁵ فيضمن الحق بحرية التعبير والمعلومات بالتعبير التالي:

لكل فرد الحق في حرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق الحرية بامتلاك الآراء من دون أي تدخل والحرية بالبحث عن المعلومات والأفكار واستلامها ومنحها عبر أي وسيلة وبغض النظر عن الحدود.

أضف أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ملزم قانوناً وقد اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 1966¹⁶ وصادقت عليه 160 دولة ابتداء من تموز/يوليو 2007. ويضمن العهد الحق بحرية الرأي والتعبير في المادة 19 وباستخدامه تعابير مشابهة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

لم تفصل المواثيق الدولية حول حقوق الإنسان حقاً بالمعلومات ولم تكن الضمانات العامة لحرية التعبير، عند اعتمادها، مفهومة على أنها تشمل الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة. ومع ذلك، لا يمكن اعتبار مضمون هذه الحقوق جامداً. فقد حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ما يلي: «إن الميثاق الأوروبي حول حقوق الإنسان وثيقة حيّة... يجب تفسيرها بحسب هذا الزمان وبشكل خاص على ضوء ظروف اليوم»¹⁷. إضافة إلى ذلك، أعلنت محكمة البلدان الاميريكية لحقوق الإنسان أن «معاهدات حقوق الإنسان الدولية هذه هي أدوات حيّة، يجب تفسيرها تماشياً مع تطور الزمن و بشكل خاص مع ظروف المعيشة»¹⁸.

وقد أظهر المسؤولون عن صياغة معاهدات حقوق الإنسان بعد نظر في تحديدهم للحق بحرية التعبير وقد أدخلوا في نطاقه الحق ليس فقط في منح المعلومات والأفكار، بل البحث عنها واستلامها. وقد اعترفوا بالدور الاجتماعي المهم ليس فقط لحرية التعبير عن النفس، بل للمفهوم الأعمق الخاص بالتدفق الحر للمعلومات والأفكار في المجتمع أيضاً، إضافة إلى أهمية حماية ناقل المعلومة ومنتقياها. ويعتبر هذا الاعتراف أنه يشمل الحق بالمعلومات بمعنى الحق بطلب المعلومات من الهيئات العامة والنفذ إليها.

المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير

في العام 1993 أنشأت لجنة الأمم المتحدة حول حقوق الإنسان¹⁹ مكتب المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير²⁰. إن جزءاً من مهمة المقرر الخاصة تهدف إلى توضيح المضمون الدقيق المتعلق بالحق في حرية الرأي والتعبير وقد عالج قضية الحق بالمعلومات في غالبية تقاريره السنوية التي يرفعها إلى

اللجنة منذ العام 1997. وبعد استلام البيانات الأساسية المتعلقة بالموضوع في العام 1997 طلبت اللجنة من المقرر الخاص أن «يعمّق تعليقه أكثر فأكثر حول الحق بالبحث عن المعلومات وتلقيها والتوسع في ملاحظاته وتوصياته الناتجة عن الاتصالات»²¹.

وفي التقرير السنوي للعام 1998، أعلن المقرر الخاص بوضوح أن الحق بحرية التعبير يشمل الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الدولية. «إن الحق في البحث عن المعلومات وتلقيها ومنحها يفرض موجبا إيجابيا على الدولة وذلك تأميناً للنفوذ إلى المعلومات وبشكل خاص في ما يتعلق بالمعلومات التي تمتلكها الحكومة في كل من أنواع أنظمة تخزين المعلومات وسحبها»²².... وقد تلقت اللجنة آرائه بإيجابية²³.

ووسّع المقرر الخاص تعليقه حول الحق بالمعلومات في التقرير السنوي للعام 2000 وذكر أن أهميته الأساسية ليس للديمقراطية والحرية فحسب بل للحق في المشاركة وإحقاق الحق بالتمتية أيضاً²⁴. كما عاد وذكر بقلق ميل الحكومات والمؤسسات الحكومية إلى الإحجام عن منح المعلومات التي هي من حقّ الناس²⁵. وفي الوقت نفسه فضّل المقرر الخاص المضمون المتعلق بالحق بالمعلومات²⁶. وفي التقارير التالية، ركّز المقرر الخاص بشكل أكبر على تطبيق الحق بالمعلومات أكثر منه على تطوير المعايير.

وقد تمّ دعم المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة في آرائه حول الحق بالمعلومات بتوكيلات رسمية حول حرية التعبير صدرت عن منظمات حكومية دولية. وفي شهر تشرين الثاني/نوفمبر من العام 1999 جاءت التوكيلات الثلاث الخاصة المتعلقة بحرية التعبير أي المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير وممثل المنظمة الأوروبية للأمن والتعاون حول حرية وسائل الإعلام ومقرّر منظمة الدول الأمريكية الخاص حول حرية التعبير معا للمرة الأولى برعاية منظمة حقوق الإنسان غير الحكومية المادة 19 المركز الدولي لمناهضة الرقابة. وقد اعتمد الجميع إعلاناً مشتركاً يشتمل على البيان التالي:

تتضمّن حرية التعبير حق الناس بالإنفاذ المفتوح إلى المعلومات ومعرفة ما الذي تقوم به الحكومات باسمهم وهو حقّ من دونه قد تضعف الحقيقة وتبقى مشاركة الناس في الحكومة مجزأة²⁷.

ويقوم المفوضون حالياً بإصدار إعلان مشترك سنوي حول مواضيع حرية التعبير. وفي الإعلان المشترك للعام 2004 قدم المشاركون تفصيلاً أكثر حول الحق بالمعلومات وجاء كالتالي:

إن الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها السلطات العامة هو حق أساسي من حقوق الإنسان يجب أن يلقي التنفيذ على المستوى الوطني عبر تشريعات شاملة (على سبيل المثال قوانين حرية المعلومات) بالارتكاز إلى مبدأ الحد الأقصى من الكشف الذي يؤسس لفرضية تقضي بأن كل المعلومات قابلة للإنفاذ وخاضعة فقط لمجال ضيق من الاستثناءات²⁸.

وتابع البيان في تفصيل مضمون الحق:

إن هيئة الأمم المتحدة الأخرى الأساسية التي تضطلع بمسؤولية الحق بحرية التعبير هي لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التي نشأت بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي تتمتع بمسؤولية الرقابة على التنفيذ. وتراجع اللجنة التقارير العادية التي يفترض بالدول أن ترفعها والتي تتعلق بتنفيذ موجباتها المتعلقة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتستمع أيضاً إلى الشكاوى الفردية حول انتهاكات حقوق الإنسان وذلك من الدول التي صادقت على البروتوكول الاختياري (الأول) للعهد الدولي الخاص بالحقوق

المدنيّة والسياسيّة²⁹. حتى الآن، رفضت اللجنة التعليق على الحق بالمعلومات في اطار التقارير العادية، بالرغم من أنّ هذا قد يكون جزئياً بسبب كونها رجعية بطبيعتها. لم يتم اتخاذ أي قرار فردي من قبل اللجنة، علماً من أنّ عدداً من هذه الحالات لا يزال عالقاً لديها.

المعايير الإقليمية

اعترفت أنظمة حقوق الإنسان الإقليمية الثلاثة - في منظمة الدول الأميركية ومجلس أوروبا والاتحاد الإفريقي رسمياً بالحق بالمعلومات. ويصف القسم التالي تطوّر هذه المعايير.

منظمة الدول الاميركية

تضمن المادة 13 من الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان³⁰ وهي معاهدة ملزمة قانوناً، تضمن حرية التعبير في مصطلحات مشابهة - بل قل أقوى - من مصطلحات ميثاق الأمم المتحدة. ففي العام 1994، نظمت جمعية الصحافة الأميركية وهي منظمة إقليمية غير حكومية مؤتمر القطر حول حرية التعبير الذي اعتمد إعلان شابولتبيك وهو مجموعة مبادئ تتكلم عن ضمان حرية التعبير التي تنص عليها المادة 13 من الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان³¹. وتعترف الاتفاقية صراحة بالحق بالمعلومات كحق من الحقوق الأساسية التي تشمل الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة.

1. يحق لكل شخص أن يبحث عن المعلومات وأن يستلمها وأن يعبر عن الآراء وينشرها بحرية. لا أحد يستطيع أن يحد من هذه الحقوق أو أن ينكرها له.

2. على السلطات أن تلتزم بالقانون من أجل أن تؤمن في الوقت المناسب والمنطقي المعلومات التي ترد عن القطاع العام....

وعلى الرغم من أن إعلان شابولتبيك لا يتمتع أصلاً بالوضع القانوني على حد ذكر الدكتور سانتياغو كانتون عندما كان المقرر الخاص بمنظمة الدول الاميركية حول حرية التعبير، إلا أنه يحظى باعتراف متزايد ما بين القطاعات الاجتماعية المختلفة من نصفنا من الكرة الأرضية وقد أصبح مرجعاً أساسياً في مضمار حرية التعبير³². حتى الآن، لقد وقّعت 30 دولة في الأمريكيتين على الإعلان الذي وقع عليه أيضاً عدد كبير من الشخصيات³³.

أما المقرر الخاص الذي أنشأت لجنة البلدان الأميركية لحقوق الإنسان منصبه في العام 1997³⁴، فقد اعترف بشكل متكرر بالحق بالمعلومات كحق أساسي وهو يشمل الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة. وأعلن في التقرير السنوي للعام 1999 للجنة ما يلي:

إن الحق بالإنفاذ إلى المعلومات هو حجر الأساس للديمقراطية التمثيلية. ففي نظام حكومة تمثيلية، على الممثلين أن يستجيبوا للناس الذين أوكلوهم مهمة تمثيلهم وأعطوهم السلطة بأن يتخذوا القرارات في الشؤون العامة. فيعود للأفراد الذين فوضوا الممثل أو الممثلة عنهم في إدارة الشؤون العامة للحق بالمعلومات. فهي معلومات تستخدمها الدولة وتنتجها بمال المكلفين³⁵.

في شهر تشرين الأول/أكتوبر من العام 2000، وفي تطوّر مهم، وافقت اللجنة على إعلان البلدان الأميركية للمبادئ حول حرية التعبير³⁶ وهو النظام الأشمل حتى اليوم الذي يصدر عن النظام الأميركي الدولي في ما يتعلق بحرية التعبير. وتعيد المقدمة التأكيد على التصريحات المذكورة سابقاً لجهة الحق بالمعلومات. بما أنها مقتنعة بأن ضمان الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الدولة يؤمن الشفافية والمحاسبة لنشاطات الحكومة وتعزيز المؤسسات الديمقراطية،....

وتعترف المبادئ بشكل واضح بالحق بالمعلومات

3. يحق لأي شخص النفاذ إلى المعلومات المتعلقة به أو بأصوله بشكل سريع وغير مكلف أكانت المعلومات متوفرة داخل قاعدة بيانات أو في سجلات خاصة وإذا دعت الحاجة يحق له بأن يحدّثها ويصحّحها أو يعدّلها.

4. إن النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الدولة هو حق أساسي لكل فرد. للدول موجبات من أجل ضمان الممارسة الكاملة لهذا الحق. يسمح هذا المبدأ بوضع بعض القيود الاستثنائية التي يجب تحديدها مسبقاً بالقانون في حال الخطر الحقيقي والداهم الذي يهدّد الأمن القومي في المجتمعات الديمقراطية.

وقد تابعت الجمعية العمومية لمنظمة الدول الأميركية هذه المبادئ عبر اعتماد قرارات تتعلق بالنفاذ إلى المعلومات في كل عام منذ العام 2003. وتسلّط هذه القرارات الضوء على موجبات الدول الأعضاء بـ «احترام حق الجميع بالنفاذ إلى المعلومات وتعزيز هذا الاحترام»، وهو «شرط أساسي في ممارسة الديمقراطية». كما تدعو القرارات أيضاً الدول إلى «تعزيز اعتماد أي تشريعات لازمة أو أي نوع آخر من الأحكام ضماناً للاعتراف بالحق والتطبيق الفعلي»³⁷.

أعلن رؤساء الدول، في إعلان نويفا ليون، الذي اعتمد في العام 2004:

إن النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الدولة الخاضعة للمعايير الدستورية والقانونية، بما في ذلك القوانين المتعلقة بالسرية والخصوصية، شرط أساسي لمشاركة المواطنين وهو يعزّز الاحترام الفعلي لحقوق الإنسان. نحن ملتزمون بأن نؤمّن الإطار القانوني والتنظيمي والهيكلية والشروط اللازمة لضمان الحق بالنفاذ إلى المعلومات للمواطنين³⁸.

المجلس الأوروبي

إن المجلس الأوروبي هو منظمة حكومية دولية، يتألف حالياً من 47 دولة عضو، ويعمل على تعزيز حقوق الإنسان والتربية والثقافة. تعتبر إحدى وثائقه الأساسية الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية³⁹ التي تضمن حرية التعبير والمعلومات كحق أساسي من حقوق الإنسان وذلك في المادة 10. وتختلف هذه المادة قليلاً عن الضمانات الموجودة في المواد 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية و13 من الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان لأنها تحمي الحق «بتلقي المعلومات ومنحها» لكن ليس الحق «بالبحث» عن المعلومات.

وقد قامت الهيئات السياسية في مجلس أوروبا بتحركات مهمّة باتجاه الاعتراف بالحق بالمعلومات كحق أساسي من حقوق الإنسان. وفي العام 1981، قامت اللجنة الوزارية وهي هيئة اتخاذ القرارات السياسية في المجلس الأوروبي (الذي يتألف من وزراء الخارجية في الدول الأعضاء) باعتماد التوصية رقم 19 (81) R حول النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها السلطات العامة والتي أعلنت:

1. يحق لكل من هم ضمن نطاق سلطة دولة عضو بأن يحصل عند الطلب على

المعلومات التي تمتلكها السلطات العامة من غير الهيئات التشريعية والسلطات

القضائية.⁴⁰

في العام 1994، إعتد المؤتمر الوزاري الأوروبي الرابع حول سياسة وسائل الإعلام اعلاناً يوصي بأن تأخذ اللجنة الوزاريّة بعين الاعتبار «تحضير وثيقة قانونيّة ملزمة أو تدابير أخرى تجسّد المبادئ الأساسيّة حول الحق بالنفاد إلى المعلومات العامة التي تمتلكها السلطات العامة»⁴¹. وقد اختارت اللجنة الوزاريّة بدلاً من ذلك توصية كانت قد اعتمدها في 21 شباط/فبراير 2002. وتشمل التوصية الأحكام التالية:

III

المبدأ العام حول النفاد إلى الوثائق الرسميّة

يفترض بالدول الأعضاء أن تضمن حق الجميع بالنفاد، عند الطلب، إلى الوثائق الرسميّة التي تمتلكها السلطات العامة. يجب أن يُطبق هذا المبدأ من دون أي تمييز على أي أساس، بما في ذلك على أساس وطن المنشأ

ويفصل القسم المتبقّي من التوصية مضمون هذا الحق. فيشير المبدأ الرابع على سبيل المثال إلى المدى الشرعي للقيود على النفاد إلى المعلومات بينما يعنى المبدأ الخامس والمبدأ السادس بالمسائل الإجرائيّة. كما تعنى التوصية بأشكال النفاد (المبدأ الثامن) والكلفة (المبدأ الثامن) والحق بمراجعة أي رفض بتسليم المعلومات (المبدأ التاسع) والتدابير الإجرائيّة (المبدأ العاشر) والنشر الوقائي (المبدأ الحادي عشر).

في شهر أيار/مايو 2005 أوكلت اللجنة الوزاريّة مجموعة من الخبراء «بصياغة وثيقة قائمة بحدّ ذاتها وملزمة قانوناً تنشئ المبادئ المتعلّقة بالنفاد إلى الوثائق الرسميّة»⁴². وقامت مجموعة الاختصاصيين بالنفاد إلى الوثائق الرسميّة (المعروفة بـ DH-S-AC) بعرض مسودة اتفافية أوروبيّة على اللجنة التوجيهيّة لحقوق الإنسان في المجلس الأوروبي. وعند اعتماد هذه الاتفافية تكون هذه الوثيقة قد أصبحت ملزمة قانوناً تعترف بالحق الفردي بالنفاد إلى المعلومات الرسميّة. وستدرس اللجنة التوجيهيّة المسودة عند لقاءها التالي في آذار/مارس 2008⁴³.

تنصّ شرعة الحقوق الأساسيّة للاتحاد الأوروبي⁴⁴ التي اعتمدها في العام 2000 أعضاء الاتحاد الأوروبي الـ 27 (حينها) على حقوق الإنسان التي يلتزم بها الاتحاد. وتمنح المادة 42 من الميثاق الحق بالنفاد إلى الوثائق التي تمتلكها مؤسسات الاتحاد الأوروبي بالمصطلحات التالية:

يحقّ لأي من مواطني الاتحاد وأي شخص طبيعي أو قانوني يقيم في دولة عضو أو له مكتب مسجّل فيها أن ينفذ إلى وثائق البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي والمفوضيّة الأوروبيّة.

يفترض بالميثاق الذي كان في البداية وثيقة «سياسيّة» أن يصبح ملزماً قانوناً بموجب المادة 6 من «معاهدة الإصلاح» التي تعدّل المعاهدة حول الاتحاد الأوروبي والمعاهدة التي أنشأت المجموعة الأوروبيّة (معاهدة الإصلاح)⁴⁵. من المتوقع أن يوقع رؤساء الدول الأوروبيّة معاهدة الإصلاح في كانون الأول/ديسمبر من العام 2007 وبعدها ترسل للمصادقة. يرتكز الميثاق على التقاليد الدستوريّة للدول الأعضاء ولذلك فإن اعترافه بالحق بالمعلومات يعني أن هذا الحق لم يصبح كليّ الوجود فحسب بل قد أصبح معروفاً على أنه حق أساسي تعترف به دول الاتحاد الأوروبي أيضاً.

الاتحاد الأفريقي

كانت التطوّرات بشأن الحق بالمعلومات على مستوى الاتحاد الأفريقي أكثر تواضعاً. ومع ذلك، اعتمدت اللجنة الإفريقيّة لحقوق الإنسان والشعوب إعلان مبادئ حول حرّيّة التعبير في أفريقيا في تشرين الأول/أكتوبر 2002⁴⁶.

وأتى هذا الإعلان ليكون بلورة رسمية لضمان حرية التعبير المنصوص عليها في المادة 9 من الميثاق الأفريقي حول حقوق الإنسان والشعوب⁴⁷. ويدعم الإعلان بوضوح تام الحق بالانفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة وينص على:

IV

حرية المعلومات

1. تملك الهيئات العامة المعلومات ليس لنفسها بل تكون راعية لممتلكات العموم من الناس فيحق للجميع النفاذ إلى المعلومات التي لا تخضع إلا لقواعد واضحة يضعها قانون.

يُحدد المبدأ نفسه عددا من الخصائص الرئيسة المتعلقة بالحق بالمعلومات.

الكومنولث

لقد اتخذ الكومنولث خطوات ملموسة مهمة للاعتراف بحقوق الإنسان والديمقراطية كعنصر أساسي من نظام القيم المشتركة الذي يدعم بشكل أساسي المنظمة. وفي العام 1991 تبنى اعلان هاوار للكومنولث الذي يُقدس قيمه السياسية الأساسية بما في ذلك احترام حقوق الانسان والحق الديمقراطي كضرورة حتمية من أجل مشاركة الفرد في تكوين مجتمعه⁴⁸.

13

اعترف الكومنولث بأهمية الحق بالمعلومات منذ ثلاثة عقود. وفي العام 1980، أكد وزراء العدل في الكومنولث الذين التقوا في باربادو على أن «المشاركة العامة في العملية الديمقراطية والحكومية تكون ذات معنى عندما يتمتع المواطنون بنفاذ مناسب إلى المعلومات الرسمية»⁴⁹.

مؤخراً، اتخذ الكومنولث عدداً من الخطوات المهمة لتفصيل مضمون هذا الحق وفي آذار/مارس 1999، جمعت الأمانة العامة للكومنولث مجموعة خبراء من الكومنولث لمناقشة الحق بالمعلومات. وقد اعتمدت مجموعة الخبراء وثيقة تحدد عدداً من المبادئ والتوجيهات حول «حرية المعلومات»، بما في ذلك التالي:

يجب ضمان حرية المعلومات كحق قانوني وقابل للتطبيق تسمح لكل فرد بأن يحصل على السجلات والمعلومات التي هي في حوزة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية للدولة وأي شركة تمتلكها الحكومة أو أي جهاز آخر له وظيفة عامة⁵⁰.

قام وزراء القانون لدى دول الكومنولث بدعم هذه المبادئ والتوجهات وذلك في لقاء أيار/مايو 1999 في مرفأ اسبانيا في ترينيداد وتوباغو. وفي الوقت نفسه، قام الوزراء بصياغة عدد من المبادئ الأساسية التي ترعى الحق بالمعلومات⁵¹. كما وطلبوا من أمانة الكومنولث العامة اتخاذ الخطوات التي تسمح بتعزيز هذه المبادئ بما في ذلك مساعدة الحكومات عبر الدعم الفني وتبادل الخبرات.

راجعت اللجنة الجامعة حول التعاون الوظيفي في الكومنولث بيان وزراء القانون الذي وافق على تقريرهم رؤساء الحكومات⁵² والذي ينص:

لقد أخذت اللجنة علماً بمبادئ حرية المعلومات التابعة للكونغرس والتي يدعمها وزراء قانون الكونغرس والذي تم رفعها إلى رؤساء الحكومات. كما واعترفت بأهمية النفاذ العام إلى المعلومات الرسمية وذلك بتعزيز الشفافية والحكم السليم المسؤول وتشجيع المشاركة الكاملة للمواطنين في العملية الديمقراطية⁵³

وقد أخذت أمانة الكونغرس العامة بعض الخطوات الملموسة من أجل تعزيز الحق بالمعلومات في الدول الأعضاء. وصاغت، على سبيل المثال، قوانين نموذجية حول الحق بالمعلومات وحق احترام الحياة الخاصة⁵⁴.

الاجتهاد الدولي

محكمة البلدان الأميركية لحقوق الإنسان

في رأي استشاري صدر في العام 1985، ذكرت محكمة البلدان الأميركية لحقوق الإنسان بتفسيرها للمادة 13 الطبيعية المزدوجة للحق بحرية التعبير التي تحمي ليس فقط الحق بنشر المعلومات والأفكار بل أيضاً بالبحث عنها وتلقيها.

المادة 13... تنص على أن الذين تنطبق عليهم الاتفاقية لا يحق لهم التمتع بحرية التعبير عن أفكارهم وحسب بل لهم الحق بالبحث عن المعلومات والأفكار من كل نوع واستلامها وتوزيعها.... وتتطلب (حرية التعبير) من جهة أن لا يتعرض أحد إلى أي قيد أو عرقلة عشوائية في التعبير عن الأفكار. وفي هذا الإطار، يعتبر هذا حق يعود لكل فرد. أما وجهه الثاني، فيتضمن حقاً جماعياً باستلام أي معلومات ممكنة والنفاذ إلى أي أفكار يعبر عنها الآخرون⁵⁵.

14

وصدر عن المحكمة أيضاً: «من المهم بالنسبة إلى المواطن العادي أن يعرف آراء الآخرين أو أن يكون له نفاذ إلى المعلومات بشكل عام كما هو مهم بالنسبة إليه أن يعطي رأيه» وقد ختمت بالقول «إن مجتمعاً غير مطلع بشكل كبير ليس بمجتمع حر حقاً⁵⁶». وعلى الرغم من أن المحكمة لم تذهب في ذلك الوقت بعيداً إلى حد الاعتراف بالحق في النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة، إلا أنها أمنت قاعدة اجتهاد صلبة لهذا النوع من الاعتراف.

وفي تطور مهم جداً، صرحت محكمة البلدان الأميركية لحقوق الإنسان في قرار أصدرته في 19 أيلول/سبتمبر 2006، أن الضمانة العامة لحرية التعبير المنصوص عليها في المادة 13 من الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان، تحمي الحق في النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة. وقد جاء النص كالتالي:

77. بحسب وقائع هذه القضية، تعتبر المحكمة أن المادة 13 من الاتفاقية، وفي ضمانها صراحة لحقوق «البحث» عن المعلومات و«استلامها» تحمي حق الجميع بطلب النفاذ إلى المعلومات تحت رقابة الدولة باحترام الاستثناءات المعترف بها بحسب نظام القيود الواردة في الاتفاقية. ونتيجة لذلك، تشمل المادة المذكورة حق الأفراد باستلام المعلومات المذكورة وموجب الدولة الإيجابي بتأمينها بما يسمح للشخص بالنفاذ إليها من أجل معرفة المعلومات أو استلام الأجوبة المبررة عندما تحد الدولة من هذا النفاذ والسبب تعترف به الاتفاقية في هذه القضية بالذات. لا بد من تأمين المعلومات من دون الحاجة إلى برهنة المصلحة المباشرة أو التورط الشخصي في القضية، ما عدا في الحالات التي يتم فيها تطبيق حظر شرعي⁵⁷.

يشتمل الاقتباس أعلاه على بعض الصفات الأساسية للحق بالمعلومات أي أن القيود على الحق بالنفاذ قد تفرض فقط بموجب المادة 13 وما من حاجة لتقديم تبريرات من أجل النفاذ إلى المعلومات. وقد تابعت المحكمة لتفصّل المدى الشرعي للقيود المفروضة على الحق بالمعلومات، فنصّت على ضرورة النص عليها بالقانون وأن يكون هدفها حماية مصلحة شرعية معترف بها بموجب الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان وأن تكون إلزامية في دولة ديمقراطية لحماية هذه المصلحة⁵⁸.

وقد صرّحت المحكمة بالإجماع أن الدولة المدافعة، أي تشيلي، قد خرقت الحق بحريّة التعبير الذي تضمنه المادة 13 من الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان. أضف أن المحكمة وبالإجماع أيضاً، طلبت من تشيلي ليس فقط تأمين المعلومات والتعويض على الضحايا ونشر الحكم، وهي كلها اجراءات روتينيّة، بل أن تأخذ الاجراءات اللازمة في اطار التشريعات الوطنيّة من أجل تفعيل الحق بالمعلومات وتأمين التدريب للمسؤولين الرسميين على هذا الحق⁵⁹.

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

بنّت المحكمة الأوروبيّة لحقوق الإنسان أيضاً بدعاوى بشأن الحق باستلام المعلومات من الهيئات العامة. وقد ركزت على هذه المسألة في عدد من القضايا، بما فيها قضية ليندر ضد السويد⁶⁰، وغاكسين ضد المملكة المتحدة⁶¹ وغيرها وأورس ضد إيطاليا⁶²، وماكغينلي وإيفان ضد المملكة المتحدة⁶³ وأوديافر ضد فرنسا⁶⁴ وسيريو وآخرون ضد مولدافيا⁶⁵ وروش ضد المملكة المتحدة⁶⁶.

في الحالات التي كانت تعرض فيها قضايا على أساس الحق بحرية التعبير بحسب المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريّات الأساسيّة⁶⁷ اعتبرت المحكمة أن هذا الحق يشمل الحق بالنفاذ إلى المعلومات التي يتمّ البحث عنها. وقد جاء التفسير التالي للمادة 10 في قضية ليندر وهو إما يظهر بشكل مباشر كل تلك القضايا أو يرد فيها

يحظر الحق بحرية استلام المعلومات الحكومة من منع شخص من استلام معلومات يريد أو قد يريد الآخرون منحها إياه. لكن المادة 10 لا تعطي أبداً، في ظروف شبيهة بظروف هذه القضية، للفرد الحق في النفاذ... ولا تفرض أي موجب على الحكومة بأن تمنح.... المعلومات إلى الفرد⁶⁸.

وباستخدام تعبير، «في ظروف شبيهة بظروف هذه القضية» لم تلغ المحكمة أبداً إمكانيّة الحق بالمعلومات بموجب المادة 10. لكن مع ذلك، فإن هذه القضايا تشمل مجموعة واسعة من الحالات المختلفة التي إذا ما جاءت معاً، يشكل فيها رفض الحق بالنفاذ إلى المعلومات ضمن المادة 10 في كل هذه القضايا حاجزاً مهماً لهذا النوع من الدعاوى. وكما نصّت عليه الغرفة الكبرى من غرف المحكمة في قضية روش عند رفض المطالبة بحق النفاذ إلى المعلومات بحسب المادة 10: «لا تجد المحكمة سبباً لعدم تطبيق هذا الاجتهاد»⁶⁹.

إلا أن المحكمة لم ترفض الاعتراف بالحق في تقويم هذه القضايا. بل وجدت أنّ رفض مبدأ الحق بالمعلومات موضوع البحث يشكل خرقاً لحق احترام الحياة الخاصة و/أو العائليّة، وهو ما تضمنه المادة 8 من الاتفاقية⁷⁰. وفي غالبية هذه القضايا، حكمت المحكمة أن ما من تداخل مع الحق في احترام الحياة الخاصة والحياة العائليّة بل أن المادة 8 فرضت موجباً إيجابياً على الدول لتأمين احترام هذا النوع من الحقوق:

على الرغم من أن موضوع المادة 8 يعني بشكل خاص حماية الفرد من التداخل العشوائي للسلطات العامة، فإنها لا تلزم الدولة بالامتناع عن هذا التدخل:

وبالإضافة إلى هذا الالتزام السلبي، قد تكون هناك موجبات إيجابية ضمنية في الاحترام الفعال للحياة الخاصة والعائلية⁷¹.

يمكن للموجب الإيجابي أن يشمل منح النفاذ إلى المعلومات في بعض القضايا.

في القضية الأولى، أي قضية ليندر، كان المستدعي قد تعرّض للطرْد من وظيفة في الحكومة السويدية بسبب مسألة تمس بالأمن القومي، ورفض له طلب الحصول على معلومات تتعلق بحياته الشخصية وهي معلومات كانت محفوظة في ملف سرّي لدى الشرطة، وكان ذلك الملف سبب طرده من وظيفته. وقد حكمت المحكمة أن تخزين المعلومات واستخدامها بالإضافة إلى رفض السماح للمستدعي بدحض المعلومات كان مساساً بحقه في احترام حياته الخاصة. إلا أن تبرير الأمر كان حماية الأمن القومي السويدي⁷². يجدر الذكر أنه تبين لاحقاً أن ليندر قد تعرّض للطرْد بسبب معتقداته السياسية وقد اعتذرت الحكومة السويدية منه وعوّضت عليه.

في قضية غاسكين، إن المستدعي الذي كان في طفولته تحت رعاية السلطات المحلية في المملكة المتحدة، قد تقدّم بطلب النفاذ إلى ملفات قضية خاصة به محفوظة لدى الدولة وتم رفض طلبه. واعتبرت المحكمة أن المستدعي يحق له بالحصول على المعلومات اللازمة من أجل أن يتعرّف إلى طفولته ونموّه المبكر ويفهمها على الرغم من ضرورة موازنة الأمر مع سرية مصالح الأطراف الثالثة التي ساهمت في إعطاء المعلومات. وقد فرض ذلك موجباً إيجابياً على الحكومة من أجل أن تنشئ سلطة مستقلة تقرّر في منح النفاذ إلى المعلومات في حال عدم توفّر أي طرف ثالث مساهم أو في حال إحجامه عن إعطائه الموافقة بالكشف. وبما أن الحكومة لم تفعل ذلك، فتكون قد خرقت حقوق المستدعي⁷³.

في قضية غيرا، اشتكى المستدعون، الذين كانوا يعيشون بالقرب من معمل كيميائي «عالي الخطورة» من أن السلطات المحلية في إيطاليا تمنعت عن إعطائهم المعلومات المتعلقة بمخاطر التلوّث وكيفية التصرف في حال حصول حادث. وقد حكمت المحكمة أن المشاكل البيئية الكبيرة قد تؤثر على رفاه الأفراد وتمنعهم من التمتع بمنزلهم ويعتبر ذلك مساساً بحقهم في حياة خاصة وعائلية. ونتيجة لذلك، وقع على الحكومة الإيطالية الموجب الإيجابي بتأمين المعلومات اللازمة للمشتكين لجهة تقييم المخاطر المترتبة عن العيش في مدينة قريبة من معمل كيميائي عالي الخطورة. واعتبر عدم تأمين المعلومات للمستدعين خرقاً لحقوقهم بموجب المادة 8⁷⁴. وكان القرار مهمّاً لأن الحكومة لم تكن تمتلك المعلومات في الواقع بل كان عليها أن تبحث عنها وتجمعها.

في قضية ماك غينلي وإيفان، تعرّض المستدعيان إلى إشعاعات خلال الاختبار النووي في جزر كريسماس، وقد طالبا بالحق في النفاذ إلى السجلات المتعلقة بخطر التعرّض إلى هذه الإشعاعات على الصحة. وقد اعتبرت المحكمة أن للمستدعيين الحق بالنفاذ إلى المعلومات المذكورة بموجب المادتين 6 و 8 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والمتعلقة على التوالي بالحق في جلسة استماع عادلة واحترام الحياة الخاصة والعائلية. إلا أن الحكومة كانت قد التزمت بموجبات إيجابية تقضي بتأمين عملية تسمح بالنفاذ إلى المعلومات المطلوبة، إلا أن المستدعيين لم يحسنا استخدامها⁷⁵.

في قضية أوديافر كانت المسألة تتعلق بالنفاذ إلى المعلومات المتعلقة بوالدة المستدعي الحقيقية. وقد وافقت المحكمة على أن هذه القضية تأتي ضمن الحق بالخصوصية كما تضمنه المادة 8 إلا أنها قضت بأن رفض السلطات الفرنسية بإعطاء المعلومات هدفه ابقاء توازن مناسب بين مصالح المستدعي ومصالح والدته التي أرادت صراحة أن تبقى هويتها سرية⁷⁶.

أما قضية سيريو فمختلفة قليلاً عن القضايا الأخرى لأن النفاذ إلى المعلومات كان ثانوياً في الشكوى الأساسية المتعلقة بعدم امتثال الدولة لقاعدة داخلية تقضي بأن المستدعي يحق له الحصول على مبلغ قديم. أما «القرار»

المحلي الذي ارتكز عليه الحق بالمبلغ فاعتبر سرياً ورفض طلب المستدعين بالحصول عليه. على الرغم من ذلك، منحت محكمة محلية كلاً من المستدعين المبلغ الذي يحق له إلا أن الحكومة رفضت وبكل بساطة أن تتفد ذلك مما أنتج خرقاً واضحاً للمادة 6 التي تضمن الحق بجلسة استماع عادلة وعلنية.

في قضية روش التي هي شبيهة بقضية ماك غينلي وإيغان، تأتي الشكاوى المتعلقة بأسباب طبية نتيجة بعض الاختبارات العسكرية، فقد حكمت المحكمة بأن المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية المتعلقة بالاستماع العادل غير قابلة للتطبيق⁷⁷ على عكس المادة 8 القابلة للتطبيق. وفي هذه القضية حكمت المحكمة أن خرقاً للحق قد حصل بما أن الحكومة لم تتمتع بالأرضية المنطقية لرفض الكشف عن المعلومات. كما حكمت المحكمة أن الكشوفات المتعددة التي تمت استجابة لطلبات المستدعين لم تشكل «نوع الكشف المهيكل الذي تنص عليه المادة 8»⁷⁸. يبدو أن هذا الأمر يرفع من مكانة الحق ما فوق المنابر المعترف بها سابقاً.

على الرغم من أن قرارات المجلس الأوروبي تعترف بحق النفاذ إلى المعلومات، إلا أنها إشكالية. فاولاً، لقد قامت المحكمة بإجراءاتها بطريقة حذرة جداً وقد أوضحت أن قراراتها كانت محصورة بوقائع كل من القضايا ولا يفترض أن تؤخذ على أنها تؤسس لمبادئ عامة⁷⁹. ثانياً وما يشكل إشكالية أكبر، إن الارتكاز إلى الحق باحترام الحياة الخاصة و/أو الحياة العائلية يضع القيود الجديدة على مدى الحق بالنفاذ إلى المعلومات. ويتضح الأمر في قضية غيرا التي شكلت قفزة نوعية، كما فعلت المحكمة، باعتبار أن المشاكل البيئية الكبرى تؤثر على حق المستدعين باحترام الحياة الخاصة والعائلية. وعلى الرغم من أن المحكمة قامت بهذه القفزة النوعية في قضية غيرا بالارتكاز إلى الاعتبارات الأولية للعدالة والديمقراطية فهي بالكاد تعتبر مقاربة مرضية. إضافة إلى ذلك، إن القرار يتناقض بشكل أساسي مع مفهوم الحق بالمعلومات كما تعبّر عنه الفاعليات الدولية الأخرى، وهو غير مشروط بالحرمان من حق آخر. في الواقع، يبدو أن المحكمة وضعت نفسها في مأزق برفضها تبرير الحق بالمعلومات الذي تنص عليه المادة 10.

في الوقت نفسه يبدو أن المحكمة بدأت تغيير مقاربتها. ففي قضية سدروزيني جيهوريسكي ماتكي ضد الجمهورية التشيكية⁸⁰، اعتبرت المحكمة أن رفض النفاذ للمعلومات هو مساس بحق حرية التعبير الذي ترعاه المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية. وقد اشتمل القرار على الاقتباس الذي تم ذكره سابقاً في قضية ليندر كما ذكرت أنه من الصعب أن نشق من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية حقاً عاماً بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية. ومع ذلك، ذكرت المحكمة أيضاً أن القضية تتعلق بشروط لطلب مراجعة وثائق إدارية في حوزة السلطات يمكن النفاذ إليها بموجب الشروط المحددة في المادة 133 من قانون البناء. وفي هذه الظروف اعترفت المحكمة بأن الرفض في منح النفاذ يعتبر مساساً بحق المستدعي في استلام المعلومات⁸¹.

وقد رفضت المحكمة الطلب في النهاية على أنه غير مقبول لأن الرفض في الكشف عن المعلومات هو بموجب المادة 10 (2) التي تسمح ببعض القيود على حرية التعبير. ففي تحليل المادة 10 (2) رجعت المحكمة إلى عدد من العناصر بما في ذلك الأمن القومي والموجبات التعاقدية والحاجة إلى حماية السرية الاقتصادية. إلا أن النقطة الحاسمة كانت أن الرفض هو مساس بالحق وكان لا بد من تبريره بالرجوع إلى المعايير الخاصة بهذا النوع من القيود المذكورة في المادة 10 (2). لكن من الصعب أن نقدر لماذا قامت المحكمة بهذا النوع المختلف من التحليل في هذه القضية. ففي عدد آخر من القضايا المذكورة أعلاه، لم تكن المعلومات في حوزة الدولة، وهذا اختلاف أساسي بالمقارنة مع قضية ماتكي. لكن في القضايا الأخرى، كانت الدولة تمتلك المعلومات. أما الفرق الآخر الممكن فهو وجود قانون، يؤمن في بعض الحالات النفاذ إلى المعلومات. لكن هذه الأساس يبدو ضعيفاً للرجوع إلى المادة 10 مباشرة (على عكس اعتماد المادة 10 بالاشتراك مع المادة 14 التي تمنع التمييز في تطبيق الحقوق⁸²).

المعلومات في بعض الميادين الخاصة

المعلومات حول البيئة

خلال السنوات الـ 15 الأخيرة، زاد الاعتراف بأنّ النفاذ إلى المعلومات المتعلقة بالبيئة أمر أساسي للتممية المستدامة وللمشاركة الشعبية الفعّالة في الحكم السليم البيئي. وقد عالج المبدأ 10 من إعلان ريو حول البيئة والتنمية المستدامة في العام 1992 هذه المسألة وللمرة الأولى بطريقة معمقة:

أفضل طريقة للتعاطي مع القضايا البيئية هي مشاركة كل المواطنين المعنيين على المستوى المناسب. أما على المستوى الوطني، فيكون لكل مواطن حق النفاذ إلى المعلومات المتعلقة بالمواد والنشاطات الخطرة في مجتمعه وفرصة المشاركة في عمليات اتخاذ القرارات⁸³...

في العام 1998، ومتابعة لإعلان ريو وقّعت الدول الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا والاتحاد الأوروبي الاتفاقية الملزمة قانوناً والتي تتعلق بالنفاذ إلى المعلومات والمشاركة العامة في اتخاذ القرار والنفاذ إلى العدالة في المسائل البيئية (اتفاقية أرهوس)⁸⁴. وتنص المقدمة التي تحدد المنطوق الخاص بالاتفاقية على ما يلي: بما أن، ومن أجل التأكد من [الحق بالعيش في بيئة نظيفة، يحق للمواطنين النفاذ إلى المعلومات...

اعترافاً أنه، في مجال البيئة، يعزّز تحسين النفاذ إلى المعلومات والمشاركة العامة في اتخاذ القرار من نوعية القرار وتنفيذه ويساهم في التوعية العامة حول القضايا البيئية ويعطي الناس الفرصة في التعبير عن المخاوف ويسمح للسلطات بمعرفة مضامين هذه المخاوف....

18

تتطلب الاتفاقية التي دخلت حيّز التنفيذ في شهر تشرين الأول/أكتوبر من العام 2001 من الدول الأعضاء اتخاذ التدابير القانونية من أجل تنفيذ أحكامها المتعلقة بالنفاذ إلى المعلومات البيئية⁸⁵. وتجد غالبية هذه الأحكام في المادة 4 التي تبدأ ب:

1. على كل طرف أن يتأكد من أن... السلطات العامة واستجابة لأي طلب للمعلومات

البيئية... تضع هذه المعلومات في متناول العموم...

a. من دون ضرورة ذكر أي مصلحة

تعترف الاتفاقية بالنفاذ إلى المعلومات كجزء من الحق بالحياة في بيئة سليمة⁸⁶ بدلاً من كونه حق قائم بحد ذاته. ومع ذلك، إنه الأداة الأولى الدولية الملزمة قانوناً التي تضع المعايير الواضحة حول الحق بالمعلومات. ومن بين أمور أخرى، إنها تتطلب من الدول أن تعتمد تحديداً واسعة لـ«المعلومات البيئية» و«السلطة العامة»⁸⁷ من أجل إخضاع الاستثناءات إلى اختبار المصلحة العامة⁸⁸ وإنشاء جهاز مستقل له سلطة مراجعة أي رفض للإفصاح عن المعلومات⁸⁹. وبهذا تكون تشكل تطوراً إيجابياً جداً لجهة إنشاء الحق بالمعلومات.

ويتطلب عدد من الوثائق الخاصة بالكشف عن المعلومات المتعلقة بالكائنات المعدلة جينياً والتي هي موضوع قلق خاص من العموم. فعلى سبيل المثال، يتطلب بروتوكول قرطاجنة للسلامة الإحيائية التابع لاتفاقية التنوع البيولوجي⁹⁰ من الدول الأعضاء تعزيز التوعية العامة والتربية وتسهيلهما إضافة إلى المشاركة المتعلقة بالانتقال الآمن والتعاطي مع الكائنات المعدلة جينياً واستخدامهما. ويطلب من الدول بشكل خاص أن:

تسعى إلى أن تكون التوعية العامة والتربية شاملة للنفاذ إلى المعلومات حول الأجسام المعدلة جينياً الحية المحددة بما يتماشى مع هذا البروتوكول الذي يمكن الاستعانة به⁹¹.

وتفرض إحدى توجيهات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بإطلاق الكائنات المعدلة جينياً في البيئة⁹² على الدول الأعضاء تأمين المعلومات العامة حول العملية. وقبل تسويق أي كائن معدّل جينياً، لا بدّ من نشر بيان يتضمّن كل المعلومات المفصلة المتعلقة بالمنتج كما يجب على السلطة الصالحة في الدولة التي تسوّق المنتج أن تضع تقييماً يشمل ما إذا يمكن تسويق المنتج وبأي شروط. لا بدّ من تأمين خلاصة عن البيان للعموم والتقييم المذكور أعلاه وإعطاء الناس 30 يوماً لتقديم التعليقات⁹³. من الطبيعيّ حماية المعلومات السريّة إلا أن هذا الأمر لا يشمل الوصف العام للكائن المعدّل جينياً أو اسم الكيان الذي أصدر البيان وعنوانه أو مكان تحرير المنتج أو هدفه أو الاستخدامات المنويّة منه، وطرق المتابعة وخطط الاستجابة الطارئة وتقييم الخطر البيئي⁹⁴.

كذلك، أصدر الإتحاد الأفريقي مشروع تشريع نموذجي حول التكنولوجيا الحيويّة والأمان. في حال تم تقديم طلب من أجل إطلاق كائن معدّل جينياً، يفترض بالمسؤولين في الدولة أن يقدّموا المعلومات المناسبة بما في ذلك اسم الطالب ونوع الزرع المعدّل جينياً ومكانه وأن يضعوا هذه المعلومات في متناول الجميع على أن تكون خاضعة لسريّة المصالح مع الاستثناءات الواردة في التوجيه الصادر عن الاتحاد الأوروبي⁹⁵.

المعلومات حول حقوق الإنسان

لقد تحرّك المجتمع الدولي أيضاً من أجل الاعتراف بشكل خاص بالحق بالمعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان. ففي العام 1998، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان المتعلق بحق الأفراد والمجموعات والجهات في المجتمع ومسؤوليتها في تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها دولياً وحمايتها (الإعلان حول المدافعين عن حقوق الإنسان)⁹⁶. وتتص المادة 6 بشكل خاص على النفاذ إلى المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان:

يحق للجميع فردياً وبالتعاون مع الآخرين:

(1) معرفة المعلومات أو البحث عنها أو الحصول عليها أو استلامها إذا ما كانت تتعلق بحقوق الإنسان والحريات الأساسية بما في ذلك النفاذ إلى المعلومات المتعلقة بكيفية إدخال هذه الحقوق والحريات حيز التنفيذ بحسب الأنظمة التشريعيّة والعدليّة والإداريّة المحليّة.

(2) بحسب ما تنص عليه المواثيق الدوليّة حول حقوق الإنسان والمواثيق الدولية الأخرى القابلة للتطبيق، النشر الحر لآراء الآخرين والمعلومات والمعرفة المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية ومنحها وتعميمها.

تعترف المادة 6 بأن الحق بالمعرفة والبحث والحصول والاستلام والحفاظ والتعميم للمعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان أساسي في الترويج الفعلي والحماية الحقيقيّة لحقوق الإنسان.

وتهدف هذه الأحكام في غالبيتها إلى تأمين النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الدولة لجهة حقوق الإنسان وانتهاكها والحق في تعميم هذا النوع من المعلومات. إلا أنها تشير مع ذلك إلى موجب أعمق في هذا المجال، موجب لطالما دافعت عنه المادة 19، يقضي بأن الدول تقع دائماً تحت موجب ايجابي في هذا المجال، بما فيها التأكد من توفّر المعلومات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان. ويشار إلى هذا الأمر على سبيل المثال عبر مصطلح «معرفة» الوارد في المادة 6 (أ). وقد اعتبرت منظمة المادة 19 أن الحق بحريّة التعبير «المعترف به كحق أساسي في تعزيز المساءلة والمشاركة الديمقراطيّين يفرض موجباً على الحكومات، يقضي بتسهيل الكشف عن المعلومات المتعلقة بانتهاكات سابقة لحقوق الإنسان»⁹⁷. بتعبير آخر، لا يكفي للأفراد أن ينفذوا إلى أي معلومات تمتلكها الدولة وحسب، بل على الدولة أن تتأكد من أن المعلومات المتعلقة بانتهاكات سابقة لحقوق الإنسان متوفّرة، بما في ذلك جمع هذه المعلومات وتفحصها والمحافظة عليها وتوزيعها عند الحاجة.

كما أن «الحق بالحقيقة» قد بدأ هو الآخر يحظى باعتراف المحاكم الدوليّة. ففي قضيتة باريوس ألتوس ضد البيرو⁹⁸، على سبيل المثال، اتخذت المحكمة الدوليّة الأميركيّة لحقوق الإنسان الخطوات باتجاه الاعتراف بهذا الحق. وقد توقّفت عند النتيجة القوية التي توصلت إليها في هذا الشأن:

إدعت اللجنة أن الحق بالحقيقة يتركز على المادتين 8 و25 من الاتفاقية (التي تضمن الحق بمحاكمة عادلة والحق بالحماية العدلية لحقوق الإنسان) بمقدار ما كلاهما «مفيدان» في الإثبات العدلي للوقائع والظروف التي أحاطت بانتهاك الحق الأساسي. أشارت أيضاً إلى أن هذا الحق يرجع بجذوره إلى المادة 13 (1) من الاتفاقية (التي تضمن حرية التعبير) لأن هذه المادة تعترف بالحق بالبحث عن المعلومات واستلامها. وفي ما يتعلّق بالمادة هذه، أضافت اللجنة أنه يقع على الدولة الموجب الإيجابي بضمان المعلومات الأساسية من أجل المحافظة على حقوق الضحايا وتأمين الشفافية في الإدارة العامة وحماية حقوق الإنسان⁹⁹.

لم تذهب المحكمة بعيداً جداً إلا أنها ذكرت:

في ظروف هذه القضية يدخل الحق بالحقيقة في حق الضحية أو أقرب أنسابه في الحصول على التوضيحات المتعلقة بالأحداث التي انتهكت حقوق الإنسان والمسؤوليات المرافقة من الأجهزة الصالحة في الدولة عبر التحقيق والادعاء اللذين تنص عليهما المادتان 8 و25 من الاتفاقية¹⁰⁰.

تعتبر قضية غيرًا التي بنت بها المحكمة الأوروبيّة لحقوق الإنسان خطوة مهمة في هذا الاتجاه. وبينما لم تكن المعلومات الداخلة في الموضوع مصنّفة على أنها على صلة بحقوق الإنسان إلا أن البعض قد يعتبر أن المعلومات المتعلقة بالمخاطر البيئية تأتي ضمن هذه الفئة. وتجدر الإشارة، أن المحكمة اعترفت بالواجب المترتب على الدولة الذي يقضي بتأمين المعلومات المتعلقة بمسائل ذات أهمية عامة.

الحق بالمشاركة السياسيّة

يضمن القانون الدولي للمواطنين الحق بالمشاركة في الشؤون السياسيّة. وتضمن المادتان 8 و25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة على سبيل المثال حق المواطنين في «المشاركة في تسيير الشؤون العامة مباشرة أو عبر الاختيار الحرّ لممثليهم» كما والحق بالاقتراع في فترات الانتخابات الدوريّة التي تضمن «التعبير الحر لإرادة الناخبين»¹⁰¹.

من الواضح تماماً أن التدفق الحر للمعلومات أساسي في قدرة الافراد على المشاركة. وقد وصفت المادة 19 المعلومات على أنها «أوكسيجين الديمقراطية»¹⁰². أما تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول التنمية البشرية للعام 2002 الذي يحمل عنوان «تعميق الديمقراطية في عالم مجزأ» فيصف النقاش المطّلع على أنه «الدم الجاري للديمقراطية» وللدول.

ما من إصلاح قد يكون مهماً في تشغيل المؤسسات الديمقراطيّة مثل إصلاح المؤسسات الإعلاميّة: أي بناء وسائل الإعلام المتنوعة والتعددية التي تكون حرة ومستقلة تؤمن النفاذ الكبير للمعلومات وبثها والتي تعرض المعلومات الدقيقة وغير المنحازة¹⁰³.

وقد اعترفت المحاكم الدوليّة بهذا الموضوع أيضاً. فقد ذكرت محكمة البلدان الأميركيّة لحقوق الإنسان أن «المجتمع الذي هو غير معطّل بما فيه الكفاية ليس بالمجتمع الحر تماماً»¹⁰⁴. ولعلّما أكدت المحكمة الأوروبيّة لحقوق الإنسان:

تشكّل حريّة التعبير أحد الدعائم الأساسيّة للمجتمع (الديمقراطي) وهذا أحد الشروط الأساسيّة لتطورها وتنمية كل شخص¹⁰⁵.

وقد فضّلت:

تمنح حريّة الصحافة للعموم أفضل وسيلة لاكتشاف رأي الآخر وتكوين رأي عن أفكار القادة السياسيين وتصرفاتهم. وبشكل خاص، فإنها تعطي السياسيين الفرصة في أن يفكروا ويعلقوا على هواجس الناس. فهي تسمح للجميع بأن يشارك في النقاش السياسي الحرّ الذي هو في صلب مفهوم المجتمع الديمقراطي¹⁰⁶.
وقد شدّدت لجنة حقوق الإنسان أيضاً على أهميّة حريّة التعبير في العمليّة السياسيّة:

تعتبر حرية التواصل بالمعلومات والأفكار المتعلّقة بالقضايا العامّة والسياسيّة ما بين المواطنين والمرشحين والمنتخبين أمراً أساسياً¹⁰⁷.

وفي تلور مهم جداً في أستراليا، لقد وجدت المحاكم حقاً ضمناً بحرية التواصل السياسي الذي يركّز إلى أنظمة الحكومات الديمقراطيّة حتى ولو لم يشمل الدستور قانوناً بالحقوق أو حماية صريحة لحقوق الإنسان¹⁰⁸. لا تذكر هذه القرارات بشكل خاص الحق بالمعلومات أو الحق بالحصول على معلومات من السلطات العامّة. وفي الوقت نفسه، يبدو جلياً أنه من غير الممكن أن نحكم على أعمال حكومة تعمل في السر أو أن نشارك في الشأن العام في غياب النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامّة. وكما ذكرت المحكمة الهنديّة العليا في إيجاد الحق بالمعلومات كجزء من الضمانة العامّة لحريّة التعبير:

عندما يختار المجتمع أن يقبل بالديمقراطيّة كقانون إيمان فلا بد للمواطنين أن يعرفوا ما تقوم به حكومتهم¹⁰⁹.

ويؤمّن هذا قاعدة إضافية لفكرة الحق بالمعلومات.

مكافحة الفساد

لقد أصبحت الحاجة للنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامّة كأداة للمساعدة على معالجة المشكلة الجديّة والصعبة المتمثّلة بمكافحة الفساد أمر معترف به بشكل كبير. في العام 2003، جاء التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدوليّة، التقرير العالمي حول الفساد، ليؤكد بشكل خاص على النفاذ إلى المعلومات ويسلّط الضوء على أهمية هذا الموضوع في مكافحة الفساد¹¹⁰. ويشير إيغن في مقدمة التقرير بأن النفاذ إلى المعلومات قد يكون «أهم سلاح لمكافحة الفساد»¹¹¹.

وقد أعطت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹¹² الموضوع طابعاً نظامياً. في الواقع، تعجّ الاتفاقية بالمراجع المتعلّقة بالشفافية والانفتاح. وهي تدعو الدول الأطراف على اختلافها إلى تأمين الشفافية للعموم بشكل عام (المادة 5 (1) و 10 (أ)) وإلى الانفتاح في ما يتعلّق بالموظفين العاميين وتمويل المرشحين للانتخابات (المواد 7 (1) (أ) و 3)، والشفافية في المشتريات العامّة والأموال (المواد 9 (1) (أ) و 2). وقد خصّصت كل أحكامها المتعلّقة بالمشاركة العامّة لقضايا الشفافية والمعلومات (المادة 13). كما تشمل حكماً متعلّقا بانفتاح الشركات (المادة 12 (2) (ج)).

تنص المادة 10 من الاتفاقية:

على كل دولة عضو... أن تتخذ التدابير المناسبة من أجل تعزيز الشفافية في إدارتها العامة، بما في ذلك:
(1) اعتماد الإجراءات أو القواعد التي تسمح للعموم بالحصول عندما يكون الأمر مناسباً، على المعلومات المتعلقة بعملية التنظيم والتشغيل وصنع القرار في الإدارات العامة و احترام حماية الخصوصية والبيانات الشخصية وبالقرارات والمشاريع القانونية المتعلقة بالعموم.

على غرار ذلك، تنص اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته التي تم اعتمادها في العام 2003¹¹³ في مادتها رقم 9:

على كل من الدول الأعضاء أن تعتمد هذا النوع من التدابير التشريعية وغيرها من أجل تفعيل حق النفاذ إلى المعلومات وهو مطلوب من أجل المساعدة في مكافحة الفساد والجرح الأخرى ذات الصلة.

ويدعم هذا النص عدد من المراجع الأخرى المتعلقة بالشفافية في الشؤون العامة بما في ذلك دعوة وسائل الإعلام إلى «النفاذ إلى المعلومات في قضايا الفساد والجرح ذات الصلة». (المادة 12 (4)).

التطورات الوطنية

يجد الاقتراح القائل بأن الحق بالمعلومات هو أحد الحقوق الأساسية من حقوق الإنسان الدعم الكبير في عدد من التطورات الوطنية. وفي عدد كبير من الدول يجد الحق بالمعلومات الاعتراف الدستوري الخاص بينما في دول أخرى فسرت المحاكم الرائدة ضمانة حرية التعبير العامة على أنها تشمل الحق بالمعلومات. وللمسألة الأخيرة أهمية كبرى لأن التفسيرات الوطنية للضمانات الدستورية لحرية التعبير هي على صلة بفهم مضمون نظيراتها الدولية. كما تنعكس أهمية الحق بالمعلومات في ميل عالمي باتجاه اعتماد القوانين الوطنية التي تدخل هذا الحق حيز التنفيذ.

التفسير الدستوري

لقد اعتبر عدد من المحاكم الكبرى في عدد من الدول من حول العالم أن الحق بالنفاذ إلى المعلومات تحميه ضمانة دستورية عامة بحرية التعبير. وفي بداية العام 1969 صدر عن محكمة اليابان العليا في قضيتين رفيعتي المستوى مبدأ أن الشيرو كنري (ال«حق بالمعرفة») يتمتع بحماية ضمانة حرية التعبير في المادة 21 من الدستور¹¹⁴.

في العام 1982، حكمت المحكمة العليا في الهند في قضية تشمل رفض الحكومة إعطاء معلومات متعلقة بنقل قضاة وتسريحهم بأن النفاذ إلى معلومات الحكومة جزء أساسي في الحق الأساسي بحرية التعبير والرأي الذي تضمنه المادة 19 من الدستور:

إن مفهوم الحكومة المفتوحة ينحدر مباشرة من الحق بالمعرفة الذي يبدو ضمناً في الحق بالتعبير الحر الذي تضمنه المادة 19 (1) (أ). ونتيجة لذلك، لا بد للإفصاح عن المعلومات أن يكون القاعدة وأن تكون السرية استثناءً تبرره فقط متطلبات المصلحة العامة الضيقة وحسب. ولا بد لمقاربة المحكمة أن تكون مخففة في مجال السرية قدر المستطاع بما يتماشى مع متطلبات المصلحة العامة علماً أن الكشف عن المعلومات يخدم أيضاً وجهاً مهماً من أوجه المصلحة العامة¹¹⁵.

وفي كوريا الجنوبيّة، حكمت المحكمة في قضيتين جديدتين المفهوم في العام 1989 و1991 بثبوت «الحق بالمعرفة» الضمني في ضمانات حرية التعبير المذكورة في المادة 21 من الدستور وأنه في بعض الظروف قد يتم انتهاك هذا الحق عندما يرفض المسؤولون الحكوميون بأن يفصحوا عن الوثائق المطلوبة¹¹⁶.

وفي قرار صدر في آب/أغسطس من العام 2007، حكمت محكمة تشيلي الدستورية أيضاً بأن الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي يمتلكها المسؤولون الرسميون محمي بموجب ضمانات حرية التعبير العامة. وفي قضية تركزت على طلب تقدّمت به شركة خاصة للحصول على معلومات في حوزة قسم الجمارك اعتبرت المحكمة أن على الأجهزة العامة أن تستشير أولاً الأطراف الثالثة المعنيّة قبل رفض إعطاء الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تأتي منهم. كما قررت أنه لا بدّ من أخذ المصلحة العامة برمتها لجهة الكشف قبل تبرير أي رفض بالكشف¹¹⁷.

وفي بعض الدول، كانت المحاكم الوطنيّة متردّدة في قبول فكرة أن ضمانات حرية التعبير تشتمل على الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الدولة. فعلى سبيل المثال، حكمت المحكمة العليا في الولايات المتحدة على أن التعديل الأول للدستور الذي يضمن حرية التعبير والصحافة لا يعطي «الحق في الإنفاذ إلى المعلومات أو المصادر الحكومية التي هي تحت مراقبة الدولة»¹¹⁸. وقد يعود ذلك إلى أن التعديل الأول جاء كلف بصيغة النفي ويطلب الكونغرس بالامتناع عن اعتماد أي قانون يحرم حرية التعبير¹¹⁹. بينما تأتي الحماية الدولية والدستوريّة بغالبيتها إيجابية بطبيعتها وتعترف في بعض الحالات بضرورة تصرّف الدولة تأميناً لاحترام هذا الحق الديمقراطي الأساسي في الممارسة.

الأحكام الدستوريّة الخاصة

23

تنص دساتير عدد متزايد من الدول على حماية خاصة للحق بالمعلومات. فالسويد مثال مثير للاهتمام في هذا السياق فكل القوانين المتعلقة بحرية التعبير والصحافة لديها والتي اعتمدها في العام 1766 لهم وضعية دستورية. وتشمل هذه القوانين أحكام شاملة حول الحق بالمعلومات¹²⁰. وخلال العقد الأخير، عمل عدد كبير من الدول التي انتقلت حديثاً إلى نظام تعدّدية الأحزاب أو عدد من الدول التي تعيش فترة انتقالية نحو الديمقراطية على إدخال الحق بالمعلومات في دساتيرها. وتشمل الأمثلة المنتقاة من مناطق مختلفة من العالم بلغاريا (دستور 1991 المادة 41) وإستونيا (دستور 1992 المادة 44) والمجر (دستور العام 1949 المادة 61 (1)) ليتوانيا (دستور العام 1992 المادة 25 (5)) ومالوي (دستور 1994 المادة 37) والمكسيك (دستور العام 1917 المادة 6) والفيليبين (دستور العام 1987 المادة III (7)) وبولندا (دستور العام 1997 المادة 61) ورومانيا (دستور العام 1991 المادة 31) وجنوب أفريقيا (دستور العام 1996 القسم 32) وتايلندا (دستور العام 2007 القسم 56).

وتتجه الدساتير في أميركا اللاتينية إلى التركيز على وجه واحد مهمّ من أوجه الحق بالمعلومات، لا سيما عريضة هابياس داتا (Habeas Data) أو الحق بالإنفاذ إلى المعلومات المتعلقة بالنفس، سواء كانت هذه المعلومات لدى أجهزة عامة أو خاصة عند الاقتضاء وذلك من أجل تحديث المعلومة أو تصحيحها. فعلى سبيل المثال، تنص المادة 43 من الدستور في الأرجنتين على التالي:

يحق للجميع بالتقدم بطلب من أجل معرفة المعلومات الموجودة في قواعد بيانات خاصة أو عامة تتعلق به وكيفية استخدام هذه المعلومات في التقارير. إذا كانت المعلومات خاطئة أو تمييزية عليه أن يطالب بمحوها، أو بإبقائها سرية أو تحديثها من دون المساس بسرية مصدر المعلومات.

وفي إدخال الحق بالمعلومات ما بين الحقوق والحريّات الدستورية إشارة واضحة تماماً إلى أنه حق أساسي من حقوق الإنسان في هذه الدول. وهو مهم لأن عدداً كبيراً من الدساتير العصريّة تشمله كحق مضمون وتظهر الاعتراف المتزايد به على أنه كذلك.

التشريعات المتعلقة بالحق بالمعلومات

لقد وجدت التشريعات التي تطالب بحرية المعلومات والتي تفعل الحق بالإنفاذ إلى المعلومات منذ أكثر من 200 سنة. إلا أن بعضاً منها قد أصبح في عامه العشرين. حالياً، نجد ميلاً كبيراً باتجاه التشريعات المتعلقة بحرية المعلومات في أنحاء العالم كافة وفي السنوات الخمسة عشرة الأخيرة، تمّ اعتماد عدد كبير من هذه القوانين في دول عديدة من العالم بينما قام عدد كبير من الدول الأخرى بالالتزام باعتماد قانون الحق بالمعلومات.

يعود تاريخ قوانين الحق بالمعلومات إلى السويد، حيث تمّ اعتماد قانون من هذا القبيل في العام 1766 كما سبق وذكرنا. وكولومبيا دولة أخرى تملك تاريخ طويل في موضوع تشريع الحق بالمعلومات ويسمح قانون العام 1888 حول التنظيم البلدي والسياسي للأفراد بطلب الوثائق التي تمتلكها الوكالات الحكومية وأرشيف الحكومة. وقد اعتمدت الولايات المتحدة قانوناً حول الحق بالمعلومات في العام 1967 تبعته تشريعات في الدنمارك (1970) والنرويج (1970) وفرنسا (1978) وهولندا (1978) وأستراليا (1982) وكندا (1982) ونيوزيلندا (1982).

ويورد التقرير الصادر في العام 2006 لائحة بقوانين الحق بالمعلومات ولائحة أخرى بخمسة دول لديها قواعد وقوانين وطنية تتعلق بالحق بالمعلومات¹²¹. ومنذ ذلك الحين تمّ اعتماد عدد من القوانين بما في ذلك في الصين¹²² والأردن والنيبال. وقد بدأت الدول في كل أنحاء العالم باعتماد القوانين المتعلقة بالحق بالمعلومات. إذن، هناك توجه عالمي ملحوظ لاعتماد تشريع حول الحق بالمعلومات. وتبرز أهمية هذه القوانين من خلال الضرورة المتنامية في اعتماد تشريعات حول الحق بالمعلومات.

المنظمات الحكومية الدولية

تجد هذه التطورات الوطنية ما يوازيها في اعتماد سياسات الكشف عن المعلومات لدى عدد متزايد من المنظمات الحكومية الدولية. فإن عدداً كبيراً من المنظمات الحكومية الدولية التي عملت في غالبية الوقت سراً أو لم تفسح عن المعلومات إلا بقرار منها، تعترف حالياً بأهمية الإنفاذ العام إلى المعلومات التي بين أيديها. ويشكل اعتماد إعلان ريو حول البيئة والتنمية في العام 1992 خطوة مهمة في هذا السياق، حيث يضع الكثير من الضغط على المؤسسات الدولية لتطبيق سياسات حول المشاركة العامة والنفوذ إلى المعلومات.

ومنذ اعتماد إعلان ريو، اعتمد البنك الدولي¹²³ والمصارف الإقليمية الاربعة أي البنك الاميركي الدولي للتنمية¹²⁴ ومجموعة بنك التنمية الإفريقي¹²⁵ وبنك التنمية الآسيوي¹²⁶ والبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية¹²⁷ سياسات الكشف عن المعلومات. وعلى الرغم من الشوائب التي تشوب غالبية هذه السياسات في مواضيع مهمة، إلا أنها تشكل اعترافاً مهماً بالحق بالإنفاذ إلى المعلومات. إضافة إلى ذلك، فإن سلسلة المراجعات المتتالية في غالبية هذه المؤسسات أدت إلى المزيد من المعلومات التي أصبحت متوفرة مع الوقت.

وقد اعتمدت حركة من المجتمع المدني وهي المبادرة العالمية للشفافية ميثاقاً للشفافية في المؤسسات المالية الدولية: المطالبة بحقنا بالمعرفة وقد حدّدت مطالب المبادرة العالمية للشفافية من أجل انفتاح أكبر للمؤسسات المالية الدولية¹²⁸. ومع الوقت، فإن عدداً من المؤسسات المالية الدولية قبلت على الأقل ببعض من المعايير الأساسية للميثاق وتعُدّل تدريجياً سياساتها من أجل أن تقترب أكثر من هذه المعايير.

في العام 1997، اعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سياسة في موضوع الكشف عن المعلومات تركز على مبدأ أن المعلومات هي مفتاح للتنمية البشرية المستدامة ولموجب المسائلة ضمن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي¹²⁹. وتعُدّد السياسة بعض الوثائق الخاصة التي يجب أن تصل للعموم. إلا تلك التي تتعلق بعدد من الاستثناءات¹³⁰. أما في ما يتعلق بالعملية، تنشئ السياسة فريق لمراقبة نشر المعلومات والتوثيق يمكن أن

تراجع أي رفض في الكشف عن المعلومات. وتشتمل اللجنة على خمسة أعضاء - ثلاثة محترفين من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشخصان من القطاع الذي لا يبغي الربح - يعينهم أحد مدراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي¹³¹. ومع ذلك، انطلت عملية وضع هذه السياسة موضع التنفيذ على بعض الإشكاليات¹³².

في أيار/مايو من العام 2001، اعتمد البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي قاعدة تتعلق بالإنفاذ إلى وثائق البرلمان الأوروبي والمجلس والمفوضية¹³³. وتنص المادة 2 (1) على ما يلي:

إن أي مواطن في الاتحاد وأي شخص طبيعي أو قانوني يقيم في دولة عضو أو يملك مكتباً مسجلاً في أي منها، له الحق بالإنفاذ إلى وثائق المؤسسات الخاضعة للمبادئ والشروط والقيود التي تحددها هذه القاعدة.

لهذه القاعدة أوجه إيجابية كثيرة، بما في ذلك لائحة ضيقة من الاستثناءات التي تكون كلها خاضعة لاختبار الضرر. وتتصّ القاعدة أيضاً على مراجعة داخلية لأي رفض بالكشف عن المعلومات كما والاستئناف لدى المحاكم و/أو المحقق في الشكاوى (وسيط الجمهوريّة)¹³⁴. ومع ذلك، تواجه هذه القاعدة بعض المشاكل. فمثلاً إن بعض الاستثناءات الرئيسية لا تكون خاضعة لإبطال المصلحة العامة¹³⁵. كما تسمح القاعدة للدولة العضو بأن تطلب من دول أخرى عدم الكشف عن المعلومات من دون موافقتها المسبقة¹³⁶.

الملاحظات

25

12. راجع القسم حول المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان في الفصل حول المعايير والميول
13. 14 كانون الأول/ديسمبر عام 1946.
14. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 أ (III)، 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.
15. الآراء القضائية حول ضمانات حقوق الإنسان ضمن القانون الدولي العرفي، راجع، على سبيل المثال، وثيقة برشلونه، Barcelona Traction، الضوء الذي تسلمه قضية الشراكة المحدودة وقوتها Light and power company case (بلجيكا مقابل اسبانيا) (المرحلة الثانية)، ICJ Rep. 1970 3، (محكمة العدل الدولية)؛ ورأي ناميبيا Namibia opinion. ICJ Rep. 1971 16، ورأي مختلف Separate opinion، للقاضي عمون (محكمة العدل الدولية)؛ وفيلارتيغا ضد بينا-إيرالا، 630 F. 2d 876 (1980)، (محكمة الولايات المتحدة للطوافة، الجولة الثانية). بشكل عام، راجع M. S. McDougal, H. D. Lasswell، نقابة حقوق الإنسان وشعوب العالم، (1980: مطبوعات جامعة يال، برينستون)، صفحة 74-273، 27-325.
16. في 16 كانون الأول/ديسمبر عام 1966، دخل حيز التنفيذ في 23 آذار/مارس عام 1976 XXI 16 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 (أ)
17. قرار ضد المملكة المتحدة 25 نيسان/أبريل عام 1978، طلب رقم/725856، مقطع 31. راجع أيضاً كريستين غودوين ضد المملكة المتحدة 11 حزيران/يونيو عام 2002، طلب رقم 28957/95، مقطع 74.
18. قضية ميانيا (سومو) مجتمع أواس تينبي ضد نيكاراغوا، 31 آب/أغسطس عام 2001، السلسلة، رقم 79، مقطع 146. راجع أيضاً الحق بالمعلومات في المساعدة القنصلية في إطار ضمانات العملية القانونية، رأي استشاري في 1 تشرين الأول/أكتوبر عام 1999، OC-16/99، سلسلة A، رقم 16 (المحكمة الأميركية لحقوق الإنسان)، وبشكل خاص، الرأي المنسجم للقاضي أ. أ. كنداو ترينداد.

19. تأسست اللجنة من قبل المجلس الاجتماعي والاقتصادي التابع للأمم المتحدة عام 1946 بهدف تعزيز حقوق الانسان وظل، حتى عام 2006، عند استبداله بمجلس حقوق الانسان، الذي يعتبر الهيئة الأكثر سلطة من بين الهيئات التابعة للأمم المتحدة. أما قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/251، الصادر في 3 نيسان/ابريل عام 2006، الذي أسس المجلس، فهو متوفر على الموقع التالي:
- <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO5/502/66/pdf/N0550266.pdf?OpenElement>.
20. قرار رقم 1993/45 الصادر في 5 آذار/ مارس عام 1993
21. قرار رقم 1997/27 الصادر في 11 نيسان/ابريل عام 1997، فقرة 12 (د).
22. قرار المقرر الخاص، تعزيز الحق في حرية الرأي والتعبير وحمائته، وثيقة الامم المتحدة E/28، CN.4/1998/40 كانون الثاني/يناير عام 1998، فقرة 14.
23. قرار رقم 21998 الصادر في 17 نيسان/ابريل عام 1998، فقرة/42
24. تقرير المقرر الخاص، تعزيز الحق في حرية الرأي والتعبير وحمائته، وثيقة الامم المتحدة E/18، CN.4/1998/40 كانون الاول/يناير عام 2000، فقرة 42.
25. المرجع نفسه الفقرة 43
26. المرجع نفسه، الفقرة 44، راجع الفصل المتعلق بخصوص حق النفاذ الى المعلومات، للمزيد من التفاصيل حول المعايير التي من شأن المقرر الخاص تعزيزها
27. 26 تشرين الثاني/نوفمبر عام 1999. متوفر على الموقع الالكتروني التالي:
<http://www.article19.org/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-1999.pdf>
28. اعتمد في 6 كانون الأول/ديسمبر 2004. متوفر على الموقع الالكتروني التالي:
[http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument](http://www.unhchr.ch/huricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument)
29. البروتوكول الاختياري (الأول) يمثل قبول الدول للدعوى الفردية. في حين أن آراء لجنة الأمم المتحدة لحقوق الانسان لسيت ملزمة قانونا، في قضايا كهذه الا أنها شديدة الاقناع
30. اعتمد الإعلان في سان خوسي، كوستا ريكا، في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1969، في سلسلة معاهدات منظمة الدول الأمريكية رقم 36، ودخل حيز التنفيذ في 18 تموز/يوليو 1978
31. مدينة المكسيك، في 11 آذار/مارس عام 1994.
32. التقرير السنوي للجنة الأمريكية الدولية حول حقوق الانسان لعام 1998، الكتاب رقم 3، تقرير مكتب المقرر الخاص بشأن حرية التعبير، في 16 نيسان/ابريل عام 1999، OEA/Ser.L/V/II.102.Doc.6 rev.، chapter III
33. البلدان هي أنتيغوا وباربودا، الأرجنتين، البهاماس، بوليفيا، بليز، البرازيل، تشيلي، كولومبيا، كوستاريكا، دومينيكا، جمهورية الدومينيكان، الأكوادور السلفادور، غرينادا، غواتيمالا، غويانا، هوندوراس، جامايكا، المكسيك، نيكاراغوا، باناما، الباراغواي، البيرو، سانت كيتس ونيفيس، سانت فانسان وغرينادين، سورينام، ترينيداد وتوباغو، الأوروغواي والولايات المتحدة الأمريكية. يمكن مراجعة المعلومات على http://declaraciondechapultepec.org/english/presidential__sign.htm
34. راجع مطبوعات لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الانسان عدد رقم 2/98، في 6 آذار/مارس عام 1998، فقرات 14-15
35. ملاحظة 32، صفحة 24
36. الدورة الـ 108 العادية، التي انعقدت في 19 تشرين الأول/أكتوبر عام 2000. متوفرة على:
<http://www.iachr.org/declaration.htm>
37. راجع القرار رقم 1932 (XXXIII-O/03) المتعلق بالنفاذ الى المعلومات العامة: تعزيز

الديموقراطية، اعتمد في 10 حزيران/يونيو عام 2003؛ قرار رقم 2057 (XXIV-O/04) عام 2004؛ قرار رقم 2121 (XXXV-O/05) المتعلق بالنفوذ الى المعلومات العامة: تعزيز الديمقراطية، اعتمد في 8 حزيران/يونيو الديمقراطية، اعتمد في 26 أيار/مايو عام 2005؛ قرار رقم 2252 (XXXVI-O/06) المتعلق بالنفوذ الى المعلومات العامة: تعزيز الديمقراطية، اعتمد في 2288 (XXXVII-O/07) المتعلق بالنفوذ الى المعلومات العامة: تعزيز الديمقراطية، اعتمد في 5 حزيران/يونيو عام 2007. راجع الفقرات 1 و2 من القرار الصادر عام 2007.

38. إعلان نويغو ليون، 13 كانون الأول/يناير 2004، رؤساء الدول والحكومات في الأميريكيتين خلال القمة الخاصة للأميريكيتين المنعقدة في مونتيراي، نويغو ليون، المكسيك. متوفر على: http://iica.int/cumbres/CumbresdlasAmericas/DeclarationLeon__eng.pdf.
39. ETS رقم 5، اعتمد في 4 تشرين الثاني/نوفمبر عام 1950، ودخل حيز التنفيذ في 3 أيلول/سبتمبر عام 1953.
40. 25 تشرين الثاني/نوفمبر 1981، ص. 2.
41. الإعلان حول وسائل الإعلام في مجتمع ديمقراطي، 7-8، 4 (95) DH-MM كانون الأول/ديسمبر 1994 الفقرة 16.
42. القرار رقم CM/866/04052005. متوفر على <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=857569&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FDC864>.
43. تقرير اللقاء الـ 65 حول اللجنة التوجيهية لحقوق الإنسان من 6 إلى 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2007، 023 (2207) CDDH، في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2007. في ملف المؤلف.
44. تم اعتمادها في 7 كانون الأول/ديسمبر 2000، الجريدة الرسمية للمجتمعات الأوروبية، 18 كانون الأول/ديسمبر 2000، C 364/01. متوفر على: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/Charter%20of%20fundamental%20rights%20of%20the%20European%20Union.pdf.
45. مسودة معاهدة الإصلاح وهي متوفرة على: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf>.
46. الدورة العادية 32 للجنة الأفريقية حول حقوق الإنسان والشعوب من 17 إلى 23 تشرين الأول/أكتوبر 2002، بنانجول، غامبيا. متوفر على: http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html.
47. اعتمدت في نايروبي، كينيا، 26 حزيران/يونيو 1981، منظمة الإتحاد الأفريقي الوثيقة CAB/LEG/67/3 rev.5, 21 I.L.M.58 (1982) دخلت حيز التنفيذ في 21 تشرين الأول/أكتوبر 1986. تجد المادة 9 ضعيفة في صياغتها بالمقارنة مع المواد النظرية في الأنظمة الإقليمية الأخرى إلا أن اللجنة الأفريقية حاولت أن تفسرها إيجابياً.
48. لقاء رؤساء حكومات الكومنولث، 20 تشرين الأول/أكتوبر 1991، الفقرات 4 و 9. راجع أيضاً برنامج عمل الكومنولث في ميلبروك، لقاء رؤساء حكومات الكومنولث/ 12 تشرين الثاني/نوفمبر 1995.
49. مقتبسة عن تعزيز الحكومة المفتوحة: مبادئ الكومنولث وخطوطه الرئيسية حول الحق بالمعرفة وثيقة المعلومات الخلفية للقاء مجموعة خبراء الكومنولث حول الحق بالمعرفة وتعزيز الديمقراطية والتنمية (لندن: 30-31 آذار/مارس 1999).
50. مقتبسة عن تعزيز الحكومة المفتوحة: مبادئ الكومنولث وخطوطه الرئيسية حول الحق بالمعرفة وثيقة المعلومات الخلفية للقاء مجموعة خبراء الكومنولث حول الحق بالمعرفة وتعزيز الديمقراطية والتنمية (لندن: 30-31 آذار/مارس 1999).
51. البيان، لقاء وزراء قانون الكومنولث (بورت أوف سبائين: 10 أيار/مايو 1999)

52. بيان دوربان (دوربان: لقاء رؤساء حكومات الكومنولث، 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1999. الفقرة 57)
53. بيان، تقرير التعاون الوظيفي في الكومنولث للجنة الجامعة (دوربان: لقاء رؤساء حكومات الكومنولث، 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1999)، الفقرة 20
54. تجد قانون حرية المعلومات على: http://www.the.commonwealth.org/shared__asp__files/uploadedfiles/%7BACO90445-A8AB-490B-8D4B-F110BD2F3AB%7D__Freedom%20of%20Information.pdf وتجد القانون حول الخصوصية على: http://www.the.commonwealth.org/shared__asp__files/uploadedfiles/%7B82BDA409-2C88-4AB5-9E32-797FE623DFB8%7D__protectionof%20%20privacy.pdf
55. العضوية الإلزامية في جمعية ينص عليها القانون لممارسة الصحافة، المجموعة الاستشارية OC- 5/85، 13 تشرين الثاني/نوفمبر 1985، الفقرة 30.
56. المرجع نفسه، الفقرتان 32 و 70
57. قضية كلود ريس وآخرون ضد تشيلي، 19 أيلول/سبتمبر 2006، السلسلة C الرقم 151، الفقرة 77 (المحكمة الأمريكية الدولية لحقوق الإنسان). متوفر على: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec__151__ing.doc
58. المرجع نفسه، الفقرات 92-88
59. المرجع نفسه، الفقرة 174
60. 26 آذار/مارس عام 1987، طلب رقم 81/9248، EHRR 433
61. 7 تموز/يوليو عام 1989، طلب رقم 83/10454، EHRR 12 36
62. 19 شباط/فبراير عام 1998، طلب رقم 89/14967
63. 9 حزيران/يونيو عام 1998، طلب رقم 93/21825 و 94/23414
64. 13 شباط/فبراير عام 2003، طلب رقم 98/42326
65. 15 حزيران/يونيو عام 2004، طلب رقم 01/73562، 01/73565، 01/73712، 01/73744، 01/73972 و 01/73973
66. 19 تشرين الأول/أكتوبر عام 2005، طلب رقم 96/32555
67. لم يعد لا مك غينلي ولا أوديافر ضمناً إلى شكاوى المادة 10. كلتا القضيتين كانتا مستدتين أكثر على مواد أخرى، بما فيها المادة 8
68. لياندر، فقرة 74
69. روش، فقرة 172
70. في قضية سيربو، لم يكن يوجد أي احجام بما يتعلق بدعوى النفاذ الى المعلومات
71. غيرا، فقرة 58
72. لياندر، فقرة 48، 67
73. غاسكين، فقرة 49
74. غيرا، فقرة 60
75. مك غينلي وايفان، فقرة 103-102
76. أوديافر، فقرة 49-44
77. روش، فقرة 125
78. روش، فقرة 166

79. راجع، مثلاً، غاسكين، فقرة 37
80. القرار الصادر في 10 تموز/يوليو عام 2006، طلب رقم 03/19101
81. أعلن القاضي الفرنسي الأول: ”بالنظر الى ذلك، طلبت الملتزمة التحقق من الملفات الادارية التي كانت بحوزة السلطات التي يمكن أن نصل اليها بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة 133 من قانون الاعمار، والذي تعترض عليه الملتزمة. في ظل هذه الظروف، أقرت المحكمة أن رفض الطلب المذكور آنفاً قد شكل تدخلاً في حق الملتزمة بالحصول على معلومات“.
82. للحصول على تحليل مثير للأهمية، راجع هينز، و. و فورهود، د. ”النفاد الى المعلومات التي تملكها الدولة كحق أساسي بموجب الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان“. متوفر على: www.ivir.nl/publications/hins/EuConst_Hins_Voorhoof.pdf
83. وثيقة الامم المتحدة (vol.1) A/Conf.151/26
84. وثيقة الامم المتحدة ECE/CEP/43، اعتمد خلال المؤتمر الوزاري الرابع ضمن عملية ”البيئة من أجل أوروبا“، في 25 حزيران/يونيو عام 1998، ودخل حيز التنفيذ في 30 تشرين الأول/اكتوبر عام 2001. أما بالنسبة إلى أيلول/سبتمبر عام 2007، وافقت 41 دولة طرف على المعاهدة. يمكن ايجاد باقي المعاهدة، وفي لغات عدة على: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>
85. المرجع نفسه، مادة 3 (1)
86. المرجع نفسه، مادة 1
87. المرجع نفسه، مادة 2 (2)-(3)
88. المرجع نفسه، مادة 4 (4)
89. المرجع نفسه، مادة 9
90. ICCP، EM-1/3، كما في تشرين الثاني/نوفمبر عام 2007، وافق على البروتوكول 143 دولة عضو و17 أخرى. متوفر على: <http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>
91. المادة 23 (1) (ب)
92. توجيه EC/18/2001 الصادر عن البرلمان الأوروبي وعن المجلس الأوروبي في 12 آذار/مارس عام 2001، ويتعلق بالاطلاق المتعمد في البيئة للكائنات المعدلة جينياً لاغياً توجيه المجلس EEC/220/90. متوفر على: http://ec.europa.eu/environment/biotech-nology/pdf/dir2001_18.pdf
93. المادة 24، مقترنة بالمواد 13 و14 (3) (أ)
94. المادة 25
95. منظمة الوحدة الأفريقية، القانون الوطني النموذجي الأفريقي حول السلامة في التكنولوجيا الحيوية، تم وضعه من قبل مجلس الوزراء الأسترالي في تموز/يوليو عام 2001. راجع المواد 5 و 12. متوفر على: http://www.africabio.com/policies/MODEL%20LAW%20ON%20BIOSAFETY_ff.htm
96. قرار رقم 144/53، الصادر في 8 آذار/مارس عام 1999.
97. من يريد أن ينسى؟ الحقيقة والنفاد الى المعلومات المتعلقة بالانتهاكات السابقة لحقوق الانسان (لندن: مادة 19، 2000)، ص. 5. العنوان الالكتروني: <http://www.article19.org/pdfs/publications/freedom-of-information-truth-commissions.pdf>
98. 14 آذار/مارس عام 2001، السلسلة C، رقم 75
99. الفقرة 45
100. الفقرة 48

101. راجع أيضاً المادة 23 من الاتفاقية الأميركية لحقوق الانسان
102. العامة بالمعرفة: مبادئ حول حرية إصدار تشريعات تتعلق بالمعلومات (لندن: حزيران/يونيو عام 1999)، المقدمة
103. برنامج الأمم المتحدة الانمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2002: تعزيز الديمقراطية في عالم مفكك (2002: مطبوعات جامعة أوكسفورد، نيويورك و أوكسفورد)، ص.75. متوفر على: <http://www.hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>
104. عضوية إلزامية في لجنة يحددها القانون من أجل ممارسة الصحافة، ملاحظة 55، فقرة 70.
105. راجع مثلاً، هانديسايد ضد المملكة المتحدة، في 7 كانون الأول/ ديسمبر عام 1976، طلب رقم 72/5493، فقرة 49
106. كاستيلز ضد اسبانيا، في 24 نيسان/ابريل عام 1992، طلب رقم 85/11798، فقرة 43
107. التعليق العام للجنة الأمم المتحدة لحقوق الانسان رقم 25، الصادر في 12 تموز/يوليو عام 1996
108. راجع التلفزيون الرأسمالي الأسترالي ضد الكومنولث؛ ولاية نيو ساوث وايلز ضد الكومنولث (1992) 177 CLR 106 (المحكمة العليا) و Nationwide News Pty Ltd ضد ويلز (1992) 681 ALR 108 (المحكمة العليا)
109. س. ب. غوبتا ضد رئيس الهند (1982) AIR (SC) 149، ص. 232
110. منظمة الشفافية الدولية، التقرير العالمي حول الفساد 2003: تركيز خاص: النفاذ الى المعلومات (لندن: الكتب المختصرة، 2003)
111. المرجع نفسه، ص. 6
112. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 4/58 الصادر في تشرين الاول/أكتوبر عام 2003، دخل حيز التنفيذ في 14 كانون الأول/ديسمبر عام 2005. في وقت وضع الكتاب، وافق على الاتفاقية 104 دولة طرف ووقع عليها 140 دولة. راجع: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>
- كما اعتمد المجلس الأوروبي اتفاقية القانون المدني حول الفساد في 4 تشرين الثاني/نوفمبر عام 1999، ETS رقم 174، بالإضافة الى اعتماده اتفاقية القانون الجنائي حول الفساد في 27 كانون الثاني/يناير عام 1999، ETS رقم 173، وذلك بالرغم من أن كلتا الاتفاقيتين لم تؤمنا للعموم النفاذ الى المعلومات. على غرار ذلك، فإن اتفاقية البلدان الأميركية ضد الفساد لعام 1996 لم تؤمن أيضاً النفاذ الى المعلومات.
113. متوفر على: http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties__%20Conventions__%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf تم التصديق على الاتفاقية من قبل 24 دولة، ودخلت حيز التنفيذ في آب/اغسطس عام 2007
114. ريببينا، لورانس، نظام كشف الحكومة المحلية في اليابان، المكتب الوطني للأبحاث الآسيوية، ورقة رقم 16، تشرين الأول/أكتوبر عام 1999، ص. 3.
115. س. ب. غوبتا ضد رئيس الهند، ملاحظة 109، ص. 234
116. سانغ ناك-إين، تقرير دولة كوريا (الملخص في اللغة الانكليزية)، الذي تم تقديمه في المؤتمر الآسيوي حول المجتمع المدني والنفاذ الى المعلومات التي بحوزة الحكومة، طوكيو، اليابان، 13-14 نيسان/ابريل عام 2001
117. كاساس كورديرو وآل ضد قسم الجمارك الوطنية. يمكن الحصول على نسخة اسبانية للقرار على: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103745
118. هوشينز ضد Inc ، (1978) 438 US 1 ، p. 15. KQED.
119. الجزء ذات الصلة من التعديل الأول، ينص على: ”يجب على الكونغرس ألا يصدر أي قانون...

يجرم حرية القول، أو حرية الصحافة، أو حق الناس في التجمع السلمي، ورفع شكاوى ضد الحكومة لتقويم أي خطأ“.

120. راجع الفصل المتعلق بالسويد

121. بانيسار، د.، حرية المعلومات حول العالم 2006: مسح عالمي للنفوذ الى قوانين الحكومات بشأن المعلومات (منظمة الخصوصية الدولية 2006، 'privacy international') ملحق أ. متوفر على: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>

122. تعتبر تقنياً قاعدة وليس قانوناً لكنها لا تزال تتمتع بالطابع الملزم قانوناً

123. سياسة البنك الدولي حول الكشف عن المعلومات (العاصمة واشنطن: البنك الدولي، 1994).
النسخة الأكثر حداثة تعود الى العام 2002 وهي متوفرة على: <http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/documents/disclosurepolicy.pdf>

124. OP-102 الكشف عن المعلومات، بنك البلدان الأمريكية للتنمية، كانون الأول/ ديسمبر عام 1994. النسخة الأكثر حداثة المعنونة "سياسة الكشف عن المعلومات" وضعت في كانون الثاني/يناير عام 2004، متوفرة على: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocu-ment.aspx?docnum=781675>

125. سياسة الكشف عن المعلومات، مجموعة بنك البلدان الأمريكية للتنمية. النسخة الأكثر حداثة والمعنونة "سياسة حول الكشف عن المعلومات"، والتي وضعت في تشرين الأول/أكتوبر عام 2005 متوفرة على: http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB__AD-MIN__PG/DOCUMENTS/NEWS/AFDB%20GROUP%20POLICY%20ON%20DISCLOSURE%20OF%20INFORMATION.DOC

126. المعلومات والكشف عنها، البنك الآسيوي للتنمية، آب/أغسطس عام 2004. النسخة الأكثر حداثة، المعنونة "سياسة الاتصالات العامة" والتي دخلت حيز التنفيذ في آذار/مارس عام 2005، متوفرة على: <http://www.adb.org/Documents/Policies/PCP/PCP-R-PAPER.pdf>

127. سياسة حول الكشف عن المعلومات، البنك الأوروبي لإعادة الاعمار والتنمية، 1996. النسخة الأكثر حداثة، المعنونة سياسة المعلومات العامة وضعت حيز التنفيذ في آذار/مايو عام 2006، متوفرة على: <http://www.ebrd.com/about/policies/pip/pip.pdf>

128. الشريعة متوفرة في لغات عدة على:

[http://www.ifitransparency.org/activities.shtml?x=44474&cals\[select\]=44474](http://www.ifitransparency.org/activities.shtml?x=44474&cals[select]=44474)

129. سياسة الكشف عن المعلومات العامة، برنامج الأمم المتحدة، 1997. راجع الفقرة 3. متوفرة على: <http://www.undp.org/idp/>.

130. الفقرة 6، 11-15

131. الفقرة 20-23

132. راجع النقد الموجه لطلب السياسة بموجب المادة 19 في المنشورات الصحفية المتوفرة على: <http://www.article19.org/pdfs/press/undp-disclosure-policy.pdf>

133. القرار (EC) رقم 2001/1049 الصادر عن البرلمان الأوروبي وعن المجلس في 30 آذار/مارس 2001، يعنى بنفاذ العموم الى ملفات البرلمان الأوروبي، والمجلس والمفوضية. متوفر على: <http://www.europol.europa.eu/register/pdf/r1049>

134. المادة 7 و 8

135. المادة 4 (1)

136. المواد 4 (5) و 9. لقد تم توجيه انتقادات قاسية للقرار من قبل بعض فرق الرقابة على حرية المعلومات. راجع، على سبيل المثال، قسم خدمة المواطنين الأوروبيين، المكتب الأوروبي للبيئة، الجمعية الأوروبية للصحافيين، لجنة مايجرز، وستايت واتش، "كتاب مفتوح من المجتمع المدني حول القانون الجديد المتعلق بالنفاذ الى ملفات مؤسسات الاتحاد الأوروبي" في 2 آذار/مايو عام 2001.

خصائص نظام الحق بالمعلومات

33

تم التأكيد في الفصل السابق على أن الحق بالمعلومات أو بالأحرى الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الجهات العامة هو حق أساسي من حقوق الإنسان التي يضمنها الحق الدولي كأحد أوجه الحق بحرية التعبير. يناقش هذا الفصل تفاصيل إطار عمل المعايير التي يجب أن تكون دعامة التشريعات الخاصة بالحق بالمعلومات، وقد نشأ عدد من المبادئ التفسيرية المهمة في سياق الحق بحرية التعبير. ويمكن استخلاص أفكار أكثر دقة حول مضمون الحق بالمعلومات من عدد من البيانات الدولية المتنوعة والآراء القانونية المتعلقة بالحق بالمعلومات المشار إليها في الفصل السابق. ويمكن استكمال هذه المصادر حيثما يكون الأمر مناسباً عبر ممارسات مقارنة تتعلق بالحق بالمعلومات.

تنشئ الضمانة العامة للحق بالمعلومات بموجب القانون الدولي المذكورة في الفصل السابق فرضية عامة لمصلحة الكشف عن المعلومات التي هي في حوزة الأجهزة العامة. ولا يفترض هذا الأمر أن تضمن الدول الحق بالمعلومات وحسب، بل أنه لا بد من وضع الأنظمة الفعلية من أجل إدخالها حيز التنفيذ عملياً. وتذكر المادة 2 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي¹³⁷:

على كل دولة عضو في هذا العهد، وحيث لا تنص عليه التشريعات القائمة أو أي تدابير أخرى أن تتخذ الخطوات اللازمة بما يتماشى مع عملياتها الدستورية وأحكام هذا العهد، لتعتمد هذا النوع من القوانين أو أي تدابير أخرى قد تكون لازمة من أجل تفعيل الحقوق المعترف بها في هذا العهد.

ويوضح الاجتهاد الدولي حول الحق العام بحرية التعبير ضرورة اعتماد تدابير إيجابية لتطبيق هذا الحق. فعلى سبيل المثال، لقد اعتبرت المحاكم الدولية أنه لا يفترض بالدول أن تمتنع عن مهاجمة وسائل الإعلام وحسب، بل من واجبها أيضاً التأكد من منع حصول هذا النوع من المهاجمة¹³⁸. كما أن الموجبات الإيجابية قد نشأت على أساس الأوضاع الوظيفية¹³⁹ وسياقات مختلفة أخرى¹⁴⁰. وتلك القضايا التي تم ذكرها في الفصل السابق على أنها قد أنشأت حقاً بالمعلومات اعتمدت كلها على الموجب الإيجابي للدول تطبيقاً لحقوق الإنسان. وفي الوقت نفسه، يسمح الحق بالمعلومات ببعض القيود. وتنص المادة 19 (3) من العهد على ما يلي:

إن ممارسة الحق المنصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة (الحق بحرية التعبير) تحمل معها واجبات ومسؤوليات. وقد تكون نتيجة لذلك خاضعة لبعض القيود إلا أن هذه القيود تكون بحسب ما ينص عليه القانون وبما تدعو إليه الحاجة.

- (1) احتراماً لحقوق الآخرين أو سمعتهم
- (2) حماية للامن القومي أو النظام العام أو الصحة والأخلاقيات العامة

ويعترف بقواعد شبيهة في المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان والعديد من الدساتير الوطنية. ووفقاً لهذه الأحكام، لا بد للقيود أن تستوفي اختباراً من ثلاثة أجزاء¹⁴¹. ويوضح الاجتهاد الدولي أن هذا الاختبار يعرض معايير عليا لا يمكن المساس بها. وقد نصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، على سبيل المثال، على ما يلي:

إن حرية التعبير كما تركزها المادة 10 تخضع لعدد من الاستثناءات التي يجب تفسيرها بشكل ضيق ولا بد من أن تكون ضرورة إنشاء استثناء مقنعة¹⁴².

أولاً، لا بد أن ينص القانون على أي قيد لجهة الحق بالمعلومات. فالقيود التي لا تملك أي قاعدة قانونية - لأنها تجري مثلاً نتيجة للممارسة العادية للاستتساب الإداري - لا تكون شرعية. ولا يعمل بهذا الشرط إلا عندما يكون القانون المطروح قابلاً للتنفيذ. أضف أنه لا بد من «صياغته بدقة كافية من أجل السماح للمواطنين بتنظيم تصرفهم»¹⁴³. إن القواعد غير الواضحة أبداً أو القواعد التي تحتوي على الكثير من الاستتساب في التطبيق تكون غير منسجمة مع المعيار.

ثانياً لا بد للقيود أن تحمل هدفاً شرعياً وارداً في المادة 19 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. إن هذه اللائحة حصرية على الرغم من أنها واسعة إلى حد أن القيود التي تملك أهدافاً أخرى مثل عدم إحراج الحكومة، تعتبر غير شرعية.

ثالثاً، يجب أن يكون القيد ضرورياً من أجل حماية الهدف، وقد أقرت المحاكم الدولية أن كلمة «ضروري» تعني أنه لا بد من وجود «حاجة اجتماعية ملحة» للقيد. أما الأسباب التي تعطيلها الدولة تبريراً للقيد فيجب أن تكون «ذات صلة وكافية، وعلى القيد أن يكون «متناسباً مع الهدف المرجو»¹⁴⁴. أما في حالة القيود التي تكون أبعد من اللازم، مثل التكتّم عن معلومات أكثر من المطلوب لحماية الهدف الشرعي، فهي لن تتجح في هذا القسم من الاختبار. أضف أن القيود يجب أن تكون مصممة بحذر وبطريقة تخفف من عملية التقيؤ للحق. وتكون هذه المقاربة أفضل عندما يكون الهدف محمياً بوسائل أقل تدخلاً.

يومن عدد من المعايير والبيانات الدولية المذكورة آنفاً نظرة قيّمة إلى مضمون الحق بالمعلومات الدقيق بالإضافة إلى كل هذه المبادئ. وفي التقرير الصادر في العام 2000 حدّد المقرر الخاص للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير، بالتفصيل المعايير التي يفترض بتشريعات الحق بالمعلومات أن تلتزم بها (معايير الأمم المتحدة)¹⁴⁵. وتدخّل توصية اللجنة الوزارية في مجلس أوروبا في تفصيل أكبر وتؤمّن على سبيل المثال لائحة بالأهداف الشرعية التي قد تبرّر الاستثناءات المتعلقة بالحق بالتنفيذ¹⁴⁶. وتشمل وثائق تحديد المعايير المفيدة الأخرى الاعلان المشترك الذي اعتمده مقرر الأمم المتحدة الخاص حول حرية الرأي والتعبير، وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول حرية وسائل الإعلام، والمقرر الخاص لمنظمة الدول الاميريكية حول حرية التعبير في العام 2004 (الإعلان المشترك)¹⁴⁷، والمبادئ التي اعتمدها وزراء القانون في الكومنولث (مبادئ الكومنولث)¹⁴⁸، وإعلان المبادئ حول حرية التعبير في أفريقيا (الإعلان الأفريقي)¹⁴⁹، وإعلان البلدان الاميريكية للمبادئ حول حرية التعبير (اعلان البلدان الاميريكية)¹⁵⁰، واتفاقية أرهوس¹⁵¹ وقرار أيلول/سبتمبر 2006 الذي اتخذته محكمة البلدان الاميريكية لحقوق الإنسان والذي يقرّ بالحق بالمعلومات¹⁵².

وعلى الرغم من أنّ أنظمة الحق بالمعلومات في الدول المختلفة يختلف بشكل كبير فإننا نجد عدداً كبيراً من أوجه الشبه بينها. فحيث تكون الممارسة متماسكة بما فيه الكفاية، يمكن اعتبارها ممارسة مقبولة تؤمّن التبصر الإضافي في المعايير العامة في هذا المجال.

ويعتبر مبدأ الحد الأقصى من الكشف مبدأً أساسياً يرمى الحق بالمعلومات الذي يأتي مباشرة من الضمانات الدولية الأولية للحق بالمعلومات. ويشمل هذا المبدأ فرضية أن كل المعلومات التي تمتلكها الجهات العامة يجب أن تخضع للكشف، وأن هذه الفرضية تبقى قائمة ما عدا في حالات الإضرار بالمصلحة العامة أو الخاصة الشرعية. أما المعايير الأساسية الأخرى، فهي أن الأنظمة والعمليات يجب أن تتشأ من أجل تفعيل الحق بالمعلومات، كما لا بد للجهات العامة أن تبذل قصارى جهدها من أجل تسهيل هذا النفاذ. أضف إلى ذلك، يجب إنشاء أنظمة استئناف مستقلة من أجل منع أي استتساب إداري غير مناسب في تفسير مدى الاستثناءات الخاصة بحق النفاذ وأوجه القانون الأخرى.

وقد نشرت منظمة المادة 19 مجموعة من المبادئ بعنوان حق الناس بالمعرفة: مبادئ حول التشريعات بشأن حرية المعلومات (مبادئ المادة 19)¹⁵³ محددة معايير أفضل للممارسات حول تشريعات الحق بالمعلومات. تركز هذه المبادئ إلى القوانين والمعايير الدولية وممارسة الدولة المتطورة (كما يظهر، ما بين أمور أخرى، في القوانين الوطنية وأحكام المحاكم الوطنية) ومبادئ القانون العامة التي تعترف بها مجموعة الدول. وقد نشرت منظمة المادة 19 أيضاً نموذج قانون حول حرية المعلومات¹⁵⁴ يترجم المبادئ بشكل قانوني. ويتناول هذا الفصل المبادئ التسع الواردة في حق الناس بالمعرفة.

المبدأ 1 - الحد الأقصى من الكشف

يجب على التشريعات المتعلقة بحرية المعلومات أن تلتزم بمبدأ الحد الأقصى من الكشف

35

كما سبق ذكره، إن مبدأ الحد الأقصى من الكشف يمكن النظر إليه أنه يندرج مباشرة من الضمانات الأولية للحق بالمعلومات ويشتمل على المعنى الجوهرى للحق بالمعلومات. ترد هذه الفكرة صراحة في عدد من القوانين الوطنية كهدف. ويعني مبدأ الحد الأقصى من الكشف أن مدى الحق بالمعلومات يجب ان يكون واسعاً في ما يتعلق بتتويع المعلومات المشمولة والجهات التي تغطيها والأفراد الذين يطالبون بهذا الحق.

وعلى مستوى عام جداً، ينص المبدأ الثاني من مبادئ الكومونولث: «لا بد من قرينة لصالح الكشف». ويشمل الإعلان المشترك للتوكيلات الخاصة بحرية التعبير بياناً قوياً وواضحاً لجهة الحد الأقصى من الكشف:

إن الحق بالنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها السلطات العامة حق أساسي من حقوق الإنسان يجب أن يفعل على المستوى الوطني عبر تشريعات شاملة (مثل قوانين حرية المعلومات) بالارتكاز إلى مبدأ الحد الأقصى من الكشف الذي ينشئ افتراضاً بأن كل المعلومات قابلة للنفاذ ولا تكون خاضعة إلا لنظام محدود من الاستثناءات.

وبشكل خاص، تذكر معايير الأمم المتحدة: «يفترض بالهيئات العامة أن تكشف عن المعلومات ويحق لكل عضو من الناس أن يستلم المعلومات؛ ويشتمل مصطلح «معلومات» على كل السجلات التي هي في حوزة هيئة عامة بغض النظر عن الشكل الذي تأتي فيه». وتحدد اتفاقية أرهوس أيضاً المعلومات بشكل واسع جداً لتشمل «أي معلومات مكتوبة أو مرئية أو مسموعة أو إلكترونية أو بأي شكل مادي آخر»، على الرغم من أن مداها التطبيقي يجب أن يتماشى مع هدفها المحدد بمعلومات حول البيئة (المادة 2 (3)). وتتخذ توصيات اللجنة الوزارية الأوروبية مقارنة أكثر حذراً وتحدد «وثائق الرسمية» بشكل عام على أنها «كل المعلومات المسجلة بأي شكل من الأشكال المسحوبة أو المستلمة أو المحفوظة لدى السلطات الرسمية» لكنها تحدد مدى هذه المعلومات بربطها بأي «وظيفة عامة أو إدارية» وتستثني الوثائق قيد التحضير (المبدأ 1). في الممارسة، تُحدد غالبية القوانين الوطنية المعلومات بشكل واسع جداً بينما هناك أقلية تحد من مدى انتشار المعلومات المغطاة بناءً لوجهة استخدام المعلومات.

ويمكن هنا التمييز بشكل واضح ما بين الحق بالمعلومات (كما هو منصوص عليه في اتفاقية أرهوس) والوثائق والسجلات (كما هي في توصية اللجنة الوزارية الأوروبية). وترجع معايير الأمم المتحدة إلى المعلومات والسجلات معاً على الرغم من أن الحق الأولي الذي تذكره هو الحق بالإنفاذ إلى المعلومات. وقد يكون لهذا الأمر عدد من المضامين الضمنية لكيفية تطبيق القواعد. فلا تفرض غالبية الدول موجبا على الأجهزة العامة من أجل خلق المعلومات على الرغم من أن بعضها يعطي الحق بالإنفاذ إلى المعلومات الذي يفترض بالأجهزة العامة أن تتمتع بها، حتى ولو كانت في وقت الطلب لا تمتلكها. أما إلى أي حد يفترض بالهيئات العامة أن تستخرج المعلومات من السجلات التي تمتلكها باستخدام الوسائل الإلكترونية مثلاً أو عبر البحث في مختلف السجلات عن المعلومة المطلوبة، فليس بالأمر المحدد قانوناً، من الواضح أن عليهم أن يبذلوا جهداً بطريقة ما من أجل سحب هذه المعلومات.

أما القضية الأخرى فهي إذا ما كانت طلبات المعلومات يجب أن تحدد وثيقة محددة أو سجلات أخرى أو يفترض بها فقط أن تسجل المعلومة المطلوبة. وبما أن غالبية الأفراد ليسوا في وضع يسمح لهم بتحديد الوثيقة الفعلية إلا أن الحق يجب أن يعتبر شاملاً للمعلومة. في بعض الحالات القصوى، لقد تم رفض الطلب على أساس التمييز بين الحق بالإنفاذ إلى المعلومات والنفوذ إلى الوثائق¹⁵⁵.

يحدّد المبدأ الرابع (1) من الإعلان الأفريقي السبب الكامن تحت عملية تحديد الهيئات العامة الواسع وينص: «تملك الهيئات العامة المعلومات ليس لنفسها بل كراعية للممتلكات العامة». ويحدد كل من اتفاقية أرهوس وتوصية مجلس أوروبا مدى الهيئات العامة حتى تشمل الحكومة على المستوى الوطني والإقليمي والمستويات الأخرى، و«الأشخاص الطبيعيين والقانونيين طالما أنهم يؤدون وظيفة عامة أو يمارسون سلطة إدارية بحسب ما ينص عليه القانون الوطني»¹⁵⁶. وتستكمل اتفاقية أرهوس الأمر بإضافة أن «أي شخص طبيعي أو قانوني يتمتع بمسؤوليات أو وظائف عامة أو يؤمن الخدمات العامة» (المادة 2 (2)).

لا اتفاقية أرهوس ولا توصية مجلس أوروبا تشمل الأقسام القضائية والتشريعية للحكومة، وانعكس هذا التمييز أيضاً على بعض القوانين الدولية بالارتكاز جزئياً إلى فصل السلطات بحسب الدستور. إلا أن المبدأ الثاني من توصية مجلس أوروبا يعترف بأهمية الإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة وينص:

إلا أن الدول الأعضاء يجب أن ترى وعلى ضوء قانونها المحلي وممارستها المحلية، إلى أي حد يمكن تطبيق مبادئ هذه التوصية على المعلومات التي هي بحوزة السلطات التشريعية والقضائية.

تُطبق القوانين الدولية بغض النظر عن الهيكليات الداخلية بما في ذلك القواعد الدستورية. فعلى الدول أن تطبق الموجبات التي تتعلق بحقوق الإنسان وقد يتطلّب ذلك بعض التدابير الخاصة - على سبيل المثال، قد تحتاج المحاكم إلى تطبيق قواعدها الخاصة بالحق بالمعلومات بدلاً من أن تعمل بموجب قواعد اعتمادها السلطة التشريعية وهي ملزمة للسلطة التنفيذية - إلا أن الموجب يبقى. إضافة إلى ذلك، إن تجربة الدول التي تتضمن سلطات قضائية وأجهزة تشريعية بما فيها تلك التي لديها قواعد فصل قاسية للسلطات، تظهر أن هذه المسألة قابلة للتطبيق. وتتبنّى مبادئ المادة 19 مقارنة قوية تتماشى مع ممارسة أكثر تقدماً لقوانين الحق بالمعلومات ولفكرة أن الإنفاذ إلى المعلومات هو حق من حقوق الإنسان يدعو تحديد الهيئات العامة إلى التركيز على نوع الخدمة المقدمة بدلاً من التعيينات الرسمية بالارتكاز إلى الاعتراف بأن كل مصلحة شرعية يمكن معالجتها بالسريّة عبر نظام مناسب من الاستثناءات. ويدعو المبدأ I تحديد الهيئات العامة إلى استيفاء المعايير التالية:

(على التحديد) أن يشتمل كل أقسام الحكومة وكل مستوياتها بما في ذلك الحكومة المحلية والهيئات المنتخبة التي تعمل بموجب تفويض تشريعي والصناعات المؤممة والمؤسسات العامة والهيئات غير الوزارية (أو المنظمات شبه غير الحكومية) والهيئات

القضائية والهيئات الخاصة التي تقوم بوظائف عامة (مثل صيانة الطرقات أو تشغيل سكك الحديد). كما على الهيئات الخاصة نفسها أن تدخل فيها أيضاً إذا ما كانت لها معلومات قد يخفف الكشف عنها من خطر الإضرار بالمصالح العامة الأساسية مثل البيئية والصحة. إضافة إلى ذلك، على المنظمات الحكومية الدولية أيضاً أن تكون خاضعة لأنظمة حرية المعلومات على أساس المبادئ الواردة في هذه الوثيقة.

في جنوب أفريقيا، يطلب حتى من الهيئات الخاصة أن تفصح عن المعلومات اللازمة من أجل حماية الحق أو ممارسته. وينعكس هذا أيضاً في المبدأ الرابع (2) للإعلان الأفريقي الذي ينص: «يحق للجميع النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات الخاصة والتي تكون ضرورية لممارسة أي حق أو حمايته». وبحسب الاتجاهات الحالية نحو الخصخصة لعدد متزايد من الوظائف والتي كانت تُعتبر ذات طابع عام، يعتبر هذا الأمر تطوراً مهماً في الحق بالمعلومات.

كما أن المعايير الدولية توضح بشكل كبير أن للجميع الحق بالنفاذ إلى المعلومات. وتتص معايير الأمم المتحدة كما هو مذكور سابقاً، على أن «الجميع» يحق له بالحصول على المعلومات. أيضاً، يذكر المبدأ الرابع (2) من الإعلان الأفريقي كلمة «الجميع» بينما يذكر المبدأ الرابع من إعلان البلدان الأميركية «كل فرد». ويرد في المبدأ الثالث من توصية مجلس أوروبا «الجميع» ويحدد المبدأ: «على هذا المبدأ أن ينطبق من دون أي تمييز على أي أساس كان، بما في ذلك على أساس الجنسية». إلا أن بعض القوانين الوطنية تميز في هذا الموضوع فتطبقها فقط على المواطنين، بينما تطبق دول عديدة أخرى الأمر على الجميع.

المبدأ -2 واجب النشر

على الهيئات العامة أن تكون خاضعة لواجب نشر المعلومات الأساسية

من أجل التوصل إلى الحق بالمعلومات، لا يكفي فقط أن نطلب من الهيئات العامة أن توافق على طلبات المعلومات. فالنفاذ الفعلي يتوقف على قيام هذه الهيئات بالنشر الناشط والتوزيع لفئات المعلومات الأساسية حتى في غياب أي طلب. ونرى ذلك في عدد من البيانات الدولية. فتتص معايير الأمم المتحدة مثلاً:

تعني حرية التعبير أن تنشر الهيئات العامة وتوزع الوثائق ذات المصلحة العامة الكبرى على نطاق واسع مثل المعلومات الملموسة حول كيفية عمل الهيئات العامة ومضمون أي قرار أو سياسة تؤثر على الناس...¹⁵⁷

ويدعم المبدأ الرابع (2) من الإعلان الأفريقي هذا الأمر: «على الهيئات العامة وحتى في غياب أي طلب، أن تنشر من تلقاء نفسها المعلومات المهمة المتعلقة بالمصلحة العامة». ويدعو المبدأ الحادي عشر من توصية اللجنة الوزارية الأوروبية كل الهيئات العامة «بمبادرة منها وعندما يكون الأمر مناسباً» القيام بتوزيع المعلومات بهدف تعزيز الشفافية في الإدارات العامة والفاعلية الإدارية والمساهمة في المشاركة الشعبية المطلعة. في السياق نفسه، تلقي اتفاقية أرهوس بموجبات واسعة على الهيئات العامة بهدف توزيع المعلومات البيئية¹⁵⁸. وتدعو توصية مجلس أوروبا أيضاً الهيئات العامة إلى «توفير أكبر قدر من المعلومات بشأن القضايا أو النشاطات التي تكون مسؤولة عنها مثل تحضير لوائح أو سجلات بالوثائق التي تمتلكها» (المبدأ العاشر). وتطلب بعض القوانين الوطنية المتعلقة بالحق بالمعلومات من الهيئات العامة أن تنتج لوائح حول المعلومات العامة على الرغم من أن الأغلبية ولسوء الحظ لا تقوم بذلك.

ويتوقّف مدى هذا الموجب على المصادر المتاحة، إلا أنّ كمية المعلومات المطلوبة يجب أن تزداد مع الوقت وبشكل خاص مع تقدّم التكنولوجيا التي تسهّل نشر المعلومات وتوزيعها. ويدعو الإعلان المشترك للتوكيلات الخاصة إلى زيادة تدريجية في مدى الكشف الوقائي: «يفترض إنشاء أنظمة من أجل زيادة كمية المعلومات الخاضعة لهذا النوع من الكشف الروتيني». ويفترض بالهدف على المدى الطويل أن يجعل المعلومات متاحة وبطريقة وقائية، من أجل الحد من حاجة الأفراد للجوء إلى طلب للحصول عليها.

المبدأ -3 الترويج لحكومة مفتوحة

على الهيئات العامة أن تروّج للحكومة المفتوحة

في غالبية الدول تتجذّر ثقافة السريّة التي تركز إلى تاريخ طويل من الممارسات والتصرّفات. ويعتمد الحق بالمعلومات على تغيير هذه الثقافة لأنه شبه مستحيل إلزام الموظف العام بأن يكون منفتحاً حتى في ظل أكثر التشريعات تقدماً. بل أنّ النجاح على المدى الطويل يعتمد على إقناع المسؤولين العامين بأن الانفتاح ليس فقط بالموجب (غير المرحب به) بل حق أساسي من حقوق الإنسان وأساسي في الحكم السليم الفعال والمناسب. قد نحتاج إلى سلسلة من التدابير الترويجيّة لمعالجة ثقافة السريّة وللتأكد من أن الناس مدركون تماماً للحق بالمعلومات وأثرها عليهم.

وتعترف معايير الأمم المتحدة بالحاجة إلى التدبيرين من أجل إطلاع العموم على الحق بالمعلومات و «معالجة مشكلة ثقافة السريّة في الحكومة». ويعترف المبدأ الثاني من مبادئ الكومنولث بهذا الأمر على أنه حاجة إيجابية، لا سيما «من أجل الترويج لثقافة الانفتاح». ويدعو الإعلان المشترك للتوكيلات الخاصة بالحكومات إلى «اتخاذ الخطوات لمعالجة ثقافة السريّة التي لا تزال قائمة في عدد كبير من الدول ضمن القطاع العام». كما تدعو إلى اتخاذ خطوات «من أجل تعزيز الوعي لجهة قوانين الحق بالإنفاذ إلى المعلومات» وبشكل عام ل «تخصيص الموارد اللازمة والاهتمام اللازم» لتأمين التطبيق المناسب لقوانين الحق بالمعلومات. ويشمل المبدأ العاشر من توصية اللجنة الوزارية الأوروبية الأحكام الأكثر تفصيلاً حول ما تسمّيه ب «التدابير المكتملة» التي يجب أن تشمل التدابير الآيلة إلى إطلاع الناس وتدريب المسؤولين.

وتتراوح التدابير الترويجية الخاصة من دولة إلى أخرى. ويؤمن تخصيص المسؤولية المركزية للتدابير المختلفة - جهاز رقابة مختص مثل مفوض المعلومات أو محقق في الشكاوى أو وزارة حكومية مركزية - مركز مسؤولية للتأكد من إيلاء الاهتمام والموارد المناسبة لهذه المسألة المهمة.

ويمكن اتخاذ تدابير متنوعة لتثقيف الناس. كما قد تلعب وسائل الإعلام دوراً مهماً هنا: فوسائل الإعلام التي تبثّ عبر الأثير مهمة جداً في دول يكون فيها توزيع الصحف ضعيف أو تكون فيها الأميّة منتشرة. كما أن أداة مفيدة أخرى تنص عليها قوانين عديدة متعلّقة بالحق بالمعلومات تقضي بنشر دليل بسيط وسهل حول كيفية التقدم بطلب للمعلومات.

وقد يكون من المفيد أيضاً في معالجة ثقافة السريّة فرض عقوبات على الذين يقومون وعن قصد بعرقلة الإنفاذ إلى المعلومات بأي طريقة كانت بما في ذلك تلف السجلات أو عرقلة عمل الجهة الرقابية. ويذكر الإعلان المشترك بشكل خاص العقوبات التي يجب فرضها على الذين يعيقون الإنفاذ. فقد تكون هذه العقوبات إدارية أو مدنية أو جنائية بطبيعتها أو تكون مزيجاً من الثلاثة. ففي بعض الدول على سبيل المثال، هناك حكم عام لشكاوى العمل والضرر المتعلقة بخسارة جاءت نتيجة خرق للقانون. وتظهر التجربة مع العقوبات الجنائية في عدد من الدول التي لها قوانين متعلقة بالحق بالمعلومات منذ فترة طويلة أن الادعاءات غالباً ما تكون نادرة إلا

أنها توجه رسالة مهمة للمسؤولين مفادها أن العرقلة غير مقبولة. وتشمل الوسائل الأخرى المستعملة من أجل معالجة ثقافة السرية تأمين الحوافز للمؤدين الجيدين وكشف المؤدين السيئين وتأمين الرقابة التشريعية للتقدم المحرز عبر تقارير سنوية حول أداء الهيئات العامة في تطبيق الحق بالمعلومات.

وفي عدد من الدول، يعتبر أحد أهم العراقيل للنفوذ إلى المعلومات هو وضع الوثائق السيء وحفظها غير المناسب. وغالبا لا يعرف المسؤولون ما هي المعلومات التي بين أيديهم وحتى ولو عرفوها فهم لا يستطيعون أن يحدّوا مكان الوثائق التي يبحثون عنها. فحسن إدارة الوثائق الرسمية ليس فقط مركزياً في عملية التطبيق الفعّال للحق بالمعلومات، بل إن إدارة المعلومات هي إحدى الوظائف الأساسية في الحكومة الحديثة والأداء الجيد مسألة رئيسة من أجل تحقيق كل من أهداف الخدمة العامة.

ويدعو الإعلان المشترك للتوكيلات الخاصة إلى أنظمة تحسين إدارة الوثائق: «على السلطات العامة أن تستوفي الحد الأدنى من معايير إدارة الوثائق. فلا بد من إنشاء بعض الأنظمة من أجل تعزيز معايير أرفع مع الوقت». ويعترف مبدأ الكومنولث الرابع أيضاً بأن «على الحكومات أن تحافظ على الوثائق وتصونها». ويدعو المبدأ 10 من توصية مجلس أوروبا أيضاً الدول إلى تأمين الإدارة المناسبة للوثائق تسهيلاً للنفوذ كما والحاجة إلى «قواعد واضحة وثابتة للحفاظ على الوثائق وتلفها». يعالج عدد من القوانين الوطنية هذا الموضوع عبر إعطاء الوزير أو الجهة الرقابية المستقلة تفويضاً بوضع معايير لصيانة الوثائق وتطبيق هذه المعايير.

المبدأ 4- مدى محدود للاستثناءات

39

يجب ان تكون الاستثناءات واضحة وضيقة وخاضعة لاختبارات صارمة لجهة «الضرر» و«المصلحة العامة»

إن عملية تقييم المدى الشرعي للاستثناءات لحق النفوذ إلى المعلومات مسألة معقّدة جداً. فمن جهة، يمكن لنظام واسع من الاستثناءات أن يقوّض دعائم هذا الحق. وفي بعض الحالات تصبح قوانين ممتازة متعلقة بالحق بالمعلومات عاطلة بسبب نظام واسع أو مفتوح من الاستثناءات. ومن جهة أخرى، طبعاً من المهم خدمة كل المصالح المشروعة التي تبرر سرية المعلومات وإلا سيطلب من الهيئات العامة قانوناً بأن تكشف عن معلومات قد تتسبب بضرر غير متوازن نسبياً.

ويظهر تعقيد هذه المسألة وأهميتها في المعايير الدولية. فعلى مستوى عام جداً ينص مبدأ الكومنولث الثالث على أنّ استثناءات الحق بالنفوذ يجب أن تكون «محدودة» و«ضيقة». وتشير مبادئ البلدان الأميركية بدورها إلى أن الحدود المفروضة على الحق بالنفوذ يجب أن تكون «استثنائية» ومحددة مسبقاً بالقانون وتستجيب ل«خطر حقيقي وداهم يهدد الأمن القومي في المجتمعات الديمقراطية» (المبدأ الرابع). إلا أن هذا يتجاهل المصالح الأخرى العديدة المعترف بها عموماً على أنها تضمن الحدود المتعلقة بالحق بالنفوذ مثل الخصوصية وتطبيق القانون.

كما تطلب معايير الأمم المتحدة أيضاً بأن تكون الاستثناءات حسب القانون ومحددة بشكل ضيق:

لا يمكن للرفض بالكشف عن المعلومات أن يركز إلى هدف حماية الحكومات من الإحراج أو الكشف عن سوء تصرفها. بل يجب وضع لائحة كاملة بالأهداف الشرعية التي قد تبرر عدم الكشف في القانون ويجب تحديد الاستثناءات بشكل ضيق تفادياً لتضمينها مواداً لا تتسبب بالضرر بالمصلحة العامة.

ويفترض بالاستثناءات أن تتناسب مع المعايير المحددة في القانون الدولي حول حظر حرية التعبير. فأصبح هذا واضح تماماً من المبادئ العامة كما كان موضوع بحث طويل في قرار ايلول/سبتمبر 2006 الصادر عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التي اعترفت بالحق بالمعلومات كجزء من الحق العام الأوسع بحرية التعبير¹⁵⁹. وهذا يعني أنّ الاستثناءات يجب أن تأتي ضمن القوانين وأن تحمي مصلحة معترف بها على أنها شرعية بموجب القانون الدولي وكلاهما معترف بهما في عدد من البيانات الدولية.

وتعترف القوانين المختلفة حول الحق بالمعلومات بالأهداف الشرعية المختلفة التي قد تخضع لاستثناء في الحق بالإنفاذ إلى المعلومات وهذا موضع جدل. وتقدم توصية مجلس أوروبا لائحة مفصلة وشاملة لكل الأسباب الآيلة إلى الحد من الحق بالمعلومات في المبدأ الرابع الذي يحمل عنوان «الحدود الممكنة للإنفاذ إلى الوثائق الرسمية» كما يلي:

1. قد تحدّ الدول الأعضاء من الحق بالإنفاذ إلى الوثائق الرسمية. يفترض بهذه الحدود أن تكون مذكورة قانوناً ووأ أن تكون لازمة في مجتمع ديمقراطي ومتكافئة مع هدف حماية:
 - (1) الامن القومي وعلاقات الدفاع والعلاقات الدولية
 - (2) السلامة العامة
 - (3) الوقاية ونشاطات التحقيق والإدعاء في المسائل الجرمية
 - (4) الخصوصية والمصالح المشروعة الأخرى الخاصة
 - (5) المصالح التجارية والاقتصادية الأخرى أكانت عامة أو خاصة
 - (6) المساواة بين الأطراف لجهة إجراءات المحكمة
 - (7) الطبيعة
 - (8) التفيتش والمراقبة والإشراف الذي تضطلع به السلطات العامة
 - (9) السياسات الاقتصادية والنقدية والصرفية في الدولة
 - (10) سرية التداولات داخل الهيئات العامة وما بينها خلال التحضيرات الداخلية للمسألة.

يبدو جلياً من المبادئ العامة والبيانات الأخرى الصادرة عن السلطات والمتعلقة بالحق بالمعلومات أنه من غير المشروع رفض الإنفاذ إلى المعلومات فقط لأنها تتعلق بواحد من المصالح المذكورة أعلاه. وتحدد مبادئ منظمة المادة 19 اختباراً من ثلاثة أجزاء للاستثناءات كما يلي:

الاختبار الثلاثي الأجزاء

- على المعلومة أن تكون متعلقة بهدف شرعي وارد في القانون
- على الكشف أن يهدد بالتسبب بإضرار كبير بهذا الهدف
- على الإضرار بالهدف أن يكون أكبر من المصلحة العامة التي تقضي بالحصول على المعلومات.

وتشير بيانات دولية عديدة، وكذلك المبادئ الأميركية ومعايير الأمم لامتحدة، الى الحاجة إلى حظر الضرر كما وإلى إمكانية الإطلاق في المصلحة العامة بالرغم من وجود خطر كهذا. ويعترف المبدأ الرابع (2) من توصيات اللجنة الوزارية الأوروبية بالحاجة إلى الضرر والمصلحة العليا:

قد يرفض الإنفاذ إلى وثيقة ما في حال كان الكشف عن المعلومات يتسبب أو قد يتسبب بالإضرار بأي مصالح مذكورة في الفقرة 1 إلا إذا توافرت أي مصلحة عليا في الكشف

وتسمح اتفاقية أوهوس أيضاً برفض طلبات المعلومات فقط في حال كان «الكشف يؤثر سلباً» على عدد من المصالح المذكورة (المادة 4 (4)). وتعترف اتفاقية أوهوس أيضاً بنوع من المصلحة العامة العليا أو أولوية المصلحة العامة وتتص على ما يلي:

تفسر الأسباب السابقة المذكورة للرفض بشكل حصري مع الأخذ بعين الاعتبار، المصلحة العامة التي يخدمها الكشف وأخذاً بالاعتبار أيضاً ما إذا كانت المعلومات المطلوبة على علاقة بالانبعاثات في البيئة (المادة 4 (4)).

تجد المقاربة المزدوجة «الضرر» و«أولوية المصلحة العامة العليا» دعماً في الإعلان المزدوج للولايات الخاصة الذي ينص على ما يلي:

يفترض بالحق بالنفاذ أن يكون خاضعاً لنظام ضيق من الاستثناءات من أجل حماية المصلحتين العليتين العامة والخاصة بما في ذلك الخصوصية. وتنطبق الاستثناءات فقط حيث يتواجد خطر الضرر الكبير للمصلحة المحمية وحيث يكون هذا الضرر أكبر من المصلحة العامة في الحصول على النفاذ إلى المعلومات.

ليس هناك من حاجة لتحليل قانوني معقد يتعلق بموضوع الاستثناءات، فالاستثناءات تُطبق على حالات محددة، كالحالات التي يُسبب فيها الكشف عن المعلومات خطراً ما: فهذا من قبيل المنطق. في الواقع لدى قوى الدفاع الكثير من المعلومات التي تكون إلى جانب عملياتها أي تكون على علاقة بشراء الأغذية والأقلام مثلاً. فمن الواضح أنه من غير المشروع رفض النفاذ إلى المعلومات على أساس أن هذا الموضوع داخل فقط في إنفاذات الدفاع بما أن الكشف عن هذه المعلومات لن يتسبب بأي ضرر للمصلحة الدفاعية.

41

وفي عدد صغير من الحالات، يكون الضرر ضمنياً وداخلياً في طبيعة الاستثناء. هذه هي الحال مثلاً في حماية المعلومات الخاصة أو المصنّفة أو حيث يكون الكشف يمثل خرقاً للثقة. ومع ذلك، فإن غالبية الاستثناءات التي لا تشمل ذكراً خاصاً للضرر - والتي تسمى في بعض الأحيان استثناءات فتوية - فليس فيها ضرر داخلي ولذلك لا تتجح في هذا القسم من الاختبار.

كما أن بعض الدول تحتوي على استثناءات هي نفسها خاضعة لقيود (استثناء للاستثناء) من أجل الأخذ بعين الاعتبار القضايا التي لا يكون فيها أي ضرر على الهدف الشرعي. فعلى سبيل المثال، عندما تكون المعلومات متوفرة للعموم ويكون في هذه الحالة قد حصل الضرر أو عندما يكون الطرف الثالث المتضرر قد وافق على الكشف وفي هذه الحالة يكون الضرر سقط فعلياً.

بغض النظر عن الحذر الذي يكون قد ساد خلال عملية صياغة الاستثناءات سنجد دائماً بعض الحالات حيث يخدم الكشف عن المعلومات المصلحة العامة الواسعة حتى ولو كان ذلك يضر ببعض المصالح المحمية. ويعود ذلك جزئياً إلى أنه من غير الممكن صياغة الاستثناءات التي تأخذ بالاعتبار كل المصالح العامة العليا وبجزء آخر إلى أن الظروف الخاصة في مكان ما من الزمن قد تعني أن الكشف المصلحة العامة. والمثال على ذلك المعلومات العسكرية الحساسة التي تكشف عن الفساد في القوى المسلحة. فعلى الرغم من أن النظرة الأولى قد تظهر أنها تضعف الدفاع القومي، إلا أن القضاء على الفساد في القوى المسلحة مع الوقت قد يعززها في الواقع.

ومن المعروف أيضاً في الممارسة أنه عندما يكون فقط جزءاً من الوثائق سرياً يفترض بالباقي أن يكون مكشوفاً. وتدعم هذه الفكرة ليس فقط الممارسة الوطنية الواسعة بل أيضاً المبدأ السابع من توصية اللجنة الوزارية والمادة 4 (6) من اتفاقية أوهوس.

وعلى الرغم من أن القيود العامة على حفظ المعلومات ليست جزءاً من الاختبار الثلاثي الأجزاء فهي تساعد على التأكيد أن الضرر «الجامد» لا يخدم الإبقاء على المعلومات سرية إلى الأبد. ففي حالات عديدة، إن خطر الضرر الذي تيرره في البداية القيود يختفي أو يتراجع بشكل كبير مع الوقت. فعلى سبيل المثال، إن غالبية القوانين المتعلقة بالحق بالمعلومات تؤمن نوعاً من الحماية للعمليات الداخلية النقاشية أو أنها تسدي النصح داخل الحكومة. وبينما يمكن تبرير الأمر على المدى القصير، فلا يتوقع كثيراً من خطر الكشف في غضون 15 أو 20 عاماً أن يكون له أثراً مخيفاً على عملية تأدية النصح الحر والصادق، وهي مصلحة أساسية يحميها هذا الاستثناء. وتخلق المهل الزمنية القاسية «للإفصاح التاريخي» فرضية أن الضرر الأصلي لم يعد موجوداً ولذلك فإن استمرار حفظ المعلومات يجب أن يكون مبرراً.

المبدأ 5- عمليات تسهيل النفاذ

يجب معالجة طلبات المعلومات بطريقة سريعة وعادلة ولا بد من مراجعة مستقلة لأي رفض

يتطلب ضمان الحق بالمعلومات في الممارسة ليس فقط كشفاً وقائياً للمعلومات من قبل الهيئات العامة (موجب النشر)، بل أنه يُمكن لأي شخص أن يطلب ويستلم معلومات تمتلكها هذه الهيئات مع الأخذ ببعض الاستثناءات. وهذا الأمر يتطلب بدوره وضع إجراءات تعتمد على الهيئات العامة من أجل معالجة الطلبات العامة. كما تتطلب نظاماً من المراجعة المستقلة لأي قرار داخلي تتخذه الهيئات العامة.

فعمليات النفاذ إلى المعلومات معقدة وتحمل عادة جزءاً كبيراً من قوانين الحق بالمعلومات. وفي الوقت نفسه، ليس لديها امكانية كبيرة كغيرها من المعايير، وتحمل موقفاً متوازناً في البيانات الدولية المتعلقة بالحق بالمعلومات. وتدعو معايير الأمم المتحدة إلى الطلب من الهيئات العامة أن «تتبنى أنظمة داخلية مفتوحة وقابلة للنفاذ تأميناً لحق الناس باستلام المعلومات» وهو يعود في هذا الإطار إلى «الحاجة إلى مهل زمنية متشددة لمعالجة طلبات المعلومات» ومن أجل الإبلاغ عن أي رفض لتأمين النفاذ الذي يشمل «أسباب وجيهة مكتوبة للرفض». ويدعو الإعلان المشترك للوكالات الخاصة إلى إجراءات «بسيطة وسريعة ومجانية أو قليلة الكلفة». وتشمل توصية اللجان الوزارية الأوروبية أكبر عدد من التفاصيل حول العمليات وتضع عدداً من المعايير الخاصة بما في ذلك:

- يفترض بأي هيئة عامة تمسك بالمعلومات أن تعالج الطلبات على قدم المساواة ويحد أدنى من المعاملات.
- لا يفترض بالمتقدم بالطلب أن يبرر طلبه
- يفترض معالجة الطلبات بشكل سريع وضمن المهل الزمنية المحددة
- يفترض تأمين المساعدة «قدر المستطاع»
- لا بد من تبرير أي رفض لتأمين النفاذ إلى المعلومات
- يفترض بالمتقدم بالطلب أن يمنح النفاذ بالشكل الذي يفضلُه إما بالتفتيش في الوثائق أو في تأمين نسخة عنها (المبادئ 5 إلى 7)

نجد غالبية هذه المعايير في أحكام اتفاقية آرهوس (راجع بشكل خاص المادة 4)

من المعروف أيضاً أن أي رفض في كشف هيئة عامة عن المعلومات أو أي فشل في التعاطي مع الطلبات بالطريقة الموصوفة يجب أن يكون خاضعاً للاستئناف. وتقتضي قوانين وطنية عديدة باستئناف داخلي لدى سلطات أعلى ضمن الهيئة المحلية نفسها التي تم رفع الطلب إليها. وتعتبر هذه المقاربة مفيدة تساعد في معالجة الأخطاء وبناء الثقة ما بين المسؤولين الأدنى منصباً من أجل أن يكشفوا عن المعلومات ويؤمنوا التماسك الداخلي.

مع ذلك، من المهم جداً توافر الحق بالاستئناف لدى جهاز مستقل من أجل مراجعة القرارات التي تتخذها الهيئات العامة. ففي غياب ذلك، لا يمكن للأفراد أن يعتبروا أن لديهم الحق بالنفاد إلى المعلومات التي تمسك بها الهيئات العامة بل بالكاد الحق بأخذ طلبهم بالنفاد إلى المعلومات بالاعتبار. وفي غياب المراجعة المستقلة، فقد يصبح من المستحيل الكشف عن المزيد من المعلومات لا سيما تلك التي تفصح عن حالات الفساد أو انعدام الكفاءة.

وبينما تنصّ البيانات الدوليّة المختلفة حول الحق بالمعلومات على مراجعة مستقلة فإنها أقل وضوحاً لجهة طبيعة هذه المراجعة، وبشكل خاص لمعرفة ما إذا كانت المراجعة التي تقوم بها هيئة رقابة مختصة ومستقلة مثل لجنة المعلومات أو المحقق في الشكاوى أو لجنة حقوق الإنسان مطلوبة، أو ما إذا كانت المراجعة من قبل المحاكم التي في غالبية الدول تراقب أعمال الحكومة في غياب هيئات أخرى- قد تكون كافية. وتلجأ بعض المعايير ضمناً إلى هيئات الرقابة والبعض الآخر إلى هيئة مستقلة والمحاكم في آن معاً.

ويدعو مبدأ الكومنولث الخامس بكل بساطة إلى أن تكون القرارات بعدم الكشف «خاضعة للمراجعة المستقلة» بينما يدعو الإعلان المشترك للوكالات الخاصة إلى الحق باستئناف هذا الرفض «لدى هيئة مستقلة تتمتع بالسلطة الكاملة للتحقيق بالشكاوى وحلّها» وتقتصر إنشاء هيئة أخرى غير المحاكم. أما توصية مجلس أوروبا فتتكلّم عن الحق بالاستئناف لدى محكمة قانونية أو أي هيئة مستقلة وغير منحازة أخرى قائمة قانوناً. نرى المصطلحات نفسها مستعملة في المادة 9 من اتفاقية آرهُوس. أما المبدأ الرابع (2) من الإعلان الأفريقي فيتكلّم على مستويين من الاستئناف «لدى هيئة مستقلة و/أو المحاكم».

في الممارسة، ينصّ الحق بالمعلومات الأكثر تقدماً على استئناف لدى هيئة رقابية. وهذا بالنسبة إلى الأشخاص العاديين الذين يبحثون عن المعلومات أفضل من الرجوع إلى المحاكم، وقد برهنت التجربة أنها طريقة فعالة لضمان الحق بالمعلومات. لا يهمّ ما إذا كانت هناك هيئة جديدة يتمّ إنشاؤها لهذه الغاية أو إذا ما أنيطت هذه المهمة بهيئة قائمة مثل لجنة حقوق الإنسان أو المحقق في الشكاوى. فالمهم في كل هذه القضية هو حماية هذه الهيئة أيضاً من أي تدخل سياسي، وقد يكون من الجيد أيضاً تأمين الاستئناف لقرارات الهيئة لدى المحاكم. فالمحاكم هي وحدها التي تتمتع بسلطة تحديد المعايير المتعلقة بالكشف في المجالات الجدلية وأن تؤمّن مقارنة كاملة ومنطقية لقضايا الكشف الصعبة.

وتحترم القوانين الوطنية التي تعتمد أفضل الممارسات بشكل كبير وجهاً مهماً من أوجه الاستئناف الذي يكمن في أنّ الهيئات التي تحاول أن ترفض تأمين النفاذ إلى المعلومات مضطرة إلى تبرير رفضها على أنه شرعي. وهذا يأتي في صلب فكرة أنّ النفاذ إلى المعلومات هو حق ومن فرضية الانفتاح التي يجب أن تفرض كحد أدنى بأن يقع عبء التبرير على الطرف الذي يرفض الموافقة على إعطاء المعلومات. ويعالج عدد من المعايير هذا الموضوع إلا أن الإعلان المشترك للوكالات الخاصة ينص على أن: «العبء يقع على السلطة العامة التي تبحث عن رفض النفاذ من أجل أن تظهر أن المعلومات هذه واقعة ضمن نظام الاستثناءات».

المبدأ 6- التكاليف

لا يفترض بالافراد الامتناع عن التقدّم بطلب نفاذ إلى المعلومات بسبب الكلفة المفترضة

إن عملية فرض كلفة مقابل الحصول على المعلومات مسألة صعبة أيضاً. فمن جهة، إذا كانت الكلفة مرتفعة جداً فستشكّل حاجزاً أمام النفاذ، ونتيجة لذلك تقوِّض دعائم هذا الحق. ومن جهة أخرى، يفرض تأمين النفاذ كلفة على الهيئات العامة التي يفترض بها أن تجد وسيلة لاسترجاعها. ويتوقّف عدد كبير من البيانات الدوليّة المتعلقة بالحق بالمعلومات عند هذه المسألة. فعلى سبيل المثال، تذكر معايير الأمم المتحدة أن كلفة النفاذ

«يجب ألا تكون مرتفعة بالنسبة للمهتمين كذلك لا يجوز مخالفة القانون المتعلق بحرية المعلومات». أما المبدأ الثامن من توصية مجلس أوروبا فأكثر دقة في هذا السياق وهو يدعو إلى مراجعة الوثائق من أجل أن تكون مجانية وأن تكون أي معرفة مفروضة مقابل النسخ لا تتخطى الكلفة الحقيقية التي تتكبدها الهيئة. وقد فصلت اتفاقية آرهوس هذه القواعد المتعلقة بالتعريفات في المادة 4 (8) ونصت على ما يلي:

يمكن لكل طرف أن يسمح لسلطاته العامة أن تفرض بدلاً محددًا مقابل تأمين المعلومات إلا أن هذا البديل يجب ألا يتخطى المبلغ المنطقي. فعلى السلطات العامة التي تنوي فرض هذا النوع من البدلات مقابل المعلومات أن تؤمن لمقدمي الطلبات جدولاً بالبدلات المفروضة وتحدد الظروف التي يتم فرضها فيها ومتى يمكن التخلي عنها ومتى يكون تأمين المعلومات مشروطاً بدفعة مسبقة. في الممارسة، نجد اختلافًا كبيراً في طريقة مقارنة دول متعددة لقضية البدلات مقابل المعلومات.

المبدأ 7- الاجتماعات المفتوحة

يجب أن تكون اجتماعات الهيئات العامة مفتوحة للعموم

تشتمل مبادئ منظمة المادة 19 على فكرة الاجتماعات المفتوحة. فالمنطق وراء الحق بالمعلومات لا ينطبق، في الواقع على المعلومات التي تأتي مسجلة وحسب، بل على اجتماعات الهيئات العامة. بتعبير آخر، لا يهم إذا ما كانت المعلومات منقولة عبر تسجيلات دائمة أو شفهيًا خلال اجتماع. وتدعم معايير الأمم المتحدة هذا الموضوع وتنص على ما يلي: «على قانون (الحق بالمعلومات) أن ينشئ فرضية أن تكون كل الاجتماعات الخاصة بالهيئات الإدارية مفتوحة للعموم».

44

في الممارسة، قلّمنا نرى قوانين الحق بالمعلومات تطلب من الهيئات العامة أن تكون اجتماعاتها مفتوحة على الرغم من أن هذا الأمر ليس بالمجهول تماماً. ولبعض الدول قوانين منفصلة في هذا الموضوع.

المبدأ 8- الأولوية للكشف

لا بدّ من تعديل القوانين التي لا تتماشى مع مبدأ الحد الأقصى من الكشف أو تغييرها

لا يُملي الحق الدولي على الدول كيفية تطبيق قواعدها بما في ذلك في مجال حقوق الإنسان الجوهرية، وينطبق هذا الأمر أيضاً على الحق بالمعلومات. ونتيجة لذلك يعود للدولة نفسها أن تقرّر كيف تعالج قضية الاستثناءات في حق النفاذ إلى المعلومات. وفي الوقت نفسه تتمتع كل الدول تقريباً بمجموعة من القوانين المتعلقة بالسرية، وغالبيتها لا تلتزم تماماً بما سبق بيانه وبشكل خاص في ما يتعلق بالاستثناءات. ولذلك، عليها أن تضع آلية لمعالجة هذه القضية.

مع الوقت، لا بدّ من التوصل إلى التزام معيّن من أجل مراجعة كل القوانين التي تحدّ من الكشف عن المعلومات والعمل على مماشاتها مع قانون الحق بالمعلومات. وكما ينص المبدأ الرابع (2) من الإعلان الأفريقي: «يجب تعديل قوانين السرية عند الحاجة بشكل يتماشى مع مبادئ حرية المعلومات».

ومع ذلك، نجد في هذا الموضوع حلاً على الأمد المتوسط على الأقل. أما الحل على الأمد القصير الذي

يسمح بدخول قانون المعلومات حيز التنفيذ بشكل مباشر نوعاً ما، فيقتضي بأن يكون القانون الذي يؤسس الحق بالمعلومات له أسبقية على قوانين السرية. لذا، عندما يكون هذا ممكناً، يجب تطبيق ذلك عبر تفسير مقيد لقوانين السرية. لكن، عندما يكون النزاع أكثر جدية لا يمكن حله بهذه الطريقة فإن قانون الحق بالمعلومات يتقدم على قانون السرية موضع النزاع.

ليس هذا الموضوع موضع جدل بقدر ما يبدو عليه. فالإعلان المشترك للتوكيلات الخاصة ينص على ما يلي «أن قانون النفاذ إلى المعلومات يُلغى على أي تشريع آخر في حال وجود أي تناقض. أضف أن عدداً من القوانين المتعلقة بالحق بالمعلومات تعتمد هذه المقاربة. وتشمل غالبية القوانين المتعلقة بالحق بالمعلومات مجموعة شاملة من الاستثناءات التي تحمي كل مصالح السرية المشروعة (فقد يتم انتقاد العديد منها لأنها شاملة جداً في هذا الإطار) فلا حاجة لتوسيع الأمر عبر قوانين ترعى السرية. وطبعاً تكون بعض أنظمة فض النزاعات ضرورية من أجل تبادي وضع الموظف العام في وضع يمنعه من نشر المعلومات بموجب قانون السرية، ومطلوب منه أن يفعل ذلك بموجب قانون الحق بالمعلومات. وحل هذا الموضوع لصالح الانفتاح يتماشى مع الفرضية الأساسية الكامنة ضمن الحق بالمعلومات.

قد تكون مسألة التصنيف السري للوثائق مبدئياً بسيطة وسهلة الحل. والتصنيف هو ببساطة عبارة عن تقييم لطبيعة حساسية الوثيقة يقوم به موظف واحد رسمي، ولا يفترض التعاطي معه كسبب مستقل لرفض تأمين النفاذ إلى الوثيقة. ويجب فعليا أن يخضع هذا المضمون نفسه للتقييم لجهة الاستثناءات في كل مرة يُصار الطلب عليه. لكن في الممارسة، تعترف أنظمة عدة بأن التصنيف السري هو استثناء منفصل.

المبدأ -9 حماية مطلق صفارة الإنذار

يجب حماية الأفراد الذين يبلغون عن معلومات حول سوء التصرف - مطلق صفارة الإنذار

في حال كان المسؤولون الرسميون سيخضعون لعقوبة ما، مثلاً بموجب قانون السرية، لأنهم أعطوا بشكل خاطئ بعض المعلومات تماشياً مع الحق بالمعلومات، فإن هؤلاء سيميلون إلى إعطاء الأولوية إلى قانون السرية الذي هم معتادون عليه في كل حال. ونتيجة لذلك، تنص قوانين عدة حول الحق بالمعلومات على الحماية من المسؤولية لكل موظف يقوم بنية طيبة بالكشف عن معلومات تماشياً مع الحق بالمعلومات. فهذه الحماية مهمة جداً لتغيير ثقافة السرية ضمن الحكومة ولرعاية جو من الانفتاح.

كما يتم تأمين حماية شبيهة في كل الدول للأفراد الذين يعطون معلومات حول سوء التصرف أو مطلق صفارات الإنذار. ومن الصعب بشكل عام تحديد ما إذا كان إعطاء المعلومات حول سوء التصرف أو إطلاق صفارة الإنذار مضمون بموجب القانون حتى ولو شمل القانون المصلحة العامة العليا، ولا يمكن أن نتظر من الأفراد الذين يرغبون بالكشف عن المعلومات من أجل المصلحة العامة أن يكون باستطاعتهم القيام بعملية تقييم متوازن معقدة بين المصالح المختلفة التي ستدخل في الاعتبار. فتأمين الحماية لهم أمر يساعد بإيصال المعلومات للناس حول أنواع مختلفة من سوء التصرف. وينص المبدأ الرابع (2) من الإعلان الأفريقي على أن:

لا أحد يخضع إلى أي عقوبة إذا ما أعطى معلومات عن سوء تصرف بنية طيبة أو معلومات قد تكشف عن تهديد حقيقي للصحة أو السلامة أو البيئة عدا ما إذا كانت هذه العقوبات تخدم المصلحة المشروعة وهي لازمة في مجتمع ديمقراطي.

كما تُطالب معايير الأمم المتحدة إلى حماية «أي عقوبة قانونية أو إدارية أو وظيفية عند إعطاء معلومات عن سوء تصرف». وتحدّد سوء التصرف على أنه «ارتكاب جنحة جرمية أو سوء ائتمان أو عدم انصياع إلى موجب قانوني، أو عدم إحقاق الحق، أو فسادن أو خداع أو إساءة في إدارة هيئة عامة». وتضيف مبادئ منظمة المادة 19 على هذا التعريف الخاص بسوء التصرف الكشف عن خطر داهم على الصحة، أو السلامة العامة أو البيئة أكان هذا التهديد مرتبطاً بسوء تصرف فردي أو لا.

الملاحظات

137. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A 2200 (XXI)، 16 كانون الأول 1966، وتم تطبيقه في 23 آذار 1976.
138. راجع، على سبيل المثال، اللجنة الوطنية لحقوق الانسان والحريات ضد تشاد في تشرين الأول/أكتوبر عام 1995، اتصال رقم 92/74 (اللجنة الأفريقية حول حقوق الانسان والأفراد): ميرندا ضد المكسيك، في 13 نيسان/أبريل عام 1999، تقرير رقم 99/5، قضية رقم 11.739 (لجنة البلدان الأميركية لحقوق الانسان) وأوزغور غودام ضد تركيا، في 16 آذار/مارس عام 2000، - طلب رقم 93/23144 (المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان)
139. راجع، على سبيل المثال، فوينتيز بوبو ضد اسبانيا، في 29 شباط/فبراير عام 2000، طلب رقم 98/39293 (المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان)؛ وويلسنو ونوج وآخرون ضد المملكة المتحدة، في 2 تموز/يوليو عام 2002، طلب رقم 96/30668 و96/30671 و96/30678 (المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان).
140. راجع، على سبيل المثال، فيرين غيغين تيريفابريكن ضد سويسرا، في 28 تموز/يوليو عام 2001، طلب رقم 94/24699 (المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان)؛ فيرينيغونغ دموكراتيشر سلداتن أوستريش وغوبي ضد النمسا، في 19 كانون الأول/ديسمبر عام 1994، طلب رقم 89/15153 (المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان)؛ وبلاتفورم آرتز فور داز ليبين ضد النمسا، في 25 أيار/مايو عام 1988، طلب رقم 82/10126 (المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان)
141. راجع، موكونغ ضد الكامرون، في 21 تموز/يوليو عام 1994، للاتصال رقم 1991/458 (لجنة الأمم المتحدة لحقوق الانسان)، الفقرة 7، 9
142. ثورغيرسن ضد إيسلندا، في 25 حزيران/يونيو عام 1992، طلب رقم 88/13778، فقرة 63
143. ذا سانداي تايمز ضد المملكة المتحدة، في 26 نيسان/أبريل عام 1979، طلب رقم 87/13166، EHRH 245 2، الفقرة 49 (المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان)
144. ليفانز ضد النمسا، في 8 تموز/يوليو عام 1986، طلب رقم 82/9815، EHRH 407 8، فقرة 39-40 (المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان)
145. تقرير المقرر الخاص، الترويج للحق في حرية الرأي والتعبير وحمايته، وثيقة الأمم المتحدة E/2000/63/CN.4، الصادرة في 18 كانون الثاني/يناير عام 2000، فقرة 44
146. التوصية 2 (2002) R، رفعت من اللجنة الوزارية الى الدول الأعضاء حول النفاذ الى المعلومات، في 21 شباط/فبراير عام 2002
147. اعتمد في 6 كانون الأول/ديسمبر عام 2004. متوفر على: <http://www.unhchr.ch/hurricane/nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument>
148. ملحق، اجتماع وزراء قانون الكومنولث (مرفأ اسبانيا: 10 أيار/مايو عام 1999)
149. الدورة العادية للجنة الأفريقية حول حقوق الانسان والأفراد، 23-17 تشرين الأول/أكتوبر عام 2002، بانجول، ذا غامبيا. متوفر على http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html

150. اعتمد من قبل لجنة البلدان الأميركية لحقوق الانسان في دورتها ال108 العادية التي عقدت في 19 تشرين الأول/اكتوبر عام 2000. متوفر على: <http://www.iachr.org/declaration.htm>
151. اتفاقية حول النفاذ الى المعلومات، مشاركة عامة في عملية اتخاذ القرار والنفاذ الى العدالة في الشؤون البيئية، وثيقة الأمم المتحدة ECE/CEP/43، اعتمدت في المؤتمر الوزاري الرابع في عملية "البيئة من أجل أوروبا"، الذي انعقد في 25 حزيران/ يونيو عام 1998، ودخل حيز التنفيذ في 30 تشرين الأول/اكتوبر عام 2001.
152. كلود بيريس وآخرون ضد تشيلي، في 19 أيلول/ سبتمبر عام 2006، سلسلة C رقم 151
153. (لندن: 1999). متوفر على: <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
154. (لندن: 2001). متوفر على:
<http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>
155. برنامج الأمم المتحدة الانمائي، على سبيل المثال، قد رفض على نحو مناف للعقل الطلبات على أساس أن سياساته لا تسمح بالنفاذ الى الملفات غير التي نشرت سابقاً. راجع كتاب الاحتجاج على هذا العنوان الالكتروني من قبل منظمة المادة 19:
<http://www.article19.org/pdfs/press/undp-disclosure-policy.pdf>
156. راجع توصيات مجلس أوروبا
157. راجع الملاحظة 145
158. راجع، على سبيل المثال، المادة 5
159. كلود بيريس وآخرون ضد تشيلي، في 19 أيلول/سبتمبر 2006، سلسلة C رقم 151. راجع، بشكل خاص الفقرة 88-92.

البلدان في فصول

أذربايجان

المقدمة

49

تنص المادة 50 (1) من الدستور الأذربايجاني الصادر في العام 1995: «يحق لكل شخص بأن يبحث عن المعلومات أو يحصل عليها أو ينقلها أو يحضرها أو ينشرها». وقّع الرئيس على القانون المتعلق بحق الحصول على المعلومات في العام 2005¹⁶⁰ وقد سبقه قانون العام 1998 حول المعلومات والمكنة وحماية المعلومات¹⁶¹ التي في غالبيتها تتعلق بكيفية تنظيم الحكومات للمعلومات داخلياً. وعلى الرغم من أنها تعطي الحق بالإنفاذ إلى البيانات الشخصية، بالإضافة إلى قانون منفصل صدر في العام 1998 حول حرية المعلومات التي تحدّد مجموعة من المبادئ المتعلقة بالمعلومات إلا أنها لم تتشأ الحق بالإنفاذ¹⁶².

لقد عملت مجموعة على تطوير القانون وكانت تتألف من ممثلين عن الحكومة وعن المجتمع المدني على ضوء عملية استشارية عالية الأهمية بالمقارنة مع التشريعات الأخرى في أذربايجان. إنه قانون مُتجدّد تطوّر خلال عملية الصياغة بأكملها وقد أظهر الإرادة الإيجابية للمشرعين. وهو قانون يشتمل على أحكام تتعلق بالرقابة الإدارية المستقلة (نوع من مفوض المعلومات) وأحكام قوية وموجبات نشر وقائي موسّعة. وفي الوقت نفسه، إن نظام الاستثناءات موسّع جداً، ولا يحتوي القانون على عقوبات في حال كان هناك عرقلة للإنفاذ تماماً كحماية الكشف عن المعلومات بنية طيبة بالإضافة إلى القليل من الإجراءات الترويجية.

إضافة إلى ذلك، كانت عملية التطبيق ضعيفة جداً. عند إرسال القانون إلى الطباعة لم يكن بعد تمّ تعيين مفوض المعلومات على الرغم من أن هذا الأمر كان لا بدّ أن يحصل على أبعاد تقدير بحلول حزيران/يونيو 2006. وبحسب تقرير رفعه معهد حقوق وسائل الإعلام¹⁶³، لم يتم أي جهاز للدولة بتأمين تسجيل الوثائق كما يقتضيه القانون، والمعلومات المتوفرة على المواقع الإلكترونية بعيدة جداً عمّا نصّ عليه القانون، وقلة هي الأجهزة الرسمية التي قامت بتعيين مسؤولين عن المعلومات. ومن 441 طلباً استلمها معهد حقوق وسائل الإعلام المودعة لدى 186 جهازاً عاماً، فإن 125 فقط نال جواباً، و 32 منها فقط أعطى المعلومات المطلوبة، و 17 فقط جاء في غضون مهلة الأيام السبع التي يحددها القانون. وخلاصة القول هي أن النتائج ضعيفة جداً.

الحق بالإنفاذ

تحدّد المادة 2.3 من القانون الأذربايجاني الحق بالإنفاذ إلى المعلومات الذي ينصّ على أن لأي شخص الحق بالحصول على معلومات تقدّم بطلبها ويكون ذلك مجاناً، ومن دون أي حصر وبالمساواة مع غيره في حال كانت هذه المعلومات في أيدي أجهزة عامة. وتأتي المادة 2.2 لتدعم هذا المنطق وهي تنصّ على أن لكل شخص الحق بأن يتقدّم مباشرة بالطلب أو عبر ممثل له لدى السلطات العامة المسؤولة عن المعلومات ويحدّد الشكل والطريقة في الحصول على المعلومات. وتنص المادة 2.1 أيضاً على أن الإنفاذ إلى المعلومات «مجاني».

تحدّد المادة 1 هدف القانون وهو إنشاء إطار عمل قانوني لتأمين نفاذ مجاني وغير مقيد ومتساو بموجب المادة 50 من الدستور بالارتكاز إلى مجتمع مفتوح وخلق الظروف لرقابة المواطنين على ممارسة الخدمة العامة. نجد في المادة 6 لائحة طويلة من مبادئ الإنفاذ إلى المعلومات بما في ذلك، وبالإضافة إلى المبدأ المذكور، موجب الهيئات العامة بالكشف عن المعلومات والحد الأقصى من الشفافية، والمعالجة السريعة للمعلومات، ومجانيّة النفاذ ما عدا خلاف ذلك في حال نصّ القانون عليه. ومسؤولية الجهات العامة في انتهاك الحق بالمعلومات وبأن لا يكون التصنيف واسعاً ومن دون سبب بما يخص فئة الوثائق السرية. مبدئياً يؤمن كل هذا الموضوع قاعدة تفسيرية كافية للقانون.

تحدّد المعلومات في المادة 3.0 على أنها «أي وقائع أو آراء أو معرفة أو أخبار أو أي نوع آخر من المعلومات» بغض النظر عن تاريخ انتاجه أو شكله أو التصنيف. فالمعلومات الخاصة هي معلومات يمكن بشكل مباشر أو غير مباشر أن تسهل تحديد الشخص، بينما تعتبر المعلومات العامة معلومات يتمّ اكتسابها خلال الأداء أو الموجبات القانونيّة. وتستكمل المادة 7 الموضوع وتحدّد المعلومات الموثقة على أنها معلومات مسجّلة على «وسيط بيانات ملموس تأتي بشكل نص أو صوت أو صورة، بغض النظر عن المصدر أو مكان التخزين أو الوضع الرسمي لها أو نوع الملكية أو ما إذا كانت قد صدرت عن الكيان التي هي ملك له أم لا». رسمياً، ينطبق الحق بالإنفاذ إلى «المعلومات» التي تمتلكها الهيئات العامة، ولذلك تكون صلة التحديد الأكثر حصرية للمعلومات العامة الموصوفة بحسب مفهوم الواجبات القانونية غير واضحة. كما أن هناك إمكانية أيضاً في الخلط بين تحديدات المعلومات والمعلومات الموثقة إلا أن كليهما واسع.

تحدّد المادة 3.0 أيضاً الهيئات العامة («مالك المعلومات») على أنها «سلطات الدولة أو البلديات أو الكيانات القانونيّة بغض النظر عن نوع الملكية والأفراد كما تحددهم المادة 9». وتحدّد المادة 9 الهيئات العامة على أنها سلطات الدولة والبلدية والكيانات القانونيّة التي تطبق الوظائف العامة كما والكيانات القانونيّة الخاصة التي تعمل في مضمار «التربية والرعاية الصحيّة والثقافة والمجال الثقافي بالارتكاز إلى الأعمال القانونيّة والعقود». إلا أن موجبات الكيانات القانونيّة الخاصة محدودة بالمعلومات التي تنتج أو تكتسب نتيجة للموجبات العامة (راجع أيضاً المادة 21.2.2). ليس من الواضح ما إذا كانت هذه المجالات المذكورة - التربية والرعاية الصحيّة إلخ... - تعتبر حقاً واجبات عامة بحد ذاتها. فالتحديد واسع جداً وهو مرتبط بالوظيفة أكثر من ارتباطه بالشكل على الرغم من أن الأمر قد يعتمد على كيفية تفسير القانون.

إن الهيئات التي تمتلكها الدولة بشكل كامل أو جزئي، أو الهيئات المدعومة، وأيضاً الكيانات القانونيّة التي تمتلك وضعيات سوق أو حقوق قانونيّة مسيطرة أو حصرية، أو تلك التي تعمل في مجالات الاحتكار الطبيعي، أو التي تعتبر هيئات عامة على علاقة ببعض أنواع المعلومات، بما في ذلك «العروض وأسعار السلع كما والخدمات والتغييرات بالشروط والأسعار». وهذا يُظهر، في حالة ثانية، تقدماً لا نجده الا قليلا في القوانين حول الحق بالمعلومات. وفي الوقت نفسه إن الهيئات التي تمتلكها الدولة، أو الهيئات المدعومة تقع أيضاً تحت موجبات كشف مشابهة شأنها شأن كل الهيئات العامة في عدد كبير من الدول. وكما سبق ذكره، ينطبق الحق بالإنفاذ على كل شخص لا تحدّه الجنسيّة والإقامة ولا أي ظرف آخر.

الضمانات الإجرائية

تنص المادة 11.2 بشكل عام على أنه يفترض بالهيئات العامة أن تنظم نفسها في ما يتعلق بتأمين النفاذ إلى المعلومات. وتنص المادة 2.5 على أن المتقدمين بالطلب قد يستخدمون المعلومات التي يحصلون عليها من الهيئات العامة لأي هدف بما في ذلك الأهداف التجارية. يمكن رفع الطلب بشكل شفهي، إما مباشرة، أو عبر الهاتف، أو خطياً عبر التسليم المباشر، أو عبر البريد، أو الفاكس أو البريد الإلكتروني (المادة 13.1). يفترض بالطلب أن يشتمل على إسم المتقدم بالطلب، وتفاصيله ووصف للمعلومات المرغوب الحصول عليها والشكل الذي يرغب الطالب أن تأتي المعلومات عليه. أما طلب المعلومات الشخصية فيفترض أن يأتي مرفقاً بأوراقه الثبوتية. في حال كان الطلب لا يستوفي كل الشروط، يفترض إبلاغ المتقدم بالطلب في غضون خمسة أيام عمل. ومن الواضح طبعاً أن عدم التمكن من إيجاد المعلومات أمر يكفي لرفض الطلب. وما من حاجة للتقدم بالأسباب المبررة إلا في بعض الحالات، مثل حالات الحاجة إلى التأكيد الرسمي لتأمين المعلومات لأهداف ممارسة الحق، أو حيث يكون البحث عن المعلومات قائم على أساس طارئ (المواد 15 و 21.1 و 24.4).

يطلب بشكل عام من الهيئات العامة أن تضمن «حق الجميع المجاني وغير الحصري والمتساوي» في النفاذ إلى المعلومات (المادة 10.1). بشكل أكثر دقة، يطلب منهم إبلاغ المتقدم بالطلب بشأن «الشروط والسياسات والوسائل» المتعلقة بالتقدم بالطلب، ومساعدة الطالبين على تحديد مكان المعلومات التي يبحثون عنها، ومحاولة مساعدة من لا يستطيع إنتاج طلب خطي بسبب الأمية أو الإعاقة أو ما شابه على القيام بذلك (المادة 17).

يفترض تسجيل الطلبات عند استلامها، إلا إذا كان الطلب شفهيًا أو من مجهول، حتى لو كان الطلب الخطي بموجب ورقة عليها ترويسة أو يتضمن تفصيلاً واحداً عن الشخص فهذا أمر كاف لتسجيل الطلب (المادة 18). لا بد من معالجة كل طلب يتم تقديمه بالطريقة المناسبة (المادة 15.7). أما نتيجة الطلب - سواء كانت بتسليم المعلومات أو برفض الطلب - يجب أن تدخل السجلات مع اسم المسؤول والتاريخ وتفاصيل تأمين المعلومات أو سبب الرفض (المادة 28). هذه أحكام متقدمة وجيدة إذا ما طبقت عملياً تؤمن أثراً يمكن تقيمه من أجل أي استئناف.

تنص المادة 24 على ضرورة الاستجابة للطلبات في أقرب وقت ممكن، وفي كل الحالات ضمن مهلة سبع أيام عمل (راجع أيضاً المادة 10.4.1). في حال دعت الحاجة إلى المزيد من الوقت من أجل تحضير المعلومات، وتحديد الطلب، أو البحث في عدد كبير من الوثائق، يمكن إطالة وقت الاستجابة إلى سبعة أيام عمل إضافية، ويتم إبلاغ المتقدم بالطلب بالموضوع ضمن خمسة أيام عمل (المادة 25). في حال كانت الحاجة إلى المعلومات سريعة جداً لا بد من معالجة الطلب مباشرة، وفي حال تعذر الأمر لا بد من بدء المعالجة في غضون 24 ساعة. وفي حال كانت الحاجة إلى المعلومات تقادياً لتهديد على الحياة، أو على الصحة، أو على الحرية فلا بد من تأمينها في غضون 48 ساعة (المادة 24). فتأمين المهل الزمنية السريعة للحالات التي تكون فيها الحاجة إلى المعلومات طارئة إبتكار جيد قد يكون مفيداً بشكل خاص للصحافيين.

عندما تكون الهيئة العامة لا تمتلك المعلومات المطلوبة، عليها أن تحاول تحديد أي هيئة عامة تمتلك المعلومات وأن تنقل الطلب إليها في خلال خمسة أيام عمل. لا ينطبق هذا الموجب على الهيئات الخاصة التي يغطيها القانون إلا أنه يفترض بالأخيرة إبلاغ المتقدم بالطلب في غضون خمسة أيام في حال كانت الهيئة لا تمتلك المعلومات المطلوبة (المادة 23).

لا يعالج القانون الأذربايجاني المتعلق بطلب المعلومات قضية إبلاغ الطرف الثالث. وتنص المادة 27 على أن الطلب يعتبر ناجزاً عندما يتم تأمين المعلومات، أو نقل الطلب وإبلاغ المتقدم به، أو إعلام المتقدم بالطلب عن كيفية الحصول على المعلومات، أو عند حصول المتقدم بالطلب على «إبلاغ مبرر بالرفض». تستكمل المادة 21.3 التي تنص على أن الاستجابة لأي رفض بتأمين المعلومات يجب أن تكون «صريحة» وأن تشير إلى الأحكام القانونية الخاصة التي تركز عليها. يمكن تبرير الأحكام عبر إضافة بعض المعلومات المتعلقة بحق الاستئناف عند رفض طلب ما.

تعالج المادة 14.1 مسألة شكل الكشف عن المعلومات بينما تنص المادة 10.4.1 بشكل عام على ضرورة الاستجابة للطلب بالطريقة الأنسب للمتقدم به. قد يقوم المتقدم بالطلب بتحديد أشكال متعددة من النفاذ إلى المعلومات بما في ذلك التفتيش عن وثيقة أو فرصة من أجل الحصول على نسخة عن الوثيقة أو الاستحصال على نسخة مصدقة أو تدوين معلومات مرمزة أو تأمين المعلومات بالشكل الإلكتروني. قد يتم رفض تأمين المعلومات بالشكل المطلوب في حال كانت الهيئة العامة لا تتمتع بالتقنيات المناسبة لذلك وعندما يكون شكل المعلومات المحفوظة يمنع القيام بالأمر أو عندما يكون المكان قد يؤثر سلباً على سير عمل الهيئة العامة أو حيث قد يتسبب الأمر بالضرر للسجلات. في هذه الحالات كلها، تحدّد الهيئة العامة شكل النفاذ (المواد 14.5 و 16.1 و 16.2). وتصف المادة 16.2 متى يكون الجواب شفهياً كما على سبيل المثال عندما يتمّ الطلب على شكل استئناف مباشر لدى المسؤول. وعندما تتوافر المعلومات بأكثر من لغة فلا بدّ من تأمينها باللغة التي يفضّلها المتقدم بالطلب (المادة 16.5).

ويكون النفاذ إلى المعلومات مجانياً عندما يأتي عبر تفتيش السجلات وعندما يقوم المتقدم بالطلب شخصياً بنسخ الوثيقة أو عندما لا تتكبّد الهيئة أي دعم تقني لتأمين المعلومات ويفترض أن ينطبق الأمر أيضاً على تأمين المعلومات إلكترونياً. وتكون المعلومات مجانية أيضاً إذا ما كانت معلومات عامة أصلاً. وإلا فعلى المتقدم بالطلب أن يدفع بدلاً معيناً لا يتخطى الكلفة التي تكبّدها الهيئة لتحضير المعلومات وعرضها. وفي خلال ثلاث سنوات، يحضّر الجهاز الإداري لدى الهيئة العامة المسؤول عن المعلومات لائحة بالخدمات الخاضعة لبدل وإجراءات الدفع والمسائل الأخرى المتعلقة بالبدلات. وحتى ذلك الحين، تحدّد كل هيئة عامة هذا الموضوع داخلياً (المادتان 29 و 57.2). عندما تقوم الهيئة العامة بتأمين معلومات غير مكتملة أو غير دقيقة، يجب أن تؤمّن المعلومات الإضافية أو المصحّحة مجاناً (المادة 22.3). هذه أحكام متقدّمة لجهة البدلات، ويُمكن تعزيزها باعتماد مبدأ التنازل عن البدل في بعض الحالات. وفي عدد كبير من أنظمة المعلومات، فإن تحضير المعلومات لا تُرتّب على المتقدم بالطلب أي تكاليف، لأن الأمر يتوقف الى حدّ كبير على مدى فعالية ادارة هذه الوثائق من قبل الهيئة العامة الكفوءة.

واجب النشر

تنصّ المادة 10.4.3 على واجب عام يناط بالهيئة العامة ويقضي بأن تؤمّن إلى الجمهور بعض المعلومات حول النشاطات التي قامت بها من أجل تنفيذ مهمتها. ويعنى الفصل الرابع بقضية الكشف الوقائي عن المعلومات. وتضع المادة 29 لائحة بحوالي 34 فئة من المعلومات التي يجب الكشف عنها بشكل وقائي، بما في ذلك البيانات الإحصائية، والمعلومات، والتوقعات المتعلقة بالميزانية، والتفاصيل المالية، والمعلومات المتعلقة بالموظفين بما فيهم المأجورين، والمعلومات المتعلقة بالبيئة، والوثائق القانونية، والوثائق التخصيلية، والخدمات المؤمّنة ولائحة بالوثائق السرية. إنها لائحة مفضّلة ومتقدّمة لموجبات الكشف الوقائي.

وتنصّ المادة 30 على الكشف عن المعلومات عبر الإنترنت ووسائل الإعلام والمنشورات الرسمية والمكتبات ومراكز المعلومات الأخرى. وتنصّ المادة 31 بشكل عام على أن الكشف عن المعلومات يجب أن يأتي بطريقة تسمح للجميع بالنفاذ إلى المعلومات في أقرب وقت ممكن. وإذا أشار قانون أو اتفاقية دولية الى طريقة خاصة بالكشف، فلا بد من احترامها. ويجب الكشف مباشرة عن كل المعلومات المتعلقة بالتهديد على الحياة والصحة والملكية والبيئة والمسائل الأخرى المتعلقة بالمصلحة العامة مباشرة عن طريق وسائل الإعلام والإنترنت بهدف التخفيف من الخطر.

وتضع المادة 32 موجباً على الهيئات العامة يقضي بإنشاء «موارد معلوماتية» عبر الإنترنت (مواقع إلكترونية أو ما شابه) تسهياً لعملية الكشف الموصوفة في المادة 29. ويطلب من الهيئات الخاصة التي تقوم بوظائف عامة وبموجب المادة 33 أن تتخذ التدابير التي تسمح بتأمين النفاذ إلى المعلومات عبر الإنترنت بما في ذلك عبر إقامة معلومات بالخط المباشر تكون محدّثة و«فعالة».

بحسب المادة 12 يطلب من الهيئات العامة أن تضع سجلات عامة إلكترونية للوثائق الأساسية التي تمتلكها أكان ذلك عبر إنتاجها أو اكتسابها. ويمكن لذلك أن يكون أداة مفيدة تساعد الذين يبحثون عن المعلومات على إيجادها. وهناك عدد من المعلومات مثل سجلات المحاسبة والمراسلات والمذكرات - التي لا يطلب تسجيلها. وعلى «السلطة التنفيذية المختصة» - أي الوزير المسؤول عن القانون بشأن المعلومات - أن تضع السياسات التي ترعى إنشاء السجلات وصيانتها وتحديثها. إضافة إلى الوثيقة الفعلية يجب تسجيل المعلومات التالية: طريقة الاستلام و/أو إرسال الوثيقة حيث يلزم؛ نوع الوثيقة والقيود بشأن النفاذ بحسب إمكانية التطبيق.

الإستثناءات

بشكل عام، يعتبر نظام الاستثناءات في قانون النفاذ إلى المعلومات، على الرغم من احترامه للمعايير الدولية في بعض الأوجه، كأحد أضعف أوجه القانون. وهو يشتمل على لائحة شاملة بأنواع المعلومات التي يجب الإبقاء على سرّها وينقسم إلى فئتين: معلومات «للاستخدام الرسمي» ومعلومات حول الخصوصية. وقد يبدو أنّ القانون يقوم أيضا بوظيفة قانون السريّة، بمعنى أن المعلومات السريّة لا يجب أن يتم الكشف عنها، (إضافة إلى عدم إمكانية نفاذ العموم إليها). وتنصّ المادة 41 على سبيل المثال على أن الهيئات العامة لا بدّ لها من اتخاذ بعض التدابير التي تحمي المعلومات المنوي «استخدامها رسمياً».

ان العلاقة بين قانون النفاذ إلى المعلومات والتشريعات المتعلقة بالسريّة غير واضحة. فمن جهة، تنصّ المادة 4.2.1 على أن قانون الحق بالمعلومات لا ينطبق على الاسرار التي يحددها القانون (المادة 21.1.1 الذي يكرّر هذا الأمر). ومن جهة أخرى، تنصّ المادة 5.2 على أن القوانين الأخرى لا تتعارض مع متطلبات قانون الحق بالمعلومات. ويبدو أن وقع هذه الأحكام يقضي بأن لا يمتدّ قانون الحق بالمعلومات إلى الوثائق التي تتحوّل صراحة إلى سريّة بحسب التشريعات الأخرى.

53

وينصّ قانون الحق بالمعلومات على بعض الاقصاءات العامة، وهي تشمل المقترحات، والمطالبات والشكاوى التي ينظمها القانون الذي يرفع شكاوى المواطنين، وكذلك القيود التي تحددها الاتفاقيات الدولية. كما لا ينطبق قانون الحق بالمعلومات على الوثائق التي تمّت أرشفتها بحسب القانون الذي يرفع الأرشيف الوطني، ويملك هذا القانون نظاما خاصا به للكشف عن المعلومات (المادة 4.2)

وتنصّ المادة 21 من القانون على الأسباب العامة التي تُبرّر رفض تأمين المعلومات، بما في ذلك، عندما يكون المتقدم بالطلب «لا يحق له بحسب القانون الحصول» على المعلومات، أو في حال حصل المتقدم بالطلب على المعلومات، أو إذا كانت الإجابة على الطلب تمنع الهيئة العامة من إنجاز موجباتها بسبب حجم المعلومات المطلوبة، فيكون من غير العملي الاستجابة للطلب في الوقت ذاته، أو أن الاستجابة للطلب تتطلب «تبويب المعلومات ومراجعتها وتوثيقها» (وقد يعني ذلك أن المعلومات المطلوبة ليست موجودة بحدّ ذاتها بل يمكن للهيئة العامة أن تتوصّل إليها من الوثائق الموجودة). فإن بعضاً من هذه التحديدات، وخصوصاً أن عدم الاستجابة للطلب في الوقت نفسه غير ممكنة عمليا - تعطي مجالاً واسعاً للهيئات العامة لترفض معالجة الطلبات.

وإن غالبية هذه الاستثناءات لا تشمل اختبار الضرر بل بدلاً من ذلك، إنها تضع فئات عامة من المعلومات التي لا يمكن الكشف عنها. وفي الوقت نفسه، تشمل غالبية الاستثناءات حدوداً داخلية زمنية حول السريّة. فعلى سبيل المثال، إن المعلومات المجموعة «خلال إجراء الدولة للمراقبة» يبقى سراً فقط إلى حين اتخاذ قرار. وبالنسبة للاستثناءات التي لا تشمل اختبار ضرر، غالباً ما تكون المعايير منخفضة ويكون مصطلح «سوف أو قد» مستعملاً بشكل دائم. أما النتيجة من هذا، فهي أن المعلومات تبقى سريّة حتى وإن كان الكشف عنها لا يتسبب بأي ضرر على الرغم من أن الامر لا يدوم عادة لفترة طويلة. ولا يفرض القانون إصدار شهادات سريّة إلا ان بعض القوانين الأخرى قد تنصّ على ذلك.

ويبدو أن المادة 35.4 تنصّ على ما هو نقيض المصلحة العامة العليا بالقول إن المعلومات قد تبقى سرّية حيث يكون ضرر الكشف عنها يتخطى المصلحة العامة في حال النفاذ إلى المعلومة. ومع ذلك، بما أن هذا الأمر محدود في تطبيق «الاستخدام الرسمي» كما تحدده المادة 35.2 أي بتعبير آخر أن المعلومات التي تكون سرّية أولاً قد تصبح مصلحة عامة عليا حقيقية. وتنص المادة 39.1 على المصلحة العامة العليا المحدودة لجهة المعلومات حول الحوادث أو الجرح طالما أن هذه المعلومات لا تعرقل أي تحقيق.

وتنصّ المادة 22.2 على الكشف الجزئي للوثائق، وفي هذه الحالة، يكون جزء فقط من المعلومات خاضع للكشف فيتمّ فصل هذا الجزء عن القسم المتبقي الذي يفترض أن يبقى سرّياً. وتتكرّر هذه القاعدة في المادة 39.3 المتعلقة بالمعلومات التي لا يمكن اعتبارها مصنّعة على أساس الاستخدام الرسمي (راجع أدناه).

وتماشياً مع المادة 40، يمكن تصنيف المعلومات المنوي استخدامها رسمياً فقط طالما أن ارضية السرية باقية وفي أي حال لما لا يتخطى الخمسة اعوام. أما بالنسبة إلى المعلومات الخاصة فالمهلة الزمنية هي 75 عاماً أو 30 عاماً بعد وفاة المعني أو في قاعدة غريبة نوعاً ما بعد 110 سنوات من ولادة الإنسان في حال كانت الوفاة غير مثبتة.

ويحدّد قانون الحق بالمعلومات فئتين من المعلومات يمكن معالجتها على أنها سرّية ومنها «المعلومات المنوي استخدامها رسمياً» والمعلومات الخاصة والمعلومات المتعلقة بالحياة العائليّة. وتحدّد المادة 35 لائحة طويلة من فئات المعلومات التي تقع ضمن نطاق الأولى بما في ذلك:

- المعلومات حول الانتهاكات الجرميّة والإداريّة حتى تصنيف القضية لدى محكمة أو حتى انتهائها
- المعلومات المجموعة «خلال إجراء الدولة للمراقبة» حتى اتخاذ قرار بشأنها
- المعلومات التي قد يعرقل الكشف عنها صياغة السياسات حتى اتخاذ قرار بشأنها.
- المعلومات التي يؤثر الكشف عنها على الاختبار أو على التدقيق المالي حتى انتهاء هاتين العمليّتين
- المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى المساس بتبادل الأفكار الحر والصريح ضمن هيئة عامة
- المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى أثر سلبي على ادارة الاقتصاد حتى إتمام النشاط المرجو
- المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى المساس بإدارة العدل حتى اتخاذ قرار بالموضوع
- الوثائق التي تعتبرها دول أجنبيّة ومنظمات حكومية دولية سرّية
- معلومات قد يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بالبيئة
- معلومات قد يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بمصالح الهيئة العامة
- المعلومات المصنّفة سرّية بالاتفاق مع هيئة خاصة تقوم بوظائف عامة
- مسودات المراسيم والقرارات والأوامر إلى حين إرسالها للمصادقة.
- الوثائق القانونيّة المتعلّقة بموجبات الهيئات الخاصة التي تقوم بنشاطات احتكاريّة حتى تاريخ التوقيع عليها.

هناك عدد كبير من القوانين المتعلّقة بالحق بالمعلومات يعترف بالفئات الواردة في هذه اللائحة. لكن في القانون الحالي، فإن غياب اختبار الضرر أو ضعفه يجعل هذه اللائحة واسعة جداً.

لا بد من تسجيل كل هذه الوثائق على أنها سرّية ومن الضروري تسجيل تاريخ انتهاء هذه السرية (المادة 36). كما يشمل القانون لائحة طويلة من أنواع الوثائق التي لا يُمكن اعتبارها سرّية كالمعلومات الاقتصادية، والماليّة، والمعلومات المتعلّقة بأي فائدة قد تعود على الأفراد من العموم، أو استطلاعات الرأي، أو المعلومات، أو الكوارث، أو البيئة أو الرعاية الصحيّة إلخ... كذلك يحتوي القانون على لائحة بالمعلومات التي تعتبر سرّية (التي تكون لائحتها كما هو مذكور أعلاه هي نفسها خاضعة لكشف وقائي). لا يمكن للهيئات الخاصة التي تشكّل احتكاراً أن تبقى المعلومات التي تتعلق بشروط العرض وأسعار السلع والخدمات أو أي تعديلات على هذه الأسعار سرا. أما بالنسبة للهيئات الخاصة التي تعمل بدعم عام، فلا يُمكنها أن تبقى شروط هذا الدعم أو استخدامه سرّاً (المادة 37).

وتشير المادة 38 الى المعلومات التي يمكن أن تبقى سرية على أساس أنها خاصة أو تخص الحياة العائلية، وتعني بها الفئات التالية:

- معلومات حول الرؤية السياسية أو الدينية أو الأصول الإثنية أو العرقية أو الصحة أو السمات الفردية والقدرات أو الإعاقة الجسدية أو العقلية.
- المعلومات المجموعة كجزء من التحقيقات في جرم أو جنحة إلى حين صدور الحكم أو حماية للاولاد وللأخلاق العامة والخصوصية والضحايا والشهود أو كما هو مطلوب من أجل تنفيذ الحكم.
- طلبات الحماية الاجتماعية أو الخدمات الاجتماعية وتسجيل الوضع العائلي أو التبني
- معلومات ضريبية ما عدا الديون غير المحصلة
- معلومات حول الحياة الجنسية والعائلية

قد تكون بعض المعلومات المصنفة مميزة نوعاً ما. قد يكون الفرد مثلاً قد أعلن آراءه السياسية أو الدينية بنفسه، في هذه الفرضية، لا تدخل المعلومات أبداً في مجال المعلومات الخاصة.

يسمح للأفراد النفاذ إلى معلومات خاصة بهم، ما عدا في الحالة التي يكون الكشف فيها عن طفل قاصر، أو لمنع الوقاية من جريمة، أو القبض على منحرف، أو حيث يتم جمع المعلومات لأهداف الأمن القومي. أضف إلى ذلك، هناك فئات متنوعة من الأفراد الذين يحق لهم النفاذ إلى المعلومات ذات الطابع الخاص. على سبيل المثال، أهل القصار وأساتذتهم، والذين يعلمون المعوقين، والمسؤولين الرسميين بحسب متطلبات الواجبات الرسمية، وموظفي الشركات الخاصة، والذين يعملون بموجب عقود قانونية في مجالات التربية والصحة والثقافة إلى الحد المطلوب من أجل تأدية هذه الخدمات.

55

كما تنص المادة 8.3 أيضاً على تصحيح البيانات الشخصية. ويشكل هذا الأمر في الواقع نظاماً مصغراً لحماية البيانات. إن هذا المجال القانوني معقد، ولا بد من إيجاد قواعد أكثر تفصيلاً للقيام به بطريقة عادلة. فبدلاً من أن تكون هذه الأحكام مشمولة في قانون الحق بالمعلومات، من الأفضل أن تكون من ضمن قانون خاص يُغطي الأوجه المختلفة لحماية البيانات.

الاستثناءات

يحق لأي شخص أن يتقدم بشكوى لدى مفوض المعلومات أو لدى المحكمة التي تبت بعدم احترام طلب معلومات. ويفترض بهذه الشكوى أن تشتمل على اسم المشتكي، وعنوانه، والمعلومات المتعلقة بالطلب، ووصف للخطأ المزعوم مع أدلة داعمة. وبالتحديد أي جواب تم استلامه من الهيئة العامة المعنية (المادة 49). على مفوض المعلومات ان يأخذ بعين الاعتبار الشكوى في غضون عشرة أيام عمل ويمكن لهذه المهلة أن تمتد إلى عشرة أيام إضافية بموجب تبليغ خطي يسلم إلى المشتكي في حال دعت الحاجة إلى المزيد من التوضيحات والشروحات والوثائق من أجل معالجة الشكوى. (المادة 50).

يمكن رفض الشكوى عندما تكون مجهولة الهوية أو لا تكون على علاقة بنشاطات الجهة العامة المعنية، وإذا كانت «متكررة أو لا تركز إلى أي أسباب، أو إذا كانت منجزة، أو في حال صدر قرار محكمة بشأن القضية، أو في حال لم يستخدم المشتكي الآليات المتوفرة من أجل أن يصحح المشكلة داخلياً. أمّا في الحالات الأخرى، فيحق للمشتكي أن يتوصل إلى قرار منطقي متعلق بالشكوى (المادة 51).

وتنص المادة 43 من قانون الحق بالمعلومات على تعيين «وكيل معتمد لشؤون المعلومات» (مفوض المعلومات) ينتخبه مجلس الملة (البرلمان) من بين ثلاثة أشخاص يحددهم الوزير المختص. ويمكن لأي مواطن حائز على شهادات عليا وخبرة في مجال التربية وله «أخلاقيات ممتازة» أن ينتخب مفوضاً للمعلومات. وينص القانون على

الكثير من الاستثناءات بما في ذلك الأفراد الذين لديهم وظيفة مأجورة، من خارج المجال العلمي أو التربوي أو الإبداعي، من له التزامات للدول الأجنبية، على سجله أحكام بالسجن لم يتمّ التنازل عنها أو أعلنته المحكمة لا يتمّ بالأهلية. قد لا يكون مفوض المعلومات داخلاً في السياسة أو يمثل حزباً سياسياً أو له أي وظيفة في أي منظمة غير حكومية. ويفترض بمن ينتخب مفوضاً للمعلومات أن يلتزم بهذه القواعد في غضون سبعة أيام. وتكون مدة التعيين لخمس سنوات قابلة لإعادة الانتخاب مرة واحدة فقط. وبحسب المادة 44 لهذا المنصب موقع قانوني ممول من موازنة الدولة، إلا أنه هو المسؤول عن إدارة موظفيه. عليه أن يعمل بحسب التنظيمات التي يفترض أن يعتمدها الوزير المسؤول على الرغم من عدم وجود نص صريح بالموضوع.

وتنص المادة 45 على إنهاء البرلمان السابق لأوانه لولاية مفوض المعلومات على أساس عرض يتقدم به الوزير المسؤول. قد يحصل هذا الأمر، في حال لم يتمكن مفوض قانون الحق بالمعلومات من انجاز واجباته، أو اذا كان لا يتمّ بالقدرات التي تسمح له القيام بالمهام الموكلة اليه، أو في حال وفاته، أو تركه المنصب أو في حال صدور قرار محكمة بهذا الشأن. عندما تتمّ إقالة مفوض لا بدّ من إيجاد البديل في غضون خمسة عشر يوماً. بشكل عام، تؤمّن هذه القواعد الحماية الجيدة لاستقلالية مفوض المعلومات، وتعرّز هذه الاستقلالية من خلال الأحكام الصريحة لالتزام المجتمع المدني في هذه العملية.

يتمّ مفوض المعلومات بصلاحيّة أخذ الاجراءات اللازمة التي تسمح له بالتأكد من أنّ الأجهزة العامة تحترم موجباتها بحسب قانون الحق بالمعلومات. ويمكن للمفوض أن يطلق تحقيقاً عند استلامه شكوى أو بمبادرة خاصة منه. وتبحث التحقيقات في مجموعة واسعة من قضايا الامتثال، بما فيها إذا تمّ تسجيل الطلب بطريقة مناسبة، أو إذا تمّ احترام الاجراءات القابلة للتطبيق، أو ما إذا كان الرفض بالكشف عن المعلومات مشروع، أو إذا ما كانت المهل الزمنية المتعلقة بسريّة الوثائق مناسبة، أو إذا كانت الهيئة العامة قد قامت بواجب الكشف الوقائي، أو إذا تمّ اتخاذ الخطوات المناسبة من أجل نشر المعلومات على الأنترنت (المادة 46). إذاً يتمّ مفوض المعلومات بسلطات واسعة جداً للنظر في أي تقاعص من الهيئات العامة في تطبيق قانون الحق بالمعلومات.

وفي اطار التحقيق، يتمّ مفوض المعلومات بسلطة طلب المعلومات واستلامها والاستيضاحات من أي هيئة عامة، بما في ذلك الوثائق السريّة (المادة 48). وينقل مفوض المعلومات أي قرار يصدر من التحقيق إلى الهيئة العامة المعنية وإلى المشتكي وينشر القرار على الأنترنت (المادتان 47.2 و 47.3). يفترض بالهيئة العامة المعنية أن تلتزم بأي تعليمات من قبل مفوض المعلومات لمعالجة المشكلة في غضون خمسة أيام، واعلام المفوض خطياً بالخطوات التي تمّ اعتمادها ونشر كل البلاغات التي تصدر على الأنترنت. ويمكن للهيئات العامة أن تستأنف قراراً صادراً عن مفوض المعلومات لدى المحاكم (المادة 53). وعندما تعجز هيئة عامة عن اتخاذ التدابير المناسبة في الوقت المناسب، يمكن لمفوض المعلومات أن يرفع الوثائق ذات الصلة إلى المحكمة. في الحالة الأولى، تراجع الهيئة الإدارية الملف وترفع تقريراً إلى مفوض المعلومات حول التدابير المتخذة (المادتان 48 و 54).

العقوبات وتدابير الحماية

لا يشمل قانون الحق بالمعلومات في أذربايجان أي أحكام تتعلق بعرقلة النفاذ إلى المعلومات، أو حماية الموظفين الذين يتصرّفون بنية طيبة أو مطلق صفاة الإنذار. وهذه ثغرة كبيرة في أحكام هذا القانون. ومع ذلك، فإن عدداً من التعديلات الواقعة على «قانون الجرح الإدارية» المتعلقة بالحق بالمعلومات تصحّح هذا الوضع جزئياً¹⁶⁴. وتنصّ المادة 181-3 من هذا القانون على سبيل المثال، على تغريم المسؤولين الذين يقومون بالحدّ من الحق بالمعلومات بطريقة غير مبررة، أو في حال تقدّموا بمعلومات خاطئة، أو في حال رفضهم تأمين النفاذ إلى المعلومات، أو إذا حاولوا الرّد على نشر معلومات حول جرح تعني الشأن العام. ولكن ليس هناك من ممارسة موحدة من أجل تنفيذ هذه العقوبات بعد.

التدابير الترويجية

لا يلحظ قانون الحق بالمعلومات سوى مجموعة ضعيفة نوعاً ما من التدابير الترويجية. وتتصّ المادة 8 بشكل عام جداً على نظام من ادارة الوثائق يقضي بأن يقوم الوزير المسؤول بوضع قواعد تتعلّق بـ«التخزين وحفظ الملفات وحماية المعلومات» وأن الهيئات العامة مسؤولة عن الالتزام بهذه القواعد.

وتفرض المادة 10.2 موجباً على الهيئات العامة بتعيين «مسؤول معلومات» أو «قسم معلومات». والمقصود بالمصطلح الأخير الحالة التي يكون فيها أكثر من فرد واحد يتمتّعون بمسؤوليات في هذا المجال. وتتصّ المادة 10.3 على أن تعيين مسؤول معلومات لا يمكن أن يعتبر سبباً لرفض النفاذ إلى المعلومات، بالرغم من أننا لا نفهم بوضوح الحاجة لهذا أحكام. وتحدّد المادة 105 موجبات المسؤول عن المعلومات التي تشمل معالجة طلبات المعلومات وتأمين العلاقة مع مفوض المعلومات ومعالجة الشكاوى والاضطلاع بموجبات أخرى تتعلّق بالمعلومات. وتتطابق بعض المهام الأخرى - مثل مساعدة المتقدم بالطلب - وهي مهام يقوم بها بشكل عام المسؤولون عن المعلومات بموجب قوانين الحق بالمعلومات الأخرى في الهيئات العامة مباشرة بموجب المادة 10.4.

وتماشياً مع المادة 10.6، على الهيئات العامة أن ترفع تقريراً نصف سنوي إلى مفوض المعلومات حول الشؤون المتعلقة بالمعلومات وقد يكون تواتر التقرير أكبر على طلب من المفوض. ويطلب عندذاك من مفوض المعلومات أن يرفع تقارير سنوية إلى البرلمان تتعلّق بتطبيق قانون الحق بالمعلومات الذي يفترض أن يشمل ملخصاً عن النشاطات التي تمّت والمعلومات والانتهاكات والشكاوى والقرارات التي صدرت إلخ... يجب نشر التقرير على الإنترنت ووسائل الإعلام (راجع المادة 53).

57

تتطابق أيضاً بمفوض المعلومات بعض الأدوار الترويجية العامة بما في ذلك توعية الناس حول قانون الحق بالمعلومات، وتأمين المساعدة القانونية لمن يبحث عن المعلومات، ورفع التوصيات إلى الهيئات العامة من أجل تعزيز تطبيق أفضل للقانون، والقيام بنشاطات تدريبية وتوعوية وتحضير نموذج طلب معلومات.

بلغاريا

المقدمة

تضمن المادة 41 (2) من دستور جمهورية بلغاريا¹⁶⁵ الصادر في 1991 الحق بالمعلومات كما يلي: «يحقّ للمواطنين الحصول على المعلومات من هيئات الدولة، ووكالاتها وتكون هذه المعلومات حول أي مسألة لهم فيها مصلحة شرعية، ولا تكون سرا للدولة أو سراً رسمياً ولا تؤثر على حقوق الآخرين. لقد تم اعتماد «قانون النفاذ إلى المعلومات العامة في بلغاريا» (قانون الحق بالمعلومات¹⁶⁶) في 22 حزيران (يونيو) 2000 وذلك من أجل التطبيق العملي للضمانة الدستورية. وقد تمّ تعديل القانون أكثر من مرّة بما في ذلك تغييرات مهمّة جرت في العام 2002، ومؤخراً في العام 2007. إضافة إلى ذلك، تمّ تمرير قانون السريّة وهو قانون حماية المعلومات المصنّفة¹⁶⁷ في نيسان/أبريل من العام 2002. هذا تطوّر مهمّ، بما أنّ قانون النفاذ إلى المعلومات لم يُحدّد المعلومات السرية، لذلك تركت هذه المهمة لتشريعات أخرى.

لدى القانون البلغاري عدد من الخصائص الإيجابية، بما في ذلك مقارنة إبداعية ومتقدّمة للكشف الوقائي عن المعلومات والضمانات الإجرائية الجيدة. في الوقت نفسه، تظهر نقطة ضعف كبيرة وهي النقص في دمج نظام كامل الصلاحيات من الاستثناءات، ومن الشوائب الأخرى غياب أحكام الاستئناف الإداري، والتدابير الترويجية المحدودة.

لقد جرت محاولات مؤخراً للتخفيف من الأحكام التقدمية لقانون الحق بالمعلومات بما في ذلك خلال العام 2007 على الرغم من التخلي عنها في النهاية¹⁶⁸. وفي تقريره السنوي الصادر في العام 2006 ذكر برنامج النفاذ إلى المعلومات، وهي منظمة غير حكومية محترمة ما يلي: «تنتج التغييرات في القيادة السياسية عادة تبديلاً في الممارسات الجيدة، وفي بعض الأحيان تؤدي إلى إلغائها¹⁶⁹». بتعبير آخر، ان النضال المستمر مع الوقت كان ضرورياً من أجل الحفاظ على إطار عمل إيجابي من الانفتاح. وقد لعبت المحاكم دوراً مهماً في هذه العملية ولا سيما في تفسير الاستثناءات¹⁷⁰.

الحق بالنفاذ

تماشياً مع المادة 4 من القانون يحق للمواطنين وللأجانب داخل البلاد والكيانات القانونية بالنفاذ إلى «المعلومات العامة» الخاضعة للشروط والإجراءات المحددة، إلا إذا ما نصّ قانون آخر على إجراء خاص للحصول على تلك المعلومات. إلا أنّ الشرط الأخير مؤسف لأنه يفتح الباب أمام إمكانية قانون آخر ينتج نفاذاً أقلّ فعاليةً وأكبر كلفةً يقوّض دعائم قانون الحق بالمعلومات.

وينصّ القانون على الهدف العام وهو تنظيم العلاقات الاجتماعية التي ترعى النفاذ إلى المعلومات العامة (المادة 1). وتحدّد المادة 6 المبادئ المتعلقة بالنفاذ إلى المعلومات التي تشمل تأمين الانفتاح ودقة المعلومات وضمان شروط النفاذ المتساوية وحماية الحق بالنفاذ إلى المعلومات وضمانة أمن المجتمع والدولة. وعلى الرغم من أن إعلان أهداف القانون هذا مفيد جداً إلا أنه لا يؤمن الكثير من المشورة لجهة كيفية الموازنة بين المصالح المتنافسة والانفتاح عندما تطرح نفسها.

ويحدّد القانون المعلومات العامة على أنها أي معلومات تتعلق بالحياة الاجتماعية، التي تعطي المواطنين فرصة تشكيل آراء تتعلق بالهيئات العامة التي يغطيها القانون، بغض النظر عن كيفية تخزينها مادياً (المادة 2 (1)). وبسبب المشاكل في التفسير الذاتي لمفهوم الحياة الاجتماعية تمّ اقتراح تعديلات في العام 2001، وقد اعتمدها البرلمان عند القراءة الأولى لكن في النهاية تمّ التخلي عنها. ومن الأفضل شمل المعلومات كلها ضمن نطاق القانون من دون إخضاعها لشروط بذكر الحياة الاجتماعية أو نعوت أخرى، ومن تمّ تأمين نظام شامل من الاستثناءات لحماية أي مصالح سرية شرعية أخرى.

وتحدّد المادة 3 مجموعتان من الهيئات العامة. والمجموعة الأولى «هيئات الدولة وهيئات الحكم الذاتي المحلي» والثانية الهيئات التي تخضع للقانون العام والأفراد والكيانات القانونية التي تمولها الموازنة الموحدة بما يغطي التمويل ذلك. هذا تحديد واسع إلا أنه من غير الواضح ما إذا كانت الهيئات الخاصة التي تقوم بوظائف عامة من دون تمويل عام مشمولة فيه أم لا. كما أن وسائل الإعلام مشمولة أيضاً على أنها خاضعة للقانون، على الرغم من أنه قد يبدو من غير المناسب وضع هذه الهيئات الخاصة تحت موجبات خاصة بغض النظر عن دورها المهم في رعاية تدفق حر للمعلومات في المجتمع. طبعاً لم تجر العادة في الدول الأخرى بإخضاع وسائل الإعلام إلى موجبات خاصة للكشف عن المعلومات.

الضمانات الإجرائية

كما هو مذكور، قد يقوم المواطنون أو المقيمون بالتقدم بطلبات للمعلومات. وقد تأتي هذه الطلبات إما شفوية أو خطية بشرط أنه عندما يرفض طلب شفهي يمكن متابعتها بطلب خطي. ويفترض أن يكون ذلك من أجل تقادي أي خسارة قد تنتج عن الطلب الشفهي. لا بد للطلب أن يشتمل إسم المتقدم بالطلب، وعنوانه، ووصف كافة المعلومات المرغوبة، والشكل الذي يريد فيه النفاذ إلى المعلومات، على الهيئة المعنية القيام بتسجيل الطلبات (المادتان 24 و 25). فعندما لا تكون المعلومات المرغوبة واضحة المواصفات بشكل كاف يجب إعطاء المتقدم بالطلب 30 يوماً لتصحيح المشكلة، ولاتعتبر هذه المهلة جزءاً من المدة الزمنية المحددة لتأمين الاستجابة للطلبات (المادة 29).

يجب إعلام المتقدم بالطلب خطياً بالقرار المتعلق بطلبه في أسرع ما يمكن وذلك في غضون 14 يوماً في كل الأحوال، إلا إذا كان الطلب يتطلب عدد كبير من الوثائق، ويحتاج بالتالي الى مزيد من الوقت للاستجابة. وفي هذه الحالة لا بد من التمديد لحوالي 10 أيام بشرط إبلاغ المتقدم بالطلب بهذا الأمر (المادتان 28 و 30). ويمكن تأجيل النفاذ الفعلي حتى دفع البدلات المطلوبة (المادة 35).

عندما تكون الجهة التي رفع إليها الطلب لا تمتلك المعلومات لكنها تعرف أن هيئة عامة أخرى هي التي تمتلكها عليها أن تنقل الطلب إليها في غضون 14 يوماً. وفي حال لم تكن تعرف الهيئة التي تمتلك المعلومات، يجب إعلام المتقدم بالطلب أيضاً في غضون 14 يوماً (المادة 32).

ويحدّد القانون مهلاً زمنيّة مختلفة وإجراءات عديدة في الحالة التي تتطلب موافقة الطرف الثالث للكشف عن المعلومات¹⁷¹. وفي هذه الحالة يمكن تمديد المهلة الزمنية إلى 14 يوماً آخر ولا بد من الاتصال بالفريق الثالث في غضون 7 أيام. ويترتب على كل عملية كشف عن معلومات احترام الشروط التي يفرضها الفريق الثالث بإعطاء موافقته. عندما يرفض الفريق الثالث الموافقة على الكشف عن المعلومات فإن أي جزء من المعلومات يمكن تأمينه من دون أن يؤثر على مصالح الفريق، يفصل عن الباقي ويكشف عنه (المادة 31).

بعد الحصول على حق النفاذ يحدّد البلاغ نطاق المعلومات المكشوف عنها والوقت الذي يفترض بالمتقدم بالطلب أن يتمتّع فيه بالنفاذ، والذي يفترض أن يكون على الأقل 30 يوماً مع تحديد مكان النفاذ وشكله وكلفته. ولن يفترض أن المتقدم بالطلب لم ينفذ الى المعلومات ضمن المهلة المحددة، عليه بكل بساطة التقدم بطلب جديد للنفاذ الى المعلومات. أما في حال رفض النفاذ إلى المعلومات، يجب أن يشتمل الرفض «الأسباب القانونية ووقائع الرفض» كما وتاريخ الاستئناف والحق فيه. وفي الحالتين، يفترض بالبلاغ أن يأتي موقّعاً من المتقدم بالطلب أو أن يرسل بالبريد المضمون. وقد يبدو الأمر نظامياً جداً لا سيما عندما يمنح النفاذ، وفي هذه الحالة يكون التبليغ عبر البريد الإلكتروني أو بأي شكل بسيط آخر كافياً (المواد 34 و 38 و 39).

59

وينصّ القانون على تأمين المعلومات في أربعة أشكال مختلفة، لا سيما قراءة الملف، أو الشرح الشفهي، أو النسخ الورقية أو أي نوع آخر من النسخ. ويضيف أمر اعتمده وزير المالية في كانون الثاني/يناير 2001 تفسيراً خطياً على هذه اللائحة وتنفّذ الهيئات العامة الأمر حالياً. يجب تأمين المعلومات بالشكل المطلوب إلا إذا كان ذلك غير مقبول تقنياً، أو في حال أنتج ذلك زيادة غير مبرّرة في الكلفة، أو أدى إلى مخالفة حقوق المؤلف. يجب تأمين أول نوعين من النفاذ مجاناً بينما تكون بدلات النوعين الآخرين بحسب جدول زمني يحدّده وزير المالية ولا يتخطى الكلفة الحقيقية. ولا يفصل القانون ما قد تشتمله الكلفة بل يتوقّف فقط عند كلفة النسخ والتوزيع أو كلفة الموظفين ذوي الصلة، لكن مرسوم العام 2001 قد أوضح بأنه يُمكن فرض التكاليف المادية فقط، وليس تكاليف الموظفين. ويحدّد الأمر ثمن كل صفحة منسوخة وهو 0.09 ليفا بلغارية (حوالي 0.07 دولار أميركي). ولا بد من إعلام المتقدم بالطلب في ما يتعلّق بأشكال النفاذ والبدلات المفروضة. كما يجب إبلاغ المتقدم بالطلب مباشرة عن اشكال النفاذ هذه والبدلات المتعلقة بها. ويُمكن لذوي الإعاقات أن يطلبوا النفاذ بشكل يتناسب مع حاجاتهم (المواد 20، 21، 26، 27).

واجب النشر

ويشمل قانون الحق بالمعلومات البلغاري أحكاماً شديدة لجهة موجب النشر. فعلى الهيئات العامة أن «تصدر» المعلومات الرسمية الواردة في وثائقها الرسمية كما وأنواع أخرى من المعلومات المطلوب نشرها قانوناً (المادة 12). كما ويفترض بالهيئات العامة نشر المعلومات المتعلقة بالنشاطات أكان ذلك على شكل منشورات أو عبر إعلانات (المادة 14). وينصّ القانون أيضاً على نشر المعلومات المتعلقة بالهيئة العامة بشكل مستمر بما في ذلك وصف لسلطاتها وهيكلتها ووظائفها ومسؤولياتها ولائحة بالوثائق الرسمية التي تصدر ضمن سلطاتها واسم المكتب الصالح لاستلام طلب المعلومات واسمه وتفاصيله (المادة 15). ويطلب من وزير إدارة الدولة أن ينشر على أساس سنوي ملخصاً عن هذه المعلومات التي «تكون متوفرة في كل إدارة ليراجعها المواطنون». (المادة 16).

وتطلب المادة 14 في الفقرة 2 من الهيئات العامة أن تنشر المعلومات التي تساعد في الابتعاد عن الأمور التي قد تشكل تهديداً للحياة أو الصحة أو الأمن أو الملكية، والتي تصحح المعلومات المنشورة سابقاً التي لم تكن دقيقة، أو التي يطلب قانون آخر نشرها. كما أنها تدعو إلى نشر المعلومات التي قد تكون ذات مصلحة عامة. إن النطاق الدقيق لموجبات النشر هذه ليس واضحاً. فيمكن لمعلومات «المصلحة العامة» أن تأتي بتعبير عام بحسب كيفية تفسيرها في الممارسة. ويمكن اعتبار هذا الحكم طريقة للانتقال إلى النشر الوقائي لكل المعلومات التي قد يرغب أي شخص بالإنفاذ إليها، وقد أصبح الأمر ممكناً حالياً بفضل التقدم المحرز في مجال تكنولوجيا المعلومات. إن المصلحة العامة العليا بصلتها بموجب النشر تشكل ابتكاراً مثيراً للاهتمام لا نجده في عدد كبير من القوانين الأخرى. ومن المثير أن قانون الحق بالمعلومات البلغاري لا ينص على المصلحة العامة العليا ضمن طلب المعلومات.

الاستثناءات

ولا يشمل قانون الحق بالمعلومات البلغاري، على عكس غالبية قوانين المعلومات، لائحة شاملة بالاستثناءات. بل أن المعلومات المصنفة سرية تماشياً مع قوانين أخرى مستثنى من تحديد المعلومات العامة ويحدد القانون أيضاً أن هذا النوع من المعلومات لا يجب كشفه¹⁷².

هذا الحكم مؤسف ومناف للمعايير الدوليّة كما ولممارسات غالبية الدول الأخرى. وعلى الرغم من أن هناك عدداً من قوانين الدول الأخرى لا تزال قوانين السرية لديها قائمة، لكن تتضمن غالبيتها مجموعة من الاستثناءات. إلا أن المشكلة في الإبقاء على قوانين السرية أنها قلماً تتماشى مع المعايير الدوليّة أو أفضل الممارسات المتعلقة بالاستثناءات. وبشكل خاص، قلة هي التي تطلب حظر الإضرار قبل الإحجام عن إعطاء المعلومات. ما من مصلحة عامة عليا في القانون وما من مهل زمنية تاريخية للسرية. فقانون حماية المعلومات المصنفة يحدّد المهل الزمنية بحسب مستوى التصنيف الذي قد يمتد إلى 2، 5، 15 أو 30 سنة (المادة 34 (2)). إلا أن قانون الحق بالمعلومات ينص على إمكانية فصل المعلومات المعنوية الذي ينص على أن الإنفاذ قد يكون كاملاً أو جزئياً (المواد 7 (2) و 37 (1)).

60

كما يشمل القانون عدداً من الاستثناءات الإضافية المبعثرة عبر أحكامه. وبشكل عام، لا تكون خاضعة لاختبارات الضرر ولا يكون أي منها خاضعاً للمصلحة العامة العليا. وتتصّ المادة 2 (3) على أن القانون لا ينطبق على البيانات الخاصة. وهذا مؤسف، لا سيما في غياب مصلحة عامة عليا أو أي حدود أخرى. وتمتلك الهيئات العامة مجموعة واسعة من البيانات الشخصية، ومن الأفضل ألا يُطبّق هذا الاستثناء إلا على المعلومات التي قد يسبّب الكشف عنها ضرراً بمصلحة الخصوصية الشرعية. وتستثني المادة 8 المعلومات التي يمكن الحصول عليها خلال تأمين الخدمات الإدارية والمعلومات التي تحفظ في أرشيف الدولة. ويُعطي ما سبق، الكثير من المعلومات التي ليس فيها مصلحة سرية مشروعة.

وتتصّ المادة 5 على أن الحقّ بالإنفاذ لا يمكن ممارسته بطريقة تفوّض الحقوق الأخرى، أو السمعة، أو الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة أو المعايير الأخلاقية. وهذا حظر واسع وغامض لا يتماشى مع الممارسة في عدد من الدول ويفتح المجال لعدد من الانتهاكات الخطرة، علماً أن الممارسة لم تظهر على أنها عائق مهم للإنفاذ. ويبدو أيضاً أنها تركز على مفهوم خاطيء في ما يتعلق بالفرق بين الإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة وحرية التعبير، والحاجة إلى القيود على الأخيرة في الحالات التي لا مجال فيها للقيود على الأولى.

وتحدّد المادة 13 (2) بعض القيود على الإنفاذ إلى المعلومات العامة الإدارية بما في ذلك، ما يتعلق بالأعمال التحضيرية لوثيقة رسمية ولا يكون لها أهمية بحد ذاتها (على الرغم من أن التعديلات تتطلب نشر المعلومات بعد اعتماد الوثيقة). وتستبعد المادة نفسها المعلومات المتعلقة بالمفاوضات القائمة والتي تبدو واسعة جداً وعلى غير علاقة بأي ضرر خاص. ومع ذلك، ونتيجة لتعديلات العام 2002 أصبح الاستثناءان محدودان زمنياً بسنتين. وتتصّ المادة 17 على أن الإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات الخاضعة للقانون العام والهيئات الخاصة التي تمولّها الموازنة الموحدة يكون غير محدود وخاضع للمادة 17 (2) التي تسمح بالقيود على الأسرار التجارية التي

قد يؤدي كشفها إلى منافسة غير عادلة. وتضيف المادة 37 على هذا الموضوع استثناءً في الحالات التي تؤثر فيها المعلومات على طرف ثالث لم يعط موافقته (راجع أعلاه لتوصيف أوجه هذا الأمر الإجرائية). وإن نطاق مصطلح «يؤثر» غير محدد إلا أنه قد يكون واسعاً جداً. وفي عدد من قوانين الحق بالمعلومات، يكون هذا الاستثناء محدوداً بالمعلومات المؤمّنة بالأمانة والتي قد يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بالمصالح الشرعية للطرف الثالث المعني. في حالة المعلومات التي سبق نشرها، يطلب من الهيئة العامة أن توجه المتقدم بالطلب الى المعلومات، بدلاً من أن تؤمّن لها بنفسها (المادة 12 (4)).

للنظرة الأولى، نجد أن نظام الاستثناءات الذي ينصّ عليه قانون الحق بالمعلومات البلغاري واسع جداً. وفي غالبية يعتمد على استثناءات قوانين أخرى لا يتوقع من غالبيتها احترام المعايير الدولية المتعلقة بالانفتاح. إضافة إلى ذلك، إنها تضيف عدداً من الاستثناءات قلة منها تركز على الضرر وغالبيتها واسعة جداً للبدء بها. في بعض الحالات، لقد ضيّقت المحاكم مدى الاستثناءات على الرغم من أن بعض المحاكم الأخرى فسّرت القانون بشكل أوسع مثلاً، في ما يتعلق بحماية مصالح الطرف الثالث والأسرار التجارية.

الاستثناءات

لا ينصّ قانون الحق بالمعلومات على أي استثناء داخلي أو إداري. هذا نقص كبير لأن الخيار الوحيد لمقدمي الطلبات الذين يرفض طلبهم هو التوجه إلى المحاكم وهذه مسألة تتطلب الوقت والمال. ينصّ القانون على الاستثناءات لدى المحاكم التي تكون لها سلطة رفض القرار الأساسي، أو تعديله وعندما يحصل ذلك، يأتي النفاذ بحسب قرار المحكمة. وعندما يتطلب الأمر ذلك، يمكن للمحكمة أن تنظر في الأدلة بما في ذلك المعلومات المعنية، سراً إذا لزم الأمر (المادتان 40 و41).

العقوبات وتدابير الحماية

ينصّ قانون الحق بالمعلومات على عقوبات عندما يرفض موظف الاستجابة للمهل الزمنية القابلة للتطبيق، أو يرفض احترام قرار محكمة يعطي النفاذ، أو احترام الشروط المتعلقة برضى الطرف الثالث. أوفي حال الهيئات الخاضعة للقانون العام والهيئات العامة التي تمويلها الموازنة الموحدة إن لم يؤمن النفاذ إلى المعلومات. وينصّ القانون على غرامات عديدة لهذه الجرح إلا إذا كانت خاضعة إلى عقوبة أقصى بحسب قانون آخر (المادة 42). ولا يشمل القانون أي تدابير للحماية في حالات الكشف عن المعلومات بنية طيبة، سواء بحسب تطبيق القانون أو في حالات الاستعمال السيء.

التدابير الترويجية

ينصّ القانون على بعض الإجراءات الترويجية. ويطلب من بعض الهيئات العامة لا سيما المجموعة الأولى منها التي تحددها المادة 3 - من هيئات الدولة والوحدات الأرضية وهيئات الحكم الذاتي المحلي - لكن ليس الآخرين، ونتيجة لتعديلات العام 2007 أن تعين مسؤولي معلومات يكونوا مسؤولين عن التعاطي مع طلبات النفاذ¹⁷³. ليس من الواضح لماذا تمّ تحديد هذا الموجب بهذه الطريقة.

ولا يشتمل القانون على عدد من الإجراءات الترويجية الموجودة في عدد من قوانين الحق بالمعلومات، مثل موجب إنتاج دليل للناس حول ممارسة حقهم بالمعلومات، أو قواعد متعلقة بإدارة الوثائق، وأحكام متعلقة بتدريب الموظفين العاميين أو متطلبات التقرير تأميناً للشفافية بشأن كيفية تطبيق القانون.

لا ينصّ دستور الهند على حماية صريحة لحق المعرفة. لكن في العام 1982 حكمت المحكمة العليا بأن النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة داخلية في الضمانة العامة لحرية الكلام والتعبير التي تحميها المادة 19 من الدستور وأن السريّة «استثناء مبرر فقط حيث أن المتطلبات الصارمة للمصلحة العامة تفرض ذلك»¹⁷⁴. وعلى الرغم من هذا القرار الواضح مرّ وقت قبل اعتماد تشريع الحق بالمعلومات.

لقد تمّ اعتماد قانون وطني لحرية المعلومات في العام 2002¹⁷⁵ في شهر كانون الأول/ديسمبر بعد سنوات طويلة من النقاش العام، وبعد اعتماد قوانين حول الحق بالمعلومات في عدد من الولايات الهندية¹⁷⁶. إنّ هذا القانون ضعيف وخاضع لانتقاد واسع كما لم يدخل حيّز التنفيذ بسبب عدم تبليغ الحكومة بالأمر في الجريدة الرسمية. وقد أدت حملة مشتركة بين المجتمع المدني وتغيير الحكومة في العام 2004 إلى اعتماد قانون الحق بالمعلومات، 2005 (قانون الحق بالمعلومات)¹⁷⁷، الذي حصل على الموافقة الرئاسية في حزيران/يونيو من ذلك العام. وتماشياً مع أحكام القانون الخاصة تمّت تجزئة القانون، إلا أن الأحكام دخلت حيّز التنفيذ بحلول تشرين الأول/أكتوبر 2005. ويكمن الفرق بين القانونين في تسمية كل منهما، لأن الثاني في عنوانه مصطلح أكثر شعبية في الهند، وبشكل خاص ما بين الذين شنّوا حملة من أجل القانون لا سيما الحق بالمعلومات. وقانون العام 2005 أكثر تقدماً من القوانين السابقة. ومن بين الفروقات المهمة، تجدر الإشارة إلى نظام أكثر تطوراً بالنسبة للمنشورات الوقائية، وإضافة هيئة رقابة مستقلة، وإدخال تدابير ترويجية قوية، ونظام أضيّق من الاستثناءات. وفي الوقت نفسه يوجد بعض نقاط الضعف في القانون، مثل الإقصاء شبه الكامل من نطاق التطبيق لأجهزة الاستخبارات والأمن المختلفة. وقانون الحق بالمعلومات الهندي ملزم للحكومات الوطنية وحكومات الولايات وتنعكس هذه الازدواجية في عدد من الأحكام. وينصّ القانون مثلاً على تعيين مسؤولي معلومات عامة في المركز والولايات، تماماً كتعيين مفوضي معلومات على المستوى المركزي في كل ولاية.

وتظهر المؤشرات الأساسية أنّ تطبيق القانون كان إيجابياً على الرغم من التقارير المستمرة للمقاومة البيروقراطية في هذا الإطار. وقد قام المجتمع المدني بمسح بعد سنتين، وأشارت نتائجه إلى ثلاثة مشاكل أساسية في التطبيق: مستويات منخفضة من الوعي بشأن القانون ما بين المواطنين والرسميين، وإرادة سياسية وإدارية ضعيفة في تطبيق القانون؛ والنقص في الدعم القادم من الحكومة للجان المعلومات. وفي الوقت نفسه، أظهر المسح عدداً من النتائج الإيجابية بما فيها أنّ مجموعة كاملة من العناصر تستعمل القانون - من القرويين البسطاء إلى النخب في المدن- وبأهداف متنوعة- ليس فقط كتدبير مناهض للفساد، بل لحلّ المشاكل الشخصية، ولمعالجة القضايا الاجتماعية والسياسية، ومن المثير للاهتمام أنّ القانون يُستخدم كآلية لمواجهة الصعوبات. في الواقع، لقد استجابت الحكومة تكراراً للطلبات عبر تقديمها حلّ للصعوبات الكامنة، وذلك في مهلة محدّدة خلال 30 يوماً لمعالجة طلبات المعلومات في محاولة لإزالة السبب لجهة ملاحقة هؤلاء الآخرين¹⁷⁸.

الحق بالنفاذ

تنصّ المادة 3 من الحق بالنفاذ على أنّه وبموجب أحكام القانون يتمّ كل المواطنين بالحق بالمعلومات. ويتحدّد الحق بالمعلومات في القسم 2 (ي) كحق بالمعلومات قابل للنفاذ بموجب القانون. وعلى الرغم من أنها طريقة ملتوية جداً للتعبير عن الموضوع، فإنها تعتبر ضماناً لحق النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة. ولا يشمل القانون إعلاناً لأهدافه، على الرغم من أنّ العنوان الكامل للقانون يعتبر أنه يحدّد النظام العملي لتحقيق الحق بالنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة، من أجل تعزيز الشفافية والمحاسبة. وتعترف المقدمة أيضاً بأن الشفافية والمواطنين المطلّعين هم مسألة حيوية للديمقراطية لمكافحة الفساد ولتأمين

المساءلة العامة. كما يعترف بأن الحق بالمعلومات قد يتضارب مع المصالح العامة الأخرى والحاجة ل«مناغمة هذه المصالح المتضاربة مع المحافظة على أهميّة المثال الديمقراطي الأعلى». معاً يشكلان إعلاناً قوياً ومتوازناً لأهمية الحق بالمعلومات الذي يؤمن خلفيّة تفسيرية جيّدة للقانون.

ويأتي تحديد المعلومات في المادة 2 (و) من قانون الحق بالمعلومات بشكل موسّع ليشمل أي مواد من أي شكل كانت، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بأي هيئة خاصة والتي يمكن أن تنفذ إليها الهيئة العامة بموجب أي قانون آخر. وقد يبدو التعريف الأخير محمداً، وقد لا ينطبق مثلاً على المعلومات التي يمكن للهيئة العامة أن تنفذ إليها بموجب عقد أو وضع عادي في العالم المعاصر، الذي يتم فيه التعاقد على الخدمات. ومع ذلك فإن التحديد على الأقل يغطي كل المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة مباشرة.

وتتوفّر لائحة طويلة من الأشكال الممكنة للمعلومات المسجّلة - بما في ذلك المذكرات، والرسائل الإلكترونيّة، والنصائح، ودفاتر التسجيل، والبيانات المسجّلة إلكترونياً وحتى النماذج. ويتحدّد السجل أيضاً بشكل منفصل في المادة 2 (ط) على أنه أي وثيقة، أو أي مخطوطة، أو ميكروفيلم، أو فاكس أو أي إعادة إنتاج لأي من المواد التي تصدر عن كمبيوتر. وهذا أضيق من تحديد المعلومات - فمثلاً قد لا يبدو أنها تشمل النماذج - لكن بما أنّ الحق الأساسي للنفاد كما يحدده القانون ينطبق على المعلومات فإن هذا لا يحدّ من حقّ النفاد عملياً.

وتحدّد الهيئة العامة («السلطة العامة» هو المصطلح المستعمل قانوناً) في المادة 2 (ح) على أنها «سلطة، أو هيئة، أو مؤسسة حكم ذاتي» نشأت بموجب الدستور أو بموجب أي قانون اعتمده البرلمان، أو أي تشريع دولة، أو أي بلاغ تقوم به الحكومة ويشمل أيضاً أي هيئة تمتلكها الحكومة أو تسيطر عليها أو تمويلها بشكل كبير بما في ذلك المنظمات غير الحكوميّة. وهنا أيضاً تعريف واسع، حيث لا يشمل على غرار غيره من بعض القوانين المتعلقة بالحق بالمعلومات الهيئات الخاصة التي تقوم بوظائف عامة من دون تمويل عام.

63

وكما هو مذكور أعلاه، لا يتخطى مدى الحق بالنفاد المواطن (المادة 3). وتشمل المادة 1 (2) من القانون أيضاً الحدود الجغرافيّة، فهو يمتدّ على كل أراضي الهند ما عدا ولايتي جامو وكشمير. وهناك أسباب دستوريّة للموضوع¹⁷⁹. ويعتبر هذا القيد مهماً على الرغم من أن جامو وكشمير تتمتعان بقانون حق بالمعلومات خاص بهما صدر في العام 2004.¹⁸⁰

الضمانات الإجرائية

يفترض بالطلبات أن تأتي بموجب القسم 6 خطياً أو عبر الوسائط الإلكترونيّة باللغة الإنكليزيّة أو الهنديّة أو باللغة المحليّة الرسميّة، وأن يتمّ توجيهها إلى مسؤول المعلومات المناسب (في المركز أو الولاية). وعندما يصعب التقدّم بالطلب خطياً لأي سبب من الأسباب، بما في ذلك الأميّة، يقدّم مسؤول المعلومات كل المساعدة المعقولة الممكنة إلى المتقدم بالطلب، من أجل أن يحولها إلى الكتابة. وبناءً على المادة 5 (3) من القانون، يطلب بشكل عام من مسؤول المعلومات أن يقدّم «المساعدة المعقولة» للمتقدّمين بالطلبات. ويطلب أيضاً منهم أن يقدّموا المساعدة إلى «المعوقين في إحدى الحواس» لتمكينهم من النفاذ إلى المعلومات بما فيه عبر التفتيش (المادتين 7 (4) و (6)). لا داعي لإعطاء الأسباب الموجبة للطلب. كما تنصّ قاعدة دعم مبتكرة على أنه من غير المسموح طلب تفاصيل شخصيّة أخرى غير تلك المطلوبة من أجل الاتصال بالمتقدّم بالطلب.

ولا بدّ من تأكيد الإجابة على الطلب في أقرب وقت ممكن وفي كل الحالات في ما لا يتخطى 30 يوماً، على الرغم من أنّ تأمين المعلومات الفعلي قد يكون مشروطاً بدفع بدل محدّد. عندما تتعلق المعلومات بحياة شخص ما أو حرّيته، لا بدّ من تأمين الإجابة في غضون 48 ساعة. وإن عدم الإجابة في غضون هذه المهل الزمنيّة المحدّدة أشبه برفض للطلب (المادتين 7 (1) و (2)). وإن ادخال مهلة زمنيّة أقصر للحصول على المعلومات التي تتعلق بالحرية يُعتبر تدبير إيجابي نجده فقط في القليل من قوانين الحق بالمعلومات.

عندما يتعلّق الطلب بمعلومات تمتلكها هيئة عامة أخرى أو تكون أقرب إلى عمل تلك الهيئة، فإن المسؤول عن المعلومات ينقل الطلب إلى تلك الهيئة ويعلم المتقدم بالطلب بالأمر مباشرة (المادة 6 (3)). وعندما ينوي مسؤول معلومات الكشف عن معلومة تتعلّق بطرف ثالث أو قد ظهر أن طرفاً ثالثاً أمّنّها وقد عالجه الطرف الثالث على أنها سرّية، فعليه في غضون خمس أيام من استلام الطلب إرسال بلاغ خطّي بالكشف عن المعلومات للطرف الثالث مع فرصة التقدّم بعرض بشأن الموضوع في خلال عشرة أيام. فالمهل الزمنيّ المحدّد في المادة 7 لا تطبق على هذه الحالات بل لا بدّ من تأمين الإجابة في غضون 40 يوماً (المادتين 7 (7) و(1)).

عندما يقبل الطلب، يُبلّغ المتقدم بالطلب بشأن بدل التسديد مع الحسابات التي يركّز إليها، ومن حقه مناقشة البدلات المحدّدة وكيفية متابعة القيام بذلك (المادة 7 (3)). وعندما يتمّ رفض الطلب، لا بدّ من إعلام المتقدم بالطلب بأسباب الرفض وكيفية الاستئناف ضد القرار (المادة 7 (8)). والمثير للاهتمام أنه عندما يتمّ منح النفاذ إلى جزء فقط من الوثيقة، يجب أن يكون البلاغ أكثر تفصيلاً في ما يتعلّق بالجزء المرفوض من الطلب، بما في ذلك ليس فقط أسباب القرار بل أيضاً ما تمّ التوصل إليه لجهة الوقائع الماديّة واسم الشخص الذي أعطى قرار الكشف ومنصبه (المادة 10 (2)).

ويفترض تأمين المعلومات على الشكل الذي يحدّده المتقدم بالطلب، شرط أن لا يُحوّل بطريقة غير متناسبة بما يُؤثر على موارد الهيئة العامة، وأن لا يكون مؤدياً لجهة المحافظة على الوثيقة أو على سلامتها (المادة 7 (9)). وتحدّد المادة 2 (ي) عدداً من أشكال النفاذ، بما في ذلك التفتيش المباشر للأعمال أو للوثائق وتدوين رؤوس الأرقام، وأخذ نسخ مصدّقة، أو أخذ نماذج مصدّقة، أو الحصول على معلومات مسجّلة بأشكال أخرى بما في ذلك إلكترونياً أو بالشكل المطبوع. إن ادخال أعمال الحق بالتفتيش وبأخذ نماذج مُصدّقة هو ابتكار جديد في قانون الحق بالمعلومات الهندي، تبرّره على الأقل ولو بشكل جزئيّ رغبة بمواجهة حالات حيث يستخدم فيها العمل والمواد ما دون المستوى في المشاريع العامة.

يمكن أن يكون النفاذ مشروطاً بدفع بدل ما بما في ذلك مقابل المعلومات التي تأتي بالشكل الإلكتروني، شرط أن يكون البديل «معقولاً». ولا يمكن فرض أي بدلات على الذين يعيشون تحت عتبة الفقر. وهناك قاعدة متقدّمة جداً تساعد على توفير المعلومات في الوقت المناسب، وتقضي بعدم فرض أي بدلات عندما لا تحترم الهيئة العامة المهل الزمنيّة المحدّدة. ويمكن للحكومة أن تضع قواعد متعلّقة بالبدلات التي يجب فرضها (المادة 27 (2) (ب)). وقد تمّت هذه القواعد على المستويات المركزيّة ومستوى كل الولايات وأيضاً من قبل بعض المحاكم. وتخصّ القواعد المركزيّة على بدل تقديم طلب وهو 10 روبية (حوالي 0.25 دولار أميركي) و2 روبية (حوالي 0.05 دولار أميركي) لكل صفحة بحجم A4 مصورة، والكلفة الفعلية للعينات وللنماذج، و50 روبي للاسطوانة المدمجة. تكون الساعة الأولى من التفتيش مجانية ويفرض بدل 5 روبية عن كل ساعة إضافية¹⁸¹.

واجب النشر

يشتمل قانون الحق بالمعلومات الهندي على موجبات واسعة جداً من المنشورات الوقائية أو الروتينية. ولا بدّ لكل هيئة عامة أن تنشر في غضون 120 يوماً من دخول القانون حيّز التنفيذ والمحدّث سنوياً بعد ذلك، سلسلة من المعلومات، بما في ذلك: تفاصيل عن المنظمة، كل الواجبات وصلاحيات الموظفين وواجباتهم والإجراءات المتّبعة في عمليات اتخاذ القرار، كل المعايير التي اعتمدها للاضطلاع بوظائفها وقاعدتها وتنظيماتها وتعليماتها وكتيباتها وفتات الوثائق التي تمتلكها وتلك التي تكون بالشكل الإلكتروني، تدابير الاستشارات العامة المتعلقة بصياغة السياسات أو تنفيذها، وصف لكل المجالس واللجان والهيئات الأخرى وما إذا كانت الاجتماعات والمحاضر مفتوحة، فهرس بكل الموظفين ورواتبهم والميزانية المخصّصة لكل من الوكالات، ميزات كل الخطط والنفقات المقترحة والتقارير المتعلقة بالصرف والمعلومات الخاصة بتنفيذ برامج الدعم والمستفيدين، خصائص مستلمي التلزيّات والرخص والأذون الأخرى والتسهيلات للمواطنين من أجل أن يحصلوا على المعلومات (بما في ذلك غرف القراءة)، وكيفية الاتصال بمسؤولي المعلومات، وأخيراً المعلومات الأخرى كما هو منصوص عليه. ولا

بدّ للهيئات العامة أن تنشر أيضاً كل الوقائع ذات الصلة عند صياغة السياسات أو إعلان القرارات التي تؤثر على العموم وإعطاء الأسباب وراء القرارات الإدارية وشبه العدليّة للمتضررين (المادة 4 (1))

ويطلب أيضاً من الهيئات العامة أن تقوم «بمحاولة مستمرة» لتأمين قدر ما يمكن من المعلومات وقائياً، من أجل الحدّ من حاجة الناس إلى اللجوء إلى طلب الحصول على المعلومات. ولا بدّ من نشر المعلومات بشكل واسع وبطريقة تسهّل النفاذ إلكترونياً إذا أمكن اخذاً بالاعتبار الكلفة مقابل الفعاليّة واللغة المحليّة وأفضل وسائل التواصل في المجال المحليّ للنشر. يأتي تأمين المعلومات التي تغطيها هذه القواعد مجاناً أو بكلفة الوسيط أو بسعر الكلفة (المادتين 4 (2) - (4)).

وتأتي قواعد النشر الوقائية هذه موسّعة ومُتقدّمة. فمسألة النشر مهمّة جداً ويعالجها قانون الحق بالمعلومات الهندي بطريقة جيدة. ويعترف القانون أيضاً بالتداخل بين مدى النشر الوقائي والحاجة للتقدم بطلب. فالوسائل التكنولوجيّة الحديثة مهمّة إلى حدّ أن الهيئات العامة أصبحت حالياً قادرة على توفير كمّ كبير من المعلومات وقائياً، وبشكل مثالي كل ما يخضع لطلب ولا يغطيه استثناء.

الاستثناءات

تحدّد المادة 8 من قانون الحق بالمعلومات الاستثناءات الأساسيّة، وهي تنصّ على نظام شامل من الحماية لمصالح السريّة العامة والخاصة المتعدّدة. وتنصّ المادة 25 على الإقصاء التام لعدد من أجهزة الاستخبارات والأمن من نطاق قانون الحق بالمعلومات لا سيما منها الأجهزة الـ 18 الواردة في الجدول الزمني الثاني، مثل مكتب الاستخبارات ومكتب مكافحة المخدرات وما شابه. ويمكن للحكومة أن تعدّل الجدول الزمني الثاني عبر التبليغ الذي يجب أن يرفع إلى البرلمان. كما يمكن لحكومات الولايات أن تحدّد الأجهزة الأمنيّة والاستخباراتيّة عبر التبليغ بالجريدة الرسميّة ورفع الأمر إلى القضاء المختص في الولاية. إن إقصاء هذه الأجهزة من نطاق القانون أمر مؤسف وغير ضروري أبداً. وفي الوقت نفسه، نجد على الأقل استثناءً واحداً لهذا يتعلّق بالمعلومات الخاصة بالاتهامات بالفساد وانتهاك حقوق الإنسان. عندما تطلب معلومات من هذه الأجهزة تكون متعلّقة بحقوق الإنسان فهي تأتي فقط بعد الحصول على موافقة لجنة المعلومات ذات الصلة (في المركز أو الولاية) وبغض النظر عن المهل الزمنيّة التي حدّتها المادة 7 ضمن 45 يوماً. ليس هناك من أي إجراء خاص منصوص عليه عندما تتعلّق المعلومات بتهمة فساد.

بناءً للمادة 22، يحق لقانون الحق بالمعلومات صراحة أن يتخطى الأحكام المتناسكة في قوانين أخرى «النافذة حالياً» وهو يذكر بشكل خاص «قانون الأسرار الرسميّة» الصادر في العام 1923 كإحدى تلك القوانين. كما أنّ غالبية الاستثناءات وليس كلها لا تشمل أي شكل من أشكال اختبار الضرر. ويشتمل القانون أيضاً على مصلحة عامة عليا قويّة تقضي بالكشف عن المعلومات عندما تكون المصلحة العامة من الكشف أهم من الضرر الذي قد يلحق بالمصلحة المحميّة، يجب الكشف عن المعلومات بغض النظر عن الاستثناءات في قانون الحق بالمعلومات، وأيضاً عن أي شيء يكون في قانون الأسرار الرسميّة (المادة 8 (2)). ولم يكتفِ المشرّع بهذا بل أدخل أولويّة المصلحة العامة العليا على بعض الاستثناءات. (راجع أدناه).

وتنص المادة 10 (1) على الكشف الجزئي عن وثيقة بحيث يكون جزء منها خاضعاً للاستثناء (القابليّة للتجزئة). كما ينصّ القانون أيضاً على الكشف التاريخي فلا تنطبق الاستثناءات على المعلومات المتعلّقة بأي شيء حصل قبل 20 عاماً من الطلب، صحيح أن هذا الأمر لا ينطبق على الاستثناءات لصالح السيادة والأمن والمصالح الاستراتيجية والعلاقات مع الدول الأخرى وامتيازات البرلمان وأوراق مجلس الوزراء (المادة 8 (3)). فمن الأفضل بكثير أن تُطبّق الحدود التاريخيّة على هذه الاستثناءات التي هي بشكل عام من بين المسائل التي يساء استعمالها بشكل كبير فتزداد بذلك أهمية الكشف التاريخي.

وينص قانون الحق بالمعلومات على الاستثناءات الخاصة التالية:

- المعلومات التي يؤثر الكشف عنها على السيادة أو سلامة الأراضي أو الأمن أو المصالح الاستراتيجية والاقتصادية والعلمية في البلاد أو على العلاقات مع الدول الأجنبية أو التي قد تؤدي إلى الحث على جرم (المادة 8 (1) (أ))
- معلومات تم حظر الكشف عنها من قبل محكمة أو قد يؤدي الكشف عنها إلى استياء المحاكم (المادة 8 (1) (ب))
- معلومات قد يشكل الكشف عنها اختراقاً لامتيازات البرلمان أو هيئات الولاية التشريعية (المادة 8 (1) (ج))
- معلومات بما فيها الأسرار التجارية التي يؤدي الكشف عنها إلى الضرر بموقع طرف ثالث تنافسي إلا إذا ضمن الحق العام الواسع هذا الكشف (المادتين 8 (1) (د) و 11 (1))
- معلومات متوفرة لشخص في علاقته الائتمانية إلا في حال ضمن الحق العام الواسع الكشف (المادة 8 (1) (هـ))
- معلومات تم استلامها بشكل سرّي من حكومة أجنبية أخرى (المادة 8 (1) (و))
- معلومات يؤدي الكشف عنها إلى تهديد حياة الأشخاص وسلامتهم أو إلى تحديد المصدر السري للمعلومات المتعلقة بتطبيق القانون أو الأمن (المادة 8 (1) (ز))
- معلومات قد يؤدي الكشف عنها إلى عرقلة تحقيق أو ضبط مرتكب أو مقاضاة مجرمين (المادة 8 (1) (ح))
- وثائق مجلس الوزراء بما في ذلك وثائق المحاضر الشفهية في مجلس الوزراء، علماً بأنها ستصبح عامة بعد اتخاذ القرار «بعد تسوية القضية وانتهائها» بشرط احترام الاستثناءات الأخرى (المادة 8 (1) (ط))
- المعلومات الشخصية التي لا علاقة لها بأي نشاط عام أو مصلحة عامة، أو التي قد يؤدي الكشف عنها إلى خرق غير مبرر للخصوصية، إلا إذا اعتبر مسؤول المعلومات أو السلطة المستأنف لديها أن المصلحة العامة تضمن الكشف عن المعلومات، أو إذا تعذر رفض هذه المعلومات في البرلمان (المادة 8 (1) (ي)).
- المعلومات التي قد يؤدي الكشف عنها إلى تورط في انتهاك حقوق المؤلف الخاص بشخص غير الدولة (المادة 9).

تتشابه هذه الاستثناءات بشكل كبير مع تلك المتواجدة في القوانين الأخرى للحق بالمعلومات، ما عدا بعض منها مثل المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى جرم والمعلومات المتوافرة لشخص ما بفضل علاقته الائتمانية. وفي الوقت نفسه، لا تشمل لائحة الاستثناءات هذه الاستثناء العام لمصلحة المداولات الداخلية الخاصة بالهيئات العامة وهو بحد ذاته استثناء، وعلى الرغم من أهميته، قد تم استغلاله في عدد كبير من الدول، كما سبق وذكرنا، فإن غالبيتها تشتمل على اختبارات الضرر الصريحة أو الضمنية، علماً من أن الاستثناء المتعلق بوثائق مجلس الوزراء لا يشتمل على ذلك، والأمر سيان بالنسبة إلى المعلومات التي يتم الحصول عليها سرا من دولة أجنبية أخرى. لكن معيار الضرر مرتفع جداً، ويتطلب في غالبية الحالات أن يكون حصول الضرر نتيجة الكشف عن المعلومات.

أما الاستثناء لصالح المعلومات الشخصية فيأتي بتعبير غريب. فالجزء الأول منه لا يشتمل على اختبار ضرر على الرغم من أنه لا يمتد إلى المعلومات المتعلقة بالنشاطات العامة أو بالمصلحة العامة فيمكن لبعض المعلومات الشخصية التي لا تشكل خرقاً للخصوصية أن تبقى محجوبة. ومن جهة أخرى، وتماشياً مع الجزء الثاني من الاستثناء، لا تكون المعلومات التي تشكل خرقاً للخصوصية والتي لا تتعلق بالنشاطات العامة مكشوفة إلا في حال كان هذا الأمر يخدم المصلحة العامة العليا الجامعة. وتعفي بعض القوانين فقط المعلومات التي هي بطبيعتها خاصة، وتستثني المعلومات الخاصة حول المسؤولين الرسميين المتعلقة بعملهم. وتبدو هذه الصيغة أقوى من تلك التي اعتمدها القانون الهندي حول الحق بالمعلومات، مع العلم من أن هذا الحكم في الممارسة العملية يفسر على أنه يتطلب حصول ضرر لدى الطرفين.

الاستئنافات

بناءً على المادة 19 من قانون الحق بالمعلومات، ان أي شخص بما فيه طرف ثالث لا يكون قد حصل على قرار في غضون المهلة الزمنية المحددة أو يكون متضرراً بسبب قرار، يحق له قانوناً وفي خلال ثلاثين يوماً التقدم بطلب استئناف داخلي لدى مسؤول أعلى رتبة من مسؤول المعلومات. ويمكن الاستئناف مرة ثانية خلال الـ 90 يوماً أو فترة أطول بحسب ما يعتبر مناسباً، لدى لجنة المعلومات ذات الصلة (راجع أدناه). يجب الحصول على قرار بشأن الاستئناف الأول في غضون 30 يوماً أو فترة ممدّدة قد تصل إلى 45 يوماً ولا بد من تبرير التمديد خطياً. ويقع عبء تبرير أي رفض في تأمين المعلومات على مسؤول المعلومات الذي رفض الطلب (المادة 19) ويقع عبء الشكاوى المتعلقة بالشؤون الأخرى - مثل البدلات المفترضة أو التأخير غير المبرر - أيضاً على مسؤول المعلومات تماشياً مع المادة 20 (1).

وتحدّد المادة 18 (1) مدى الحق بالاستئناف وتُشير هذه المادة الى واجبات لجنة المعلومات باستلام الشكاوى والتحقيق فيها لا سيما المتعلقة ب: عدم إمكانية التقدم بالطلب، بما في ذلك عدم تعيين مسؤول معلومات، ورفض الكشف عن المعلومات، وعدم الإجابة على طلب ضمن المهل الزمنية المحددة، والبدلات المفروضة، واتهام بتأمين معلومات غير كاملة أو مضللة أو خاطئة، أو أي مسألة أخرى تتعلق بطلب النفاذ إلى الوثائق أو الحصول عليها. فهذه لائحة واسعة جداً للشكوى.

وفي اتخاذ قرار الاستئناف، قد تطلق لجنة المعلومات تحقيقاً وفي هذه الحالة إنها تتمتع بالسلطات نفسها التي تتمتع بها المحكمة المدنية عندما تبثّ بقضايا قانون الإجراءات المدنية، 1908 لجهة: جلب الشهود وإرغامهم على إعطاء الأدلة، وطلب إبراز الوثائق بما في ذلك الوثائق العامة واستلام الأدلة تحت القسم وأي شيء آخر قد يكون منصوص عليه. (المادتين 18 (2) و (3)).

انّ قرارات لجنة المعلومات مُتشدّدة في هذا المجال، وعندما تأخذ قراراً، يكون لديها الصلاحيات الواسعة في إعادة النظر، ويحق للجنة أن: تفرض على الهيئة العامة أخذ التدابير اللازمة لجهة تأمين الحق بالنفاذ احتراماً للقانون، وبشكل خاص، القيام بتعيين مندوبين للمعلومات، ونشر بعض المعلومات، والقيام بتعديلات لنظام إدارة الوثائق، وتعزيز اعداد هؤلاء المندوبين أو تقديم تقرير سنوي للجنة، كما ويحق لها أن تفرض على الهيئة العامة التعويض على المُتقدم بالطلب، أو فرض عقوبات يلحظها القانون، على سبيل المثال، يُمكنها فرض عقوبة على مفوض المعلومات بسبب عرقلة النفاذ الى المعلومات (المادة 19 (7) و(8)).

ويشتمل قانون الحق بالمعلومات على أحكام شديدة التفصيل تتعلق بتعيين لجان المعلومات على مستوى الولاية، وعلى مستوى المركز واستقلاليتيها (تتعلق التعليقات أدناه فقط بلجنة المعلومات المركزية). وعلى اللجنة، ووفقاً للمادة 12 أن تتألف من مفوض معلومات رئيس وحوالي عشرة مفوضي معلومات مركزيين، يعيّنهم الرئيس بموجب توصية من اللجنة التي تتألف من رئيس الوزراء وقائد المعارضة ووزير من الحكومة يعيّنه رئيس الوزراء. وعلى الرغم من أن هذا الموضوع لا يمنع الحزب الحاكم من أن يسيطر تماماً على القرار إلا أنّ المقاربة تبقى سياسية إلى حدّ كبير، علماً من أن مفوض المعلومات الرئيس حالياً، وجهات حبيب الله، قد أظهر استقلالية في مقاربتة لمهمته. يفترض بالمفوضين أن يكونوا «من الشخصيات المرموقة في الحياة العامة يتمتعون بالخبرة والمعرفة الواسعتين» في أحد المجالات المذكورة. لا يمكن أن يكونوا من النواب أو أن يكون لديهم مناصب يستفيدون منها، أو يكونوا على ارتباط بأي حزب سياسي، أو يقومون بأي عمل أو يمارسون أي مهنة (المادة 12). ويبدو الشرط الأخير قاسياً ويمنع المفوضين من متابعة مهنهم ولو حتى بدوام نصفي.

يبقى المفوضون في مناصبهم لمدة خمسة أعوام غير قابلة للتجديد، ولا يمكن أن يتولوا هذا المنصب بعد سن الـ 65. يفترض بهم أن يقسموا اليمين في الجدول الزمني الأول وأن يعلنوا ولائهم للدستور والحفاظ على سيادة

الهند وسلامة أراضيها والقيام بواجباتهم بأفضل ما يمكن من دون «خوف أو معروف أو عواطف أو سوء إرادة». تكون أجور المفوضين مرتبطة بأجور نظرائهم في لجنة الانتخابات وتُحذف لهم أي منحة حكومية يتقاضونها (المادة 13). ويبدو هذا الحكم الأخير غير عادل، لأنه يضرّ بالذين يستفيدون من منح حكومية بالمقارنة مع الذين يحظون بمنح أخرى.

وتتعلق المادة 14 بمسألة إقالة المفوضين من منصبهم. ويكون ذلك بأمر من الرئيس على أساس أمر من المحكمة العليا يقضي بأن المفوض المعني قد أظهر سوء تصرّف بما في ذلك استغلال منصبه أو عدم أهلية ما. يمكن للرئيس أن يعلق عمل أحد المفوضين بينما تبث المحكمة العليا بالقضية. كما يمكن للرئيس، وبأمر منه إقالة المفوض الذي: اعتُبر فاشلاً، أو حكم عليه بجرم يرى الرئيس أنه نتيجة تصرّف فاسق أخلاقياً، أو يقوم بعمل مأجور، أو يرى الرئيس أنه لم يعد مناسباً للمنصب بسبب إعاقة جسدية أو عقلية، أو يكون قد اكتسب مصالح مادية أو مصالح أخرى قد تؤثر على وظيفته كمفوض.

بالمُحصلة، تُعتبر هذه الأحكام قاسية جداً، لأن إمكانية الإقالة من قبل الرئيس مباشرة، واسعة جداً وغير متماسكة مع الحاجة إلى قرار من المحكمة العليا في قضايا أخرى (المحكمة العليا تقرر بشأن عدم الأهلية بينما الرئيس يستطيع الإقالة بسبب إعاقة عقلية).

وتهدف المادة 23 من قانون الحق بالمعلومات إلى تخفي نطاق صلاحية المحكمة في ما يتعلّق بأي أمر يعطى بموجبه. ويكون أثر ذلك في الممارسة، أن لا يتوجّه أحداً إلى المحاكم الدنيا للتصحيح بما أن النفاذ إلى المحكمة العالية والعليا مضمون دستورياً، وقد بتت كل منهما بعدد من قضايا الحق بالمعلومات.

العقوبات وتدابير الحماية

يشمل قانون الحق بالمعلومات نظاماً مفصّلاً من العقوبات. ووفقاً للمادة 20، عندما ترى لجنة المعلومات أن مسؤول معلومات قد قام ومن دون سبب وجيه برفض قبول طلب، أو لم يؤمّن المعلومات ضمن المهل المحددة، أو رفض طلباً عن سوء نية، أو أعطى معلومات خاطئة أو غير كاملة، أو مضللة بعلم منه، أو أتلف معلومات كانت موضوع طلب، أو عرقل بأي طريقة كانت النفاذ إلى المعلومات فيكون عرضة لغرامة قيمتها 250 روبيه/ اليوم إلى حين تأمين المعلومات، ويكون الحد الأقصى للعقوبة 25000 روبيه. وعندما يكون من المستحيل إصلاح الأمر، بسبب إتلاف المعلومات مثلاً، عندئذ تُطبّق العقوبة القصوى مباشرة. وقبل فرض هكذا عقوبة، على اللجنة أن تعطي مسؤول المعلومات الفرصة لتبرير نفسه. وتتص المادة على أنّ عبء برهنة ما اذا كان تصرف المسؤول عن المعلومات «منطقياً وعن اجتهاد» يقع على عاتق مسؤول المعلومات نفسه، على الرغم من أن الجرم يكون فقط في غياب السبب وليس غياب الاجتهاد في العمل كعنصر أساسي. أما بالنسبة إلى من يكررون الجرم، فيوصي المفوض بعقوبة تأديبية. ونجد لائحة سوء التصرفات المذكورة في هذه المادة شاملة جداً. من جهة أخرى، لا تتمّ المقاضاة القانونية لأي شخص على أي عمل تمّ أو كان ينوي أن يتمّه بموجب القانون (المادة 21). لا ينص القانون على حماية مطلق صفاة الانذار¹⁸².

التدابير الترويجية

وفق للمادة 5 (1) تعيّن كل هيئة عامة العدد المطلوب من مسؤولي المعلومات الذين كانت تسميتهم السابقة مسؤول معلومات مركزي أو في الولاية وذلك تأميناً للمعلومات المطلوبة. يمكن لمسؤولي المعلومات أن يطلبوا المساعدة من أي موظف آخر ويفترض بكل الموظفين أن يقدموا المساعدة لهم (المادة 5 (5)).

وتتص المادة 4 (1) (أ) على قاعدة بدائية متعلّقة بإدارة الوثائق وتعتبر أنّ على كل الهيئات العامة الحفاظ على وثائقها «في كاتالوجات وفهارس بحسب الأصول، بطريقة وبشكل يسهّلان الحق بالمعلومات». وعلى الرغم من أنّ

هذا مفيد، إلا أنه كان من الأفضل لو وضع القانون نظاماً لإنشاء معايير لإدارة الوثائق وتنفيذها. فهذه الوثائق التي تكون بطبيعتها مناسبة للمكننة توضع بشكل إلكتروني ويجب ربطها عبر شبكة وطنية تخضع للموارد المتوفرة. إن هذه الشبكة داخلية للحكومة ويفترض بها أن تربط المعلومات باستثناء المعلومات التي يُطلب توفيرها وقائياً.

وتفرض المادة 25 من القانون موجباً على لجان المعلومات المختلفة يقضي بأن ترفع تقارير سنوية للحكومة وترفع التقارير إلى البرلمان أو ما يعادله في الولاية. وعلى كل وزارة أن تؤمن هذا النوع من المعلومات إلى اللجان ذات الصلة عن الهيئات العامة الواقعة تحت صلاحياتها، وذلك بحسب طلب اللجنة تسهياً لصياغة التقرير. وعلى التقرير أن يشتمل على الأقل على المعلومات التالية: عدد الطلبات المقدمة إلى كل هيئة عامة، عدد الطلبات المرفوضة، الأحكام القانونية المعتمد عليها، وعدد المرات التي يتم فيها الرجوع إلى كل حكم، وعدد الاستئنافات لدى لجان المعلومات، ونتائجها وخصائص أي عمل تأديبي حيال أي موظف، والبدلات المفروضة والوقائع التي تشير إلى جهد لتطبيق القانون بروحيته وأي توصيات للإصلاح.

ويفرض القانون موجباً على مستويات الحكومة المختلفة من أجل إنتاج دليل قابل للنفاذ وتحديثه وكيفية استخدام القانون باللغة الرسمية المستعملة. ويشمل الدليل بما شمله، مواضيع القانون، وكيفية الاتصال بكل من مسؤولي المعلومات، وتوصيف للطريقة والشكل التي يفترض بالطلب ان يأتي بهما، والمساعدة التي يوفرها مسؤولو المعلومات واللجان، وطرق التصحيح لأي نقص في تطبيق القانون، وكيفية التقدم بالاستئناف، والقواعد المتعلقة بالكشف الوقائي عن المعلومات، والقواعد المتعلقة بالتعريفات، وأي تنظيمات أو تعميمات قد تم اعتمادها تطبيقاً للقانون (المادتين 26 (2) - (4)).

أخيراً، ينص القانون على أن الحكومة تستطيع وبحسب مواردها، أن تطور برامج تثقيفية للناس حول حقوقهم بحسب القانون وأن تؤمن التدريب لمسؤولي المعلومات (المادة 26 (1)). هذه مجموعة شاملة من التدابير الترويجية. ينقصها عنصر مهم وهو أن القانون لم ينجح في تحديد مسؤولية مركزية أو مركز مسؤولية للتدابير الترويجية الأكثر عموماً، مثل التعليم العام والتدريب. ونتيجة لذلك، تأتي هذه المسائل بتعابير عامة جداً واستثنائية.

جامايكا

المقدمة

تضمن المادة 22 من الدستور الجامايكي حرية التعبير التي تشتمل على الحق باستلام الأفكار والمعلومات ومنحها. قد يكون هذا الحق خاضعاً لقيود ينص عليها القانون وتكون مطلوبة منطقياً من أجل حماية مصالح عامة وخاصة مختلفة. إلا أن الحق بالنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة غير مضمون بشكل خاص¹⁸³.

لقد نال قانون النفاذ إلى المعلومات الجامايكي (القانون)¹⁸⁴ الموافقة الملكية في تموز/يوليو 2002 ودخل حيز التنفيذ على أربع مراحل وبدأ تطبيقه على بعض الهيئات العامة بدءاً من كانون الثاني/يناير 2004 وبعد ذلك على عدد متزايد منها حتى تشرين الثاني/نوفمبر 2004، حيث دخل كلياً حيز التنفيذ¹⁸⁵. لقد تطلب الأمر فترة طويلة لإنجازه وتعود نقاشات المجتمع المدني حول القضية إلى العام 1991 على الأقل وقد تم نشر ورقة خضراء¹⁸⁶ في العام 1995 أي منذ حوالي 10 سنوات قبل أن يدخل القانون فعلاً حيز التنفيذ على الهيئات العامة كافة¹⁸⁷.

ويشتمل القانون على ضمانات إجرائية قوية وعلى نظام لا بأس به من الاستثناءات ونظام استئناف جيد. أما الأحكام المتعلقة بالكشف الوقائي عن المعلومات فمحدودة والممارسة ضعيفة أيضاً في هذا المجال. ونجد أيضاً بعض الحدود غير اللازمة في حقل ممارسة القانون. وبالإضافة إلى تأمين النفاذ إلى المعلومات فإن القانون يحتوي أيضاً على نظام مفصل لتحديث البيانات الشخصية.

ونشأت وحدة النفاذ إلى المعلومات في قسم جامايكا للارشيف والوثائق في مكتب رئيس الوزراء في كانون الثاني/يناير 2003، ولها مهمة مراقبة تطبيق القانون. كما أن المجموعة الاستشارية لأصحاب الشأن في النفاذ إلى المعلومات التي تضم منظمات غير حكومية رسمية ومؤسسات، هي مجموعة متطوعة تراقب أيضاً التطبيق¹⁸⁸. يشير التقرير الأخير المتوفّر على الموقع الإلكتروني لوحدة النفاذ إلى المعلومات وهو تقرير المدير حول التطبيق إلى أن الفصل الأول من العام 2005 سجّل 135 طلب معلومات، فمنح النفاذ إلى 75 منها بشكل كامل، وتمّ نقل 10، وتمت الإجابة على حوالي 84% ضمن المهل القانونية¹⁸⁹.

الحق بالنفاذ

تُحدّد المادة 6 (1) من القانون بشكل واضح الحق بالنفاذ وتتصّ على ما يلي: «يمكن لكل شخص أن يحصل على النفاذ إلى وثيقة رسمية غير الوثائق المعفّية». أما أهداف القانون الواردة في المادة 2 فهي «من أجل تعزيز بعض المبادئ الأساسية الكامنة ضمن نظام الديمقراطية الدستورية وإعطائها المزيد من الوقع» وبشكل خاص «مسألة الحكومة، الشفافية، المشاركة العامة في اتخاذ القرار على المستوى الوطني». ولا بدّ من تحقيق هذه الأهداف عبر منح الناس حقاً عاماً بالنفاذ إلى الوثائق التي تمتلكها الهيئات العامة، وتكون خاضعة للاستثناءات التي توازن بين الحق مقابل المصلحة العامة العليا لجهة سرية بعض المعلومات الحكومية أو التجارية أو الشخصية. يشكّل هذا خلفية جيدة للقانون ويقترح مقاربة إيجابية وهادفة للتفسير. كما تمّ ذكره/وعلى ضوء ما يبدو، ينطبق القانون على أي شخص من دون أي قيود لجهة الجنسية أو المواطنة أو الإقامة.

70

وينطبق الحق بالنفاذ على الوثائق أكثر منه على المعلومات بحدّ ذاتها. وتُعرّف المادة 3 بشكل عام الوثيقة على أنها تشمل أي شيء مكتوب أو الخرائط، والرسوم والرسوم البيانية، أو الصور والأدوات التي تسجّل البيانات الصوتية والمرئية، وغيرها التي يمكن إعادة إصدارها بهذه الطريقة. وتُحدّد «الوثيقة الرسمية» المعنّية أساساً بالحق بالنفاذ (راجع أعلاه) على أنها أي وثيقة تمتلكها هيئة عامة «وتكون على ارتباط بوظيفة الهيئة» أكانت تلك السلطة قد أنشأتها أو لا أو نشأت قبل بداية القانون أو بعده. وتعني كلمة «تمتلكها» هنا، أن هذه الوثيقة هي في حوزة الهيئة العامة و برعايتها أو تحت سيطرتها.

وبناء على المادة 5 (1) (ج) ينطبق القانون فقط على الوثائق الرسمية التي أنشأتها الهيئة العامة أو التي هي في حوزتها لثلاثين عاماً أو أقل من دخول القانون حيز التنفيذ. أما الوزير المسؤول عن القانون وهو حالياً يُعرف بوزير الإعلام والمعلومات، فيمكنه وبأمر خاضع لقرار سلبي¹⁹⁰ أن يمدّد عملية التطبيق في الزمن إلى الوثائق التي نشأت أو التي تمتلكها الهيئة العامة منذ أكثر من ثلاثين سنة. أخيراً ووفقاً للمادة 6 (4) عندما تكون الوثيقة متاحة أمام الناس تماشياً مع قانون آخر، أو بطريقة أخرى، أو تكون متوقّرة للشراء فتتطبق هذه الطرق الأخرى للنفاذ الأخرى على القواعد المستثناة التي حدّدها القانون.

هناك قيودان مهمّان لنطاق القانون في ما يتعلّق بالوثائق المغطاة. أولاً، يجب أن تدخل الوثيقة ضمن وظائف الهيئة العامة التي تمتلكها. وإذا أمكن أن نطرح السؤال: لماذا قد تمتلك هيئة عامة وثائق لا تدخل بين وظائفها، فقد يستغل هذا الموضوع كسبب لرفض النفاذ إلى المعلومات. ثانياً لا ينطبق القانون على الوثائق التي هي أقدم من ثلاثين عاماً. هذا مؤسف ولم يراه أي قانون آخر للنفاذ إلى المعلومات لازماً. أما قانون الأرشيف فينصّ على انفتاح الوثائق العامة ضمن بعض الشروط عند مرور ثلاثين عاماً على الوثيقة، إلا أن النفاذ محدود ولا يتماشى مع معايير الحق بالمعلومات¹⁹¹.

إن الهيئة العامة، والمصطلح المستعمل في القانون هو «السلطة العامة» وتعني أي وزارة أو قسم أو وكالة تنفيذية أو أي هيئة حكومية أخرى أو أي هيئة قانونية أو مجلس رعية (مجلس محلي)، إضافة إلى المجالس المدنية في كنغستون ومؤسسات سانت أندرو وأي مؤسسة عامة يكون فيها للحكومة أو للهيئة الحكومية 50% أو أكثر. ويأتي تحديد المؤسسة العامة على أنها أي شركة مسجلة بحسب قانون الشركات تكون فيها الحكومة أو الهيئة المذكورة في وضع يسمح لها بالتأثير على السياسة.

يمكن للوزير وبأمر يكون خاضعاً لقرار إيجابي أن يوسع تطبيق القانون ليطال مؤسسات عامة أخرى (أي بتعبير آخر تلك التي يكون فيها للحكومة مصلحة أقل من 50%) أو أي هيئة أخرى تؤمن الخدمات التي تكون ذات طبيعة عامة وتكون «أساسية لرفاه» المجتمع الجاميكي، ويكون خاضعاً للقيود التي يراها الوزير مناسبة (المادتين 5 (3)-(4)). ويمكنه وبأمر خاضع لقرار إيجابي عدم تطبيق القانون على أي هيئة قانونية (المادة 5 (6) (د)) أو يحد من عملية تطبيق القانون المتعلقة بمؤسسات عامة التي يغطيها التعريف الرئيسي (أي تلك التي يكون فيها للحكومة 50% أو أكثر) بحسب ما يراه مناسباً (المادة 5 (5)).

كما ينص القانون أيضاً على الاستثناء الكامل لبعض الهيئات العامة، لا سيما الحاكم العام لجهة السلطات والواجبات المناطة به، أو التي يفرضها الدستور أو أي قانون آخر، والأجهزة الأمنية والاستخباراتية - لا سيما قوى الشرطة والدفاع - في ما يتعلق بعمليات التجميع الاستخباراتية العملائية. وأخيراً لا ينطبق القانون على الوظائف العدلية في المحاكم أو على من يشغرون مناصب عدلية، علماً بأنه ينطبق على الوثائق الإدارية الطبيعية التي تمتلكها المحاكم (المادتين 5 (6)-(8)).

ويطبق القانون بشكل عام على الهيئات العامة، ويسمح للوزير بأن يوسع التطبيق إلى المؤسسات الخاصة والعامة على حد سواء، التي يكون فيها للحكومة تأثير، وإلى الهيئات العامة الأخرى الضرورية التي تؤمن الخدمات الخاصة. في الوقت نفسه، يعطى الوزير سلطة الحد من تطبيق القانون على المؤسسات الحكومية والهيئات العامة القانونية. في الواقع هذا مؤسف وقد يؤدي إلى إقصاء بعض الهيئات من نطاق القانون على بعض الأسس السياسية. فالاستثناءات من القانون غير لازمة على الرغم من أنها شبيهة بالاستثناءات التي نجدها في بعض قوانين الحق بالمعلومات الأخرى، ومن الأفضل أن تشمل كل الهيئات العامة، ومن ثم أن تنص على الاستثناءات المناسبة من أجل حماية أي مصالح سرية شرعية.

الضمانات الإجرائية

يمكن لأي شخص أن يتقدم بطلب خطي للنفاد إلى وثيقة كما يمكن تقديم الطلب عبر الهاتف أو عبر أي وسيلة إلكترونية أخرى (المادة 7 (2)). ولا حاجة لإعطاء أسباب عند التقدم بطلب المعلومات (المادة 6 (3)). والشرط الرسمي الوحيد على الطلبات هو وصف الوثائق المطلوبة بما يكفي، من أجل السماح للهيئة العامة بأن تجدها عند الطلب، ولا بد من تأمين المساعدة لهذه الغاية. إضافة إلى ذلك، عندما لا تكون المعلومات التي يؤمنها المتقدم بالطلب كافية لتحديد الوثيقة المبتغاة، تعطي الهيئة العامة للمتقدم بالطلب فرصة الاطلاع للمساعدة على إيجاد الوثيقة (المواد 7 (2) و (3) و 10 (1)).

وتنص التعليمات الصادرة في العام 2003 على شكل بسيط تتخذ الطلبات الخطية (الاستمارة 1 من جدول تلك القواعد)، لكن استخدام الاستمارة ليس مطلوباً. ووفقاً للمادة التنظيمية 8 (1) الذي بموجبه يتم الطلب عبر الهاتف أو إلكترونياً يتخذ المسؤول التدابير اللازمة لسجلها ويخزنها على الاستمارة 1. وتتطلب المادة 9 التنظيمية من المسؤولين أن يؤمنوا المساعدة اللازمة لمساعدة المتقدم بالطلب على التقدم بطلب خطي عندما يكون هذا الأخير غير قادر على القيام بذلك، إما بسبب المهارات الخطية المحدودة لديه أو بسبب إعاقة ما. فلا بد لكل طلب أن يكون معترفاً به «بالطريقة الموصوفة» (المادة 7 (3) (ب)) وهي مهمة يقوم بها المسؤول تماشياً مع المواد التنظيمية (راجع المادة 4 (أ)).

يجب الإجابة على الطلب في أسرع وقت ممكن وفي كل الحالات لا بدّ أن يأتي الجواب في غضون 30 يوماً، على الرغم من أن المدّة قد تمّدد إلى 30 يوماً إضافياً إذا توافرت «أسباب موجبة» بعد الإبلاغ وبعد تعليل الأمر للمتقدّم بالطلب (المادتين 7 (4) و (5)). عندما تكون المعلومات في حوزة هيئة عامة أخرى أو تكون على علاقة بمجال عمل هيئة أخرى فيمكن نقل الطلب إلى الهيئة في أقرب ما يمكن وفي كل الحالات في غضون 14 يوماً. في هذه الحالة، يجب إبلاغ المتقدّم بالطلب مباشرة بعملية النقل وتبدأ الأيام الـ 30 بالمرور ابتداءً من استلام الهيئة العامة للطلب المنقول إليها (المادتين 8 و 7 (4)). عندما لا تصدر الإجابة ضمن المهلة المحددة يمكن للمتقدّم بالطلب أن يستأنف وكأن الأمر كان رفضاً (المادة 30 (3)).

وتنص المادة 10 (2) على عدد من الظروف التي يمكن خلالها تأجيل منح النفاذ إلى وثيقة. وتشمل هذه الظروف أوضاع يكون فيها نشر وثيقة ضمن مهل زمنية محددة يتطلّبها قانون آخر فيؤجّل النفاذ إلى حين مرور تلك المهلة الزمنية، وعند تحضير وثيقة لعرضها على البرلمان، أو على شخص، أو هيئة معيّنة يؤجّل حتى يصبح من الممكن عرضها على البرلمان أو على ذلك الشخص، أو عندما يكون الكشف المبكر للوثيقة مناف للمصلحة العامة يؤجّل النفاذ إلى حين يأتي وقت لا يعود فيه الكشف عن الوثيقة مناف للمصلحة العامة. يجب إعلام المتقدّم بالطلب بقرار التأجيل ضمن 14 يوماً من اتخاذه. (المادة 10 (3)).

وتلح هذه الأحكام عدداً من المشاكل. بينما يكون من المنطقي أن نترك الأنظمة القانونية التي تتطلّب النشر تتمتع بأولوية على قانون النفاذ، لا يحصل ذلك إلا عندما تشمل هذه الأنظمة على مهل زمنية قصيرة للنشر. وبحسب القاعدة المذكورة أعلاه، حتى لو كانت المنشورة تعود إلى سنوات طويلة فإنها قد توقف الكشف عن الوثائق. والقاعدة التي تسمح بالتأجيل عندما تكون الوثائق قيد التحضير للأخريين هي قاعدة فريدة نوعاً ما. وقد يكون ذلك نوع من التعويض عن غياب استثناء «المداولات الداخلية» العامة كما نجدها في عدد من قوانين الحق بالنفاذ (راجع أدناه، تحت فقرة استثناءات). لذلك، قد يكون من الأفضل أن يتضمّن سبب التأجيل هذا، على الأقل، عنصر ضرر من أي نوع. فكون القاعدة المتعلقة بالكشف المسبق منافية للمصلحة العامة أشبه بالدعوة لاستغلالها. ففي بعض القوانين الأخرى، قد تهدف المصلحة العامة إلى أخذ الأولوية على الاستثناءات وتبرير الكشف وليس العكس كما هي الحال هنا. وأخيراً، إن السماح لهيئات العامة بأن تنتظر 14 يوماً قبل أن تبلغ المتقدّم بالطلب بقرار التأجيل فهي مسألة غير مفيدة أبداً، ومن الأفضل، تبليغ المتقدّم بالطلب مباشرة بالأمر.

وتنص المادة 18 على تبليغ الأطراف الثالثة، حيث يمكن أن تتأثر حياتهم الخاصة إذا ما منح الحق بالنفاذ إلى وثيقة مطلوبة. وعندما يمنح الحق بالنفاذ يحقّ للطرف الثالث بنسخة عن الوثيقة. يجب تبليغ المتقدّم بالطلب بالقرار المتعلّق بطلبه. وعندما يقضي القرار برفض النفاذ أو بالتأجيل كلياً أو جزئياً، فلا بدّ من تبليغ المتقدّم بالطلب بهذا الموضوع مع الأسباب و«الخيارات المتوقّرة لأي متقدّم بطلب متضرّر» والهدف من ذلك مراجعة القرار (المادتين 7 (5) و 11 (2)). عندما يمنح النفاذ إلى المعلومات، يجب تبليغ المتقدّم بالطلب عن طريقة النفاذ والأعباء المترتبة عليه مادياً والمكان الذي يستطيع فيه الاطلاع المباشر على الوثائق (المادة التنظيمية 14 (2)).

وتنص المادة 9 من القانون على منح النفاذ بالشكل المحدّد في الطلب، وتشمل الخيارات الواردة فرصة الاطلاع على الوثيقة أو الإستماع إليها أو تفحصها، إضافة إلى الحصول على نسخة مصدّقة عن الوثيقة (مثلاً عليها الختم الرسمي للهيئة العامة) أو تدوين الكلمات الواردة في الأصوات والصور والوثائق المرمّزة. قد يكون منح النفاذ بطريقة مختلفة عن تلك المطلوبة عندما يكون ذلك مضراً بالوثيقة، أو غير مناسباً أو يشكل انتهاكاً لحقوق المؤلف. إضافة إلى ذلك، ووفقاً للمادة التنظيمية 16 عندما تكون الوثيقة الأصلية لا تنتج إلا نسخة سيئة النوعية، عندئذ يُبلّغ المتقدّم بالطلب بالأمر ويُعطى خيارات مختلفة.

وتنص المادة 12 من القانون على أنّ المتقدّم بالطلب يتحمّل بنفسه كلفة إعادة إصدار الوثيقة بالرغم من أنّ رئيس الهيئة المعنية يستطيع التنازل عن البديل أو التخفيض منه. وتنص المادة 13 على أنّ النفاذ يمنح بعد «تسديد الكلفة التي تكون السلطة العامة قد تكبّدها في منح النفاذ»، وهذا يعني أنه يُمكن فرض تكاليف أخرى

أيضاً. ومع ذلك، يعود التنظيم تكراراً إلى كلفة إعادة الإصدار (راجع المواد التنظيمية 10 (أ)، 14 (2) (ب) و20 و21 (1)) وفي الممارسة، فإن هذه التكاليف إضافة إلى تكاليف النشر هي الوحيدة التي تفرض. وتتص المادة 20 أيضاً على طلبات يتم رفعها إلى الوزير تطالب بتخفيض البدلات أو التنازل عنها.

واجب النشر

تنص المادة 4 على النشر الوقائي للمعلومات الواردة في الجدول الأول وذلك تماشياً مع صيغة يضعها الوزير. وتشمل هذه الصيغة، من بين أمور أخرى، وصفاً «لمجال» الهيئة العامة ولائحة بالأقسام والوكالات والمواضيع التي يعملون عليها ومواقعها وساعات العمل إضافة إلى العناوين ومواقع العمل الخاصة بالمسؤول الأول. يجب نشر هذه المعلومات وتحديثها بالطريقة المحددة. وتنص المادة 6 (ب) على إصدار بيان عند تغيير المواضيع أو الوظائف التي تعالجها الهيئة.

ويُعطي الجدول الأول أيضاً وصفاً معقداً نوعاً ما لنص لا بد من نشره، يجب أن يوفر لائحة بالكتيبات أو الوثائق الأخرى التي تحتوي على تفسيرات أو ممارسات أو قواعد أو سوابق وإلخ، والتي تستخدم لاتخاذ القرارات أو التوصيات المتعلقة بالحقوق أو الامتيازات أو الفوائد أو الموجبات وما شابه، بموجب خطة أو تنظيم إداري تديره الهيئة العامة. أما الوثائق الواردة في هذا النص فيجب أن توضع قيد الاطلاع وتلجح للبيع ولا بد من تحديث النص نفسه على الأقل سنوياً ونشره في الجريدة الرسمية. عندما تحتوي وثيقة واردة في النص على معلومات معفية فلا حاجة لتوفيرها، بل إذا أمكن يتم تأمين وثائق أخرى لا ترد فيها المواد المعفية.

يمكن للوزير أن يعدل الجدول الأول بأمر يكون خاضعاً لقرار إيجابي. وإلا، فلا ينص القانون على أي تغيير في المعلومات التي يجب نشرها. هذه مجموعة بسيطة من قواعد النشر الوقائية، وبشكل خاص، نرى أن عدداً محدوداً جداً من الوثائق بحاجة إلى النشر على أساس وقائي. وفي الوقت نفسه، يمكن لشرط نشر النص المذكور أعلاه أن يكون مهماً بحسب مدى فهمه، على الرغم من أنه لا يزال يتطلب من الناس أن يلتزموا بشكل ناشط من أجل النفاذ إلى المعلومات.

أظهرت الممارسة القليل من النشر الوقائي لجهة المعلومات الأساسية بشكل عام. واللوائح الصادرة لا تساعد بشكل كبير في ما يتعلق بتحديد الوثائق. وقد شكّلت الحاجة إلى خطة نشر مراجعة جزءاً من أحد المقترحات على الأقل التي تقدمت بها لجنة الاختيار المشترك التي راجعت القانون في العام الماضي، إلا أن أي شيء لم يحصل منذ 18 شهراً. (راجع أدناه).

الاستثناءات

يشتمل الجزء الثالث من القانون على نظام استثناءات شامل. وبحسب المادة 35 (2)، ولا حكم في القانون يؤثر على الأحكام المتعلقة بالسرية في قانون آخر، عدا قانون السرية الرسمية، بينما تنص المادة 35 (3) على أن قانون الأسرار الرسمية ينطبق على أي كشف يتخالف مع قانون النفاذ إلى المعلومات. يبدو أن هذه الأحكام معاً قد تعني أن أحكام السرية في القوانين الأخرى غير قانون الأسرار الرسمية لها الأولوية على الحق بالنفاذ بحسب قانون النفاذ إلى المعلومات، بينما الكشف الذي لا يأتي ضمن نطاق قانون النفاذ إلى المعلومات يبقى معاقباً عليه بموجب قانون الأسرار الرسمية. من الصعب تحديد طريقة لمعالجة النزاع القائم بين قانون الأسرار الرسمية وقانون النفاذ إلى المعلومات.

تخضع غالبية الاستثناءات إلى اختبار الضرر، مع العلم أن وثائق مجلس الوزراء تشكل مثلاً مضاداً مهماً عن الموضوع بتحديداتها الواسع. وفي الوقت نفسه، تنص المادة 23 من القانون على نظام شامل للشهادات يقضي بأن وثيقة أو جزءاً من وثيقة يكون معفياً وتكون تلك الشهادات دليلاً قاطعاً على هذا الواقع. يمكن لرئيس الوزراء

أن يُصدر أي شهادة تقضي بإعفاء وثيقة ما، ويمكن للوزير المسؤول أن يُصدر شهادات متعلقة بالأمن أو الدفاع أو العلاقات الدولية أو تطبيق القانون أو إدارة الاقتصاد. وينص جدول التعليمات على شكل هذه الشهادات بينما تتطلب المادة 17 (3) نشر كل شهادة في الجريدة الرسمية. وهذا يفتح الباب واسعاً أمام استغلال الشهادات. وأفضل حل قد يكون بإلغائها نهائياً، وإذا استحال الأمر وكانت مسموحة، يجب الحد منها وحصرها بالمواد الحساسة جداً التي تعتبر سرية جداً لتراجعها الهيئات الخارجية.

ولا يشتمل القانون على المصلحة العامة العليا على الرغم من وجود أولوية واحدة جزئية لجهة بعض وثائق مجلس الوزراء. كما وهناك مصلحة عامة عليا للاستثناء الذي يحمي البيئة. فتتص المادة 11 (1) من القانون على قابلية تجزئة الحكم الخاص بالجزء غير المعفي من الوثيقة الذي يحتوي على بعض المواد المعفية. وتتص المادة 6 (2) على أن الاستثناءات لا تُطبق على الوثائق التي تعود إلى 20 سنة خلت أو أكثر، على الرغم من أن الوزير يستطيع وبأمر خاضع لقرار إيجابي، أن يضع فترة أقصر أو أطول. هذا أحد الأحكام الإيجابية، علماً أن تأثيره محدود لأن القانون لا ينطبق على الوثائق التي تعود إلى أكثر من 30 سنة.

تشمل الاستثناءات الخاصة المحددة في القانون ما يلي:

- الوثائق التي يهدد نشرها الأمن والدفاع والعلاقات الخارجية أو التي تحتوي على معلومات سرية من حكومات أخرى أو من منظمات دولية (المادة 4)
 - وثائق مجلس الوزراء المحددة بشكل واسع، والتي لم تنشر أو التي لا تكون واقعية تماماً أو علمية أو فنية بطبيعتها. بعض وثائق مجلس الوزراء كالآراء والمشورة والتوصيات التي يتم التحضير لها، أو بيانات المناقشات في الحكومة التي يجب نشرها إذا كانت تفيد المصلحة العامة (المواد 15 و 19)
 - الوثائق المتعلقة بمعاينة المجرمين والتي يؤدي نشرها إلى تهديد الحياة أو الأمن، وقد يضر بتحقيق ما أو بمحاكمة عادلة أو يكشف عن مصدر مهم للمعلومات، أو يضر بفعالية طرق الوقاية والكشف والتحقيق ببعض انتهاكات القانون ويسهل فرار أحدهم من الاعتقال أو يضع أمن منشأة صحية في الخطر (المادة 16)
 - الوثائق التي تعتبر امتيازاً قانونياً أو التي يؤدي الكشف عنها إلى انتهاك الثقة أو استياء المحكمة أو المس بامتيازات البرلمان (المادة 17)
 - الوثائق الرسمية - مثلاً تلك التي تتعلق بالضرائب وبمعدلات الفوائد أو السياسة النقدية والتي قد يتوقع من الكشف عنها أن يكون له أثر معاكس على الاقتصاد أو قدرة الحكومة على الإدارة (المادة 18)
 - الأسرار التجارية أو معلومات قد يؤدي الكشف عنها منطقياً إلى الإضرار بالمصالح التجارية (المادة 20)
 - الوثائق التي قد يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بالمحافظة على الموارد الثقافية والتاريخية والبيئية (المادة 21)
 - عندما يكون منح النفاذ إلى وثيقة يشتمل على كشف غير مقبول عن معلومات خاصة (المادة 22)
- نرى أن غالبية هذه الاستثناءات تتماشى مع الممارسة الدولية الجيدة، ويمكنها أيضاً في بعض الحالات أن تضيق إما باللجوء إلى صياغة أكثر دقة، أو عبر استخدام استثناء للاستثناء. ومن المثير للاهتمام غياب استثناء عام لحماية المداومات الداخلية (عدا حماية وثائق مجلس الوزراء). إن هذه الاستثناءات وعلى الرغم من تواجدها في غالبية قوانين الحق بالمعلومات تكون خاضعة عامة إلى استغلال كبير.

الاستثناءات

ينص القانون على مراجعات داخلية واستثناءات لدى محكمة استئناف مستقلة خاصة بالمعلومات. وينطبق ما سبق على الحالات التي تكون فيها قد رفضت هيئة عامة أو أجلت منح النفاذ إلى الوثيقة كلها أو إلى جزء منها، أو تكون فرضت بدلاً يراه المتقدم بالطلب غير منطقي. يجب التقدم بطلب المراجعة الداخلية ضمن 30 يوماً من القرار الأصلي، ويتم البت به في غضون 30 يوماً آخر. تتم المراجعة الداخلية على يد الوزير المسؤول عندما

يكون الاستثناء وارداً في المواد 14 (الدفاع والعلاقات الدولية)، 15 (وثائق مجلس الوزراء)، 16 (تطبيق القانون) أو 18 (الاقتصاد) وعندما يرد من قبل المسؤول الأساسي في الهيئة العامة في الحالات الأخرى. يمكن للمراجعة الداخلية أن تتخذ أي قرار يكون قد سبق اتخاذه عند الطلب الأول. (راجع المادتين 30-31)

يرفع الاستئناف إلى محكمة الاستئناف ضد قرار مراجعة داخلية (أو عند عدم التمكن من التوصل إلى هكذا قرار ضمن الوقت المحدد) أو ضد قرار أصلي عندما لا تتوافر المراجعة الداخلية ضمن 60 يوماً من القرار. وفي هذا النوع من الاستئنافات، يقع على الهيئة العامة عبء إظهار أن قرارها الأساسي مبرر. يمكن للمحكمة أن تتخذ أي قرار لجهة الطلب الأصلي، لكنها لا تستطيع أن تلغي شهادة بسبب أن الوثيقة معفية. يمكن للمحكمة الاطلاع على أي وثيقة مُصنّفة على أنها معفية بشرط أنها وفي خلال قيامها بذلك، تتأكد من أن العموم لم ينفذ إليها (المادة 32). والقانون صامت لجهة أي صلاحية أخرى قد تتمتع بها المحكمة أو بأي طريقة تتم فيها جلسات الاستماع. وتعالج كل هذه القضايا من خلال قواعد النفاذ إلى المعلومات (محكمة الاستئناف) 2004 وتمنح حق الاستماع للأطراف وتتصّ على أن المحكمة تستطيع أن تلزم الشهود.

وينصّ الجدول الثاني من القانون على تعيين خمسة أعضاء من محكمة الاستئناف أحدهم يكون الرئيس. يعيّنهم الحاكم العام بالتشاور مع رئيس الوزراء وقائد المعارضة. يستلم الأعضاء المنصب على فترة خمس سنوات غير قابلة للتجديد. يمكن لأحد الأعضاء أن يستقيل خطياً في أي وقت، ويمكن للحاكم العام بالتشاور مع رئيس الوزراء وقائد المعارضة إقالته إذا اعتبر غير عاقل أو غير أهل لأداء واجباته أو لتعرضه للإفلاس، أو في حال حكم عليه بالسجن أو بالموت، أو في حال الحكم عليه بجرم سوء ائتمان، أو إذا لم يحسن القيام بواجباته بموجب القانون. يحدّد الوزير المسؤول عن الخدمة المدنية أتعاب الأعضاء.

75

تؤمن القواعد المتعلقة بالأعضاء المذكورين أعلاه حماية مهمة لاستقلالية المحكمة. وفي الوقت نفسه يمكن تحسين هذا، فمثلاً يمكن أن تتصّ على عدم القبول بأشخاص لهم علاقات سياسية قوية للتعيين في هذا المنصب. وبحسب بعض التقارير، لا تتمتع المحكمة بالعدد الكافي من الموظفين لتقوم بواجباتها بشكل فعال.¹⁹²

العقوبات وتدابير الحماية

تتصّ المادة 33 (2) أنه لا يمكن رفع دعوى تشهير أو سوء ائتمان أو حق ملكية ضد أي مسؤول لدى جهة عامة أو مؤلف أي وثيقة عندما يسمح المعني بالأمر بالنفاذ باعتقاد منه بحسن نية بأن هذا مطلوب قانوناً. من جهة أخرى، لا يسمح القانون ولا منح النفاذ بارتكاب هذه الأخطاء، بما في ذلك، عبر نشر الوثيقة من قبل الشخص الذي حصل على إذن النفاذ إلى المعلومات (المادتين 33 (1) و (3)). وينصّ القانون أيضاً على أن منح النفاذ بموجب القانون لا يُشكّل بحدّ ذاته جرماً بل أن قانون الأسرار الرسمية، يجعل من الكشف عن بعض المعلومات التي تشكل خرقاً لقانون النفاذ إلى المعلومات جرماً (المادة 35). وعليه، يضمن القانون حماية الذين يقومون بالكشف عن المعلومات بنية طيبة، إلا أنهم يبدون غير محميين ضد ارتكاب أي خطأ قد ينتج عنه انتهاك لقانون الأسرار الرسمية. هذا مؤسف لأنه قد يؤدي إلى حذر شديد وغير مناسب من قبل المسؤولين في ما يتعلق بالكشف عن المعلومات. لا يؤمن القانون أي حماية لمطلقي صغارة الانذار تعتبر المادة 34 من القانون جرماً أي تغيير لوثيقة يمنح القانون حق النفاذ إليها (أي وثيقة غير معفية) إذا كان التغيير أو التشويه أو عرقلة النفاذ أو محو الوثيقة أو إتلافها أو إخفاؤها يأتي بنية منع الكشف عنها.

التدابير الترويجية

يشتمل القانون على القليل من التدابير الترويجية. وتتصّ المواد التنظيمية 3 وما يليها على تعيين «المسؤولين» الذين لديهم مهمة معالجة الطلبات والتأكد من معرفة القانون والقواعد ذات الصلة الأخرى، وتنسيق النشر الوقائي للمعلومات وتأمين تطبيق القانون المناسب.

كما ينص القانون على ضرورة أن تراجع «من وقت إلى وقت» لجنة مؤلفة من غرفتي البرلمان وأن تتم المراجعة الأولى بعد سنتين من دخول القانون حيّز التنفيذ (المادة 38). وقد تمّ تحديد لجنة مختارة مشتركة حول النفاذ إلى المعلومات في شهر كانون الأول/ديسمبر من العام 2005 وبدأت جلسات الاستماع في كانون الثاني/يناير من العام 2006 لكن قبل إنهاء التقرير سقطت الحكومة ولا يزال الوضع المستقبلي للتقرير غير واضح.

ووفقاً للمادة 36 من القانون على الوزير أن يحضّر تقريراً سنوياً حول التطبيق، يرفعه إلى مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ويفترض بالتقرير أن يحتوي على معلومات متعلّقة بعدد من طلبات النفاذ المستلمة أو الممنوحة أو المؤجّلة أو المرفوضة بشكل كامل أو جزئياً، والاستثناءات المعتمد عليها من أجل رفض النفاذ وكم مرّة تمّ استخدامه، والمعلومات المتعلّقة بالمراجعات الداخلية والاستئنافات ونتائجها. على كل هيئة عامة أن ترفع المعلومات ذات الصلة للمساعدة على تحضير التقرير. ويعود آخر تقرير متوفّر على الخط إلى الفصل الأول من العام 2005.¹⁹³

اليابان

المقدمة

لا يشتمل دستور اليابان الذي اعتمد في العام 1946¹⁹⁴ على أي ضمانات خاصة بالحق بالمعلومات على الرغم من أنه ينصّ على حماية عامة لحرية التعبير في المادة 21 التي تضمن حرية «الكلمة والصحافة وكل أنواع التعبير الأخرى» ويمنع الرقابة. في بداية العام 1969 اعتبرت محكمة اليابان العليا في قضيتين رفيعتي المستوى أن مبدأ الشيرو كنري («الحق بالمعرفة») محمي بموجب المادة 21 التي تضمن حرية التعبير.¹⁹⁵

على الرغم من هذا، مرّت 30 سنة قبل اعتماد القانون الوطني للنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات الإدارية¹⁹⁶ (قانون الحق بالمعلومات) وذلك في شهر أيار/مايو 1999 بعد نضال طويل للمجتمع المدني في المجال. ودخل القانون حيّز التنفيذ بعد سنتين أي في نيسان/أبريل من العام 2001. واعتبر النفاذ إلى المعلومات العامة أساسياً من أجل عرض فشل الحكومة الذي كان يشكّل مصدر قلق لليابانيين عندما بدأت المعجزة الاقتصادية تتزعزع في مواجهة حائط السرية الرسمية. ينعكس كل هذا في المادة الأولى المتعلّقة بهدف القانون والتي تنصّ على أن هدف الانفتاح هو تأمين «مسألة المواطنين للحكومة على نشاطاتها المختلفة والمساهمة في تعزيز إدارة عادلة وديمقراطية تكون خاضعة لفهم المواطنين وانتقاداتهم». وقد سبق اعتماد القانون الوطني أو حتى سرّعه، اعتماد تشريعات مختلفة متعلّقة بالحق بالمعلومات. في الواقع عندما اعتمد القانون الوطني في العام 1999 كانت حوالي 900 بلدية قد اعتمدت هذه التشريعات.¹⁹⁷

يتميّز القانون الياباني بنطاق واسع للتطبيق، ويُقدّم إلى جانب بعض الاستثناءات، بطرق مختلفة، ضمانات جيدة للعملية ونظام ضيق لا بأس به من الاستثناءات، حيث هناك إمكانيّة لتضييقه بعد. ويمكن تعزيزه عبر إضافة عدد من الواجبات الوقائية للنشر وعبر إخراج الهيئة الرقابية من مكتب مجلس الوزراء.

تعالج الهيئات العامة في اليابان حالياً حوالي 50.000 طلب معلومات في السنة. وحتى الآن، نرى التطبيق في غالبية إيجابياً. في السنة المالية 2006، تمّ تأمين حوالى 40% من كامل الطلبات وبمنح الكشف الكامل على المعلومات المطلوبة، وحصل حوالى 90% من الطلبات على نفاذ كلي أو جزئي للمعلومات. وقد أدت مراجعة قانون الحق بالمعلومات الذي دخل حيّز التنفيذ في 1 نيسان/أبريل 2005 إلى اعتماد تشريعات منفصلة ترعى الهيئة الاستئنافية¹⁹⁸. وما بين أحكام أخرى، تمّ توسيع نطاق مسؤوليّة الهيئة الاستئنافية لتشمل استئنافات تمّ تسجيلها تحت قانون حماية المعلومات الشخصية، وهو نظام جديد دخل حيّز التنفيذ في التاريخ نفسه.

الحق بالنفاذ

تنص المادة 3 من قانون الحق بالمعلومات على الحق بالنفاذ، الذي يعتبر أن أي شخص يستطيع أن يتقدم بطلب إلى رئيس الهيئة العامة طالباً الكشف عن معلومات إدارية. عند استلام الطلب، يطلب من رئيس الهيئة العامة أن يكشف عن المعلومات ويكون ذلك خاضعاً لنظام الاستثناءات (المحددة في المادة 5 من قانون الحق بالمعلومات).

وتحدد المادة 1 هدف القانون الذي يعتمد على مبدأ أن السيادة للشعب. والهدف العام هو تعزيز كشف الهيئات العامة للمعلومات بهدف تعزيز محاسبة الناس للحكومة وتعزيز فهم الناس وانتقادهم للإدارة.

ويحدد القانون «الوثيقة الإدارية» على أنها أي وثيقة، أو أي رسم أو تسجيل كهرومغناطيسي يحضره موظف أو يحصل عليه في خلال تأديته لواجبه في حال كان في حوزة الهيئة العامة «ليستخدمه الموظفون لأهداف المنظمة». وهذا محدود جداً لأن طرق امتلاك المعلومات عديدة جداً طالما أن ذلك يغطي الوثائق المحفوظة لأهداف رسمية. كما نجد أيضاً إقصاءان. يتعلق الأول بالوثائق التي تم نشرها للبيع العام، والثاني يرقى الأرشيف الذي تتم إدارته بأمر من مجلس الوزراء كمواد تاريخية أو ثقافية أو للأبحاث الأكاديمية (المادة 2 (2)). وقد قرر المشترع أن الأنظمة القائمة لتوفير هذه المعلومات مناسبة، لكن من الأفضل أن تغطي قواعد الكشف عن المعلومات كل الوثائق.

تشتمل الهيئات التي يغطيها القانون والمحددة على أنها «هيئات إدارية» على:

- هيئات مجلس الوزراء أو تلك التي تقع تحت سلطة مجلس الوزراء والتي أنشأت بالطرق التشريعية
- الهيئات الإدارية كما تحددها قوانين أخرى مختلفة
- ديوان المحاسبة (المادة 2 (1)).

77

أما الشركات العامة التي تكثر في اليابان، والتي تؤمن من بين أشياء أخرى، الخدمات الأساسية فهي خارج نطاق القانون شأنها شأن الهيئات التشريعية والمحاكم، على الرغم من أن المحكمة العليا قد اعتمدت قواعدها الخاصة وحددت إجراءات طلب المعلومات¹⁹⁹. ومع ذلك فهذا القانون بحاجة إلى اعتماد قانون يرقى موجب الكشف عن المعلومات الخاصة بالهيئات العامة في غضون سنتين من اعتماده (الأحكام الإضافية رقم 1). وقد تم ذلك عبر اعتماد قانون النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الكيانات الإدارية المستقلة الذي دخل حيز التنفيذ في 1 تشرين الأول/أكتوبر 2002²⁰⁰.

يحق لأي شخص، بما في ذلك غير المواطنين، أن يتقدموا بطلب معلومات بموجب قانون الحق بالمعلومات.

الضمانات الإجرائية

يجب أن يأتي الطلب خطياً، بما في ذلك بالشكل الإلكتروني، ولا بد من أن يشتمل على اسم المتقدم بالطلب (أو اسم ممثل عنه للطلبات الخاصة بالمؤسسات) وعنوانه ووصف للوثيقة المطلوبة بما يكفي من التفاصيل التي تسمح بإيجادها. ولا يتطلب القانون بياناً لأسباب الطلب. وعندما يكون الطلب ناقصاً، على الهيئة العامة أن تعلم المتقدم بالطلب وأن تعطيه ما يكفي من الوقت من أجل معالجة المشكلة وأن «تحاول» أيضاً تأمين المساعدة (المادة 4). يطلب من المسؤولين عن الهيئات العامة تأمين المعلومات التي تفيدهم المتقدم بالطلب، وتضيف إجراءات أخرى لتسهيل العملية. (المادة 23).

يفترض بقرار الكشف عن المعلومات أن يصدر في غضون 30 يوماً. عندما يعاد الطلب إلى المتقدم به للتصحيح أو للتوضيح فالوقت الذي يقضيه في مراجعة الطلب لا يكون مشمولاً في الأيام الـ 30. ويمكن تمديد الفترة أيضاً

إلى 30 يوماً إضافياً «عندما تتوافر الأسباب المبررة مثل الصعوبات الناتجة عن إجراء الأعمال» شرط إبلاغ المتقدم بالطلب بأي تمديد خطياً مع الأسباب الموجبة لذلك (المادة 10) وعندما يحتوي الطلب على «كمية كبيرة من الوثائق الإدارية» ويكون هناك خطر بعرقلة كبيرة لأداء الهيئة العامة عبر محاولة تأمين كل المعلومات ضمن فترة 60 يوماً. فإن رئيس الهيئة العامة يستطيع وبكل بساطة أن يكشف على «جزء معقول» منها ضمن الفترة المحددة، وأن يؤمن الباقي ضمن «فترة معقولة». وفي هذه الحالة، يجب إعطاء المتقدم بالطلب إشعاراً خطياً يشتمل على تطبيق هذه القاعدة والوقت الممدد للوثائق المتبقية، لايوجد عقوبة في حال لم تمثل الهيئة العامة لمهالها الزمنية التي تحددها للمتقدم بالطلب (المادة 11).

تعطي هذه القواعد سلطة استثنائية للهيئة العامة من أجل تأجيل الكشف. ويكون التمديد الأول فقط، الذي قد يصل إلى 30 يوماً إضافياً خاضعاً «للتبرير» وتشكل أسباب التبرير تحديداً لينا. ويأتي التأجيل الإضافي ضمن «المعقول» وهو غير محدد في القانون. لا يسمح عدد من قوانين الحق بالمعلومات بتمديد غير محدد من هذا القبيل، بل يفرض على العكس مهلاً زمنية عامة «قاسية» للإجابة على الطلبات. ويظهر أن وزارة الخارجية تستفيد من هذه الثغرة لتأجيل الإجابة إلى ما لا نهاية. في العام 2003 مثلاً، أجابت تلك الوزارة ضمن المهلة المحددة من 30 يوماً على 181 طلباً إلا أنها فرضت تمديداً على 705 حالات أي على أربعة أضعاف ما أجابت عليه. فلم تلتزم بمهالها الزمنية إلا بنصف تلك الحالات وفي 129 حالة، كان التمديد لأكثر من سنة. والحالات قليلة التي قام فيها المتقدم بالطلب برفع دعوى تعويض عن التأجيل غير المنطقي في الكشف عن المعلومات²⁰¹.

يمكن نقل الطلبات إلى هيئة أخرى عندما تكون لدى الهيئة «أسباب تبريرية» كأن تكون هيئة أخرى قد حضرت الوثيقة وذلك بموجب إشعار خطي يقدم إلى المتقدم بالطلب (المادتين 12 و12-2). هذه معايير منخفضة لنقل الطلبات، وغالباً لا تسمح بها قوانين الحق بالمعلومات المتعددة، فقط عندما تكون الوثيقة أقرب إلى عمل هيئة أخرى.

ويشمل القانون أحكام موسّعة تتعلق بالتشاور مع الطرف الثالث الذي تتعلق به المعلومات المطلوبة. ويمكن منح تلك الأطراف فرصة للتقدم ببيان حقائق ما. وعندما يعارض طرف ثالث الكشف فلا بد من فرض فترة أسبوعين بين أي قرار كشف والتطبيق الفعلي للقرار (أي الكشف الفعلي عن المعلومات). كما يفترض بالطرف الثالث أيضاً أن يتبلغ مباشرة عندما يقضي القرار بالكشف عن المعلومات من أجل أن يتمكن من الاستئناف ضد القرار إذا ما رغب بذلك (المادة 13).

عند اتخاذ قرار بالكشف عن المعلومات، يجب إبلاغ المتقدم بالطلب بالأمر خطياً، وإعلامه بكل المسائل المتعلقة بشكل الكشف. عندما يصدر القرار بعدم الكشف عن المعلومات، خصوصاً عندما لا تكون المعلومات بحوزة الهيئة العامة المعنية، لا بد من إبلاغ المتقدم بالطلب أيضاً بالموضوع على الرغم من أن القانون لا يحدد ما الذي يجب أن يشتمل عليه الإشعار (المادة 9). ومع ذلك، فتتطلب المادة 8 من قانون الإجراءات الإدارية إعطاء الأسباب²⁰² والإشعار بالحق بالاستئناف إدارياً ولدى المحاكم²⁰³.

وتنص المادة 14 من القانون على طرق مختلفة ممكنة للنفاد إلى الوثيقة. يمكن للمتقدمين بالطلب أن يطلبوا الاطلاع على التسجيل، أو الاستحصال على النسخ، أو طلب أي شكل آخر من النفاذ إلى التسجيلات الكهرومغناطيسية، ويحدد ذلك بأمر من مجلس الوزراء، ويجب احترام الطلب بشكل عام. أما إذا كان الاطلاع على الوثيقة يُشكل ضرراً عليها. يمكن تلبية هذا الطلب عبر تأمين نسخة عن الوثيقة.

يمكن فرض البدلات على عمليتي الطلب وتأمين المعلومات، تطبيقاً لأمر مجلس الوزراء، شرط ألا تتخطى البدلات الكلفة الحقيقية. وعند تحديد جدول البدلات، «من المهم أن تكون الكلفة معقولة قدر المستطاع» وأيضاً تماشياً مع أمر مجلس الوزراء، يمكن لرئيس الهيئة العامة أن يخفض البدلات أو حتى أن يتنازل عنها في حالات الضيق المادي، أو لأي سبب آخر (المادة 16). ووفقاً للمواد 13 و 14 من أمر تطبيق الكشف عن المعلومات، فإن بدل

التقدّم بطلب هو 300 ين (حوالي 2.60 دولاراً) أو 200 ين للمعلومات الإلكترونيّة، بينما يكون النفاذ عبر الاطلاع فقط هو 100 ين لكل 100 صفحة، وكلفة الصفحة 10 ين (حوالي 0.09 دولاراً) للصفحة الواحدة. قلّمَا نرى تنازلات عن البدلات²⁰⁴.

واجب النشر

لا ينصّ قانون الحق بالمعلومات الياباني على موجب وقائي بنشر بعض فئات المعلومات وهذا إغفال خطير لأهميّة الكشف الوقائي في عدد كبير من التشريعات.

الاستثناءات

تُشير المادة 5 من قانون الحق بالمعلومات الياباني الى لائحة بست فئات مختلفة من المعلومات التي لا يحق للمتقدّم بالطلب النفاذ اليها. ويتضمّن قانون إضافي تمّ اعتماده مع قانون الحق بالمعلومات لائحة من النصوص يمكن أن تستثني تطبيق هذه الأحكام. وتشتمل هذه اللائحة على قوانين عدّة تنصّ على طرق نفاذ بديلة مثل قانون الإجراءات الجنائيّة المتعلّق بوثائق النزاع، وقانون تسجيل العقارات وقوانين أخرى. لا تنطبق هذه الأحكام إلزامياً على معايير الحق بالمعلومات المعترف بها. بل من الأفضل لو كان قانون الحق بالمعلومات له الأولوية على تلك القوانين الأخرى في حال عدم التماسي، على العكس من الحال السائد الآن.

تخضع غالبية الاستثناءات الى ما يُسمّى بمعيار الضرر، وفي بعض الحالات، لا يُطبّق الاستثناء الا اذا كان كان الضرر المرتبط بالكشف أكيدا. علماً أنه في بعض الحالات، يعود تقدير الأمر الى الهيئة العامة شرط أن يتوفّر لديها «سببا وجيها» للظنّ بحصول الضرر. وفي حالات أخرى، إن مجرد الخطر كافٍ.

نجد نوعين من «المصلحة العامة العليا». وتنصّ المادة 7 على أولويّة المصلحة العامة العليا «حيث تتوفر مصلحة عامة مميزة» إلا أنها تأتي بمصطلحات استثنائية، وتنصّ فقط على أنه في هذه الحالات يمكن لرئيس الهيئة العامة أن يكشف عن المعلومات. إضافة إلى ذلك، تبدو معايير التطبيق مرتفعة فعندما تكون أولويّة المصلحة العليا واضحة تماماً بدلاً من كونها مصلحة مهمة وحسب، يمكن تطبيق هذه القاعدة. إضافة إلى ذلك، نجد بين الاستثناءات المتعلّقة بالمعلومات الفرديّة والتجاريّة المزيد من الأولويات لأنواع محدّدة من الأضرار (راجع أدناه). عندما يكون جزء من الوثيقة فقط مغطى بالاستثناء، يجب الكشف عمّا تبقى من الوثيقة في حال كان ما تبقى يحمل بعض المعنى (المادة 6). لا يحتوي القانون على أي أحكام تتعلّق بالكشف التاريخي.

يتعلّق الاستثناء الأول في المادة 5 بالمعلومات الفرديّة، التي تسمح بتحديد الفرد، أو عندما يكون من المستحيل تحديد أي شخص، عندها فإنّ الكشف عن المعلومات «قد يتسبّب بالضرر لحقوق الفرد ومصالحه». ويعتبر هذا بشكل عام استثناء «المعلومات الفرديّة». إنّه استثناء واسع جداً لأنه يغطّي كل المعلومات المتعلّقة بالتعرّف إلى فرد وليس المعلومات التي قد تتسبّب بضرر لمصلحة الخصوصية المشروعة أو حتى التي تتعلّق بالخصوصية. إضافة إلى ذلك، إن جزء «التعرف بالفرد» من الاستثناء لا يكون خاضعاً لاختبار الضرر. فنجد نوعاً ما أن حدود الاستثناء تخفّف منه فمثلاً عندما يكون الكشف عن المعلومات مطلوباً قانوناً أو عرفاً، أو عندما يكون الكشف عن المعلومات لازماً لحماية حياة شخص ما، أو صحته، أو معيشته، أو ملكيته أو مصلحة عامة داخلية عليا كما هو منصوص عليه أعلاه. ولا ينطبق هذا الاستثناء أيضاً على المعلومات المتعلّقة بالنشاطات الرسميّة لمسؤول عام، وهذا أحد القيود المهمة جداً لنطاق المادة. يرجع المسؤولون الحكوميون في غالبية حالات رفض الكشف عن المعلومات إلى حجة استثناء المعلومات الفرديّة.

ويتعلّق الاستثناء الثاني في المادة 5 بمعلومات الشركات، حيث هناك خطر بأن تكون الحقوق أو المكانة التنافسيّة أو أي مصلحة شرعيّة أخرى للشركة عرضة للضرر أو تكون قد وصلت بالأمانة وبشرط السريّة وهذا «مقبول» في

كلّ الظروف. مجدداً لا ينطبق هذا الاستثناء حيث يكون الكشف لازماً من أجل حماية حياة شخص ما و صحته أو معيشتة أو ملكيته.

ويتعلق الاستثناء الثالث بالمعلومات، وذلك عندما يرى المسؤول في الهيئة العامة «ولأسباب وجيهة» أن الكشف عن المعلومات يُشكل خطراً على الدولة، أو على علاقاتها مع دولة أخرى، أو مع منظمة دولية أخرى، أو يضعها في موقف حرج أثناء مشاوراتها مع دولة أخرى أو منظمة دولية.

ويُعنى الاستثناء الرابع بالمعلومات التي يؤدي الكشف عنها، وبشرط توفر سبب وجيه، إلى خطر على «الوقاية من الجرائم والغايات» أو التحقيق بها والمحافظة على الادعاء وتنفيذ العقوبة والمسائل الأخرى المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظام العام».

وينطبق الاستثناء الخامس على المداولات الداخلية في الحكومة، أو على التشاورات التي قد يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار غير المبرر بتبادل الآراء الصريح، أو حيادية اتخاذ القرار، والخطر غير الضروري الذي قد يتسبب بالارتباك، أو خطر يعود وبشكل غير عادل بالفائدة أو بالخسارة على شخص ما. يتماشى هذا الاستثناء بشكل كبير مع المعايير الدولية عدا خوف التسبب بالارتباك الذي لا يعتبر بشكل عام سبباً شرعياً للحد من النفاذ إلى المعلومات. ويعود هذا في جزء منه إلى أن «الارتباك» مفهوم ذاتي جداً، وبجزء آخر إلى أن استثناءاً من هذه الطبيعة الرعائية جداً منافٍ للقوة الدافعة الأساسية التي يفترض بقوانين الحق بالمعلومات اعطائها، أي وضع السلطة بين أيدي الناس.

ويهدف الاستثناء السادس إلى الوقاية من إضرار عمل الهيئة العامة. وهو يشتمل على لائحة طويلة من الأضرار الخاصة التي قد تبدو غير شاملة. وتشتمل اللائحة من بين ما تشتمل، على عرقلة البحث والضرر بمصالح العمل وزعزعة إدارة الموظفين والإضرار بمصلحة الدولة في العقود أو المفاوضات وتسهيل الأعمال غير العادلة أو غير القانونية. على الرغم من أن اللائحة غير شاملة إلا أن غالبية العناصر الواردة فيها شرعية.

الاستثناءات

عند رفض الطلبات كلياً أو جزئياً، يمكن للمتقدم بالطلب أن يرفع مباشرة دعوى أمام المحاكم للتوصل إلى أمر ينقض الرفض، كما يستطيع أن يتقدم باستئناف إداري. في المسألة الأخيرة، ينص قانون الحق بالمعلومات على استئنافات ترفع إلى رئيس الهيئة العامة الذي يفترض به أن يحيلها إلى لجنة رقابة حماية المعلومات الشخصية والكشف عن المعلومات، وهي هيئة رقابية مرتبطة بمكتب مجلس الوزراء إلا إذا كان الاستئناف غير قانوني أو في حال اتخاذ قرار بالكشف عن المعلومات. ما من مهل زمنية ملزمة محددة لهذه الإحالة، وهناك بعض الحالات التي لا تحال أبداً أو التي تتأجل لفترات قد تتخطى العام، والتي لا يكون للمجلس أي سلطة عليها. أما المتقدم بالطلب والذي فضل الاستئناف (إذا كان مختلفاً) وأي طرف ثالث يكون قد عرض حججاً وأدلة فلا بد من إبلاغهم بموضوع الاستئناف (المادتين 18-19).

على الرغم من أن لجنة الرقابة مُرتبطة بمجلس الوزراء، إلا أن بعض الجهود قد بُذلت من أجل تأمين استقلاليتها. وتتألف اللجنة حالياً من خمسة عشر عضواً وتدرس الاستئنافات عادة في لجان من ثلاثة أعضاء²⁰⁵. يعمل خمسة من أعضاء اللجنة بدوام كامل، وكل واحد منهم يكون رئيساً لمجموعة. يكون هؤلاء الأعضاء من مسؤولي الحكومة المتقاعدين. أما الأعضاء العشرة الآخرون فيعملون بدوام جزئي، ومن بينهم أكاديميين ومحامين ممارسين وأعضاء آخرين من المجتمع. يكون رئيس اللجنة بشكل عام قاضياً متقاعداً في محكمة الاستئناف (وسن التقاعد الإلزامي لهم 65 عاماً). يعين رئيس الوزراء الأعضاء من بين الأشخاص الذين يتمتعون «بقدرات عالية على الحكم» بعد أن توافق عليهم غرفتا البرلمان، مما يؤمن على الأقل الانفتاح والرقابة السياسية. مدة ولايتهم ثلاث سنوات ويمكن التجديد للأعضاء. كما يمكن لرئيس الوزراء إقالة الأعضاء بعد موافقة غرفتي

البرلمان. ولا تجوز الإقالة إلا في حالات عدم الأهلية، أو سوء التصرف في العمل بما يناهز الموجبات الرسمية. لا يحق للأعضاء القيام بأي مهمة داخل الأحزاب السياسية أو الجمعيات خلال مدة ولايتهم. وينص قانون الحق بالمعلومات على أن أجور الأعضاء تكون بموجب قانون آخر. لا يمكن للأعضاء بدوام كامل العمل بأي نشاط آخر مأجور إلا بإذن من رئيس الوزراء. وهذا يفتح المجال أمام الاستغلال السياسي، ومن الأفضل لو كانت على الأقل الخطوط العريضة لتلك القواعد واردة مباشرة في القانون، أو كانت سلطة منح الإذن في يد شخص آخر غير رئيس الوزراء. يعين الرئيس من قبل الأعضاء ويختارون شخصاً من بينهم. كما ينص القانون أيضاً على إنشاء أمانة عامة لمساعدة المجلس.

في الأوقات العادية، تقوم اللجنة بدراسة القضايا من ضمن مجموعات من ثلاثة أعضاء، علماً أن بالإمكان تشكيل هيئة استئنافية من كل الأعضاء (المادة 6 من القانون الذي يؤسس مجلس المراجعة). وعندما تجري دراسة استئناف ما، تطلب اللجنة من الهيئة العامة أن تؤمن لها الوثائق موضوع الخلاف أو تطلب معلومات إضافية من المتقدم بالطلب، أو من أطراف أخرى (المادة 9 من قانون لجنة الرقابة). ويُنظم قانون لجنة الرقابة بالتفصيل، عملية معالجة الاستئناف بما في ذلك الأدلة والتحقيقات. يمكن للأطراف أن يقدموا مواد خطية إلى اللجنة التي قد تسمح لهم أيضاً بتقديم الأدلة الشفهية (المادتين 10-11)²⁰⁶. يمكن استئناف قرارات اللجنة في محكمة المقاطعة.

العقوبات وتدابير الحماية

لا ينص قانون الحق بالمعلومات الياباني على عقوبات لمن يتصد عرقلة النفاذ إلى المعلومات، ولا حماية من يكشفون عن المعلومات بنية طيبة. وهو ينص أيضاً على أنها جنحة ضد أعضاء اللجنة بأن يكشفوا عن المعلومات السرية التي نفذوا إليها كأعضاء وعقوبتها سنة سجن مع أشغال شاقة أو غرامة تصل إلى 300000 ين. وهذا مختلف تماماً عن فرض عقوبات على موظف تسبب بالكشف عن معلومات، الأمر الذي يبدو منطقياً على الرغم من أن العقوبة تبدو قاسية بعض الشيء.

التدابير الترويجية

يشتمل القانون على عدد من التدابير الترويجية العامة والخاصة. ويطلب بشكل عام من الحكومة أن «تحاول تعزيز التدابير الخاصة بتأمين المعلومات التي تمتلكها الهيئات الإدارية». ويطلب من الكيانات العامة المحلية من جهتها أن تحاول صياغة تدابير كشف عن المعلومات وتطبيقها.

ويفرض القانون على رؤساء الهيئات العامة تسهيل الكشف عبر تأمين المعلومات المتعلقة بالوثائق التي يمتلكونها وباتخاذ «التدابير المناسبة» بهذا الشأن. على الرغم من أن تعيين الهيئات العامة لمسؤولي معلومات غير مطلوب، لكن المدير العام لوكالة الإدارة والتنسيق يستطيع أن يؤسس «مراكز معلومات شاملة تتعلق بطلبات الكشف تأميناً للتطبيق السلس» للقانون (المادة 23).

ويطلب من رؤساء الهيئات العامة أن تضع قواعد تنص على الإدارة «المناسبة» للوثائق، بما يتماشى مع أمر مجلس الوزراء وجعل هذه القواعد عامة. يفترض بأمر مجلس الوزراء أن يضع المعايير العامة المتعلقة بتصنيف الوثائق الإدارية وتحضيرها والمحافظة عليها والتخلص منها» (المادة 22). كما يطلب مجلس الوزراء تقارير متعلقة بتطبيق الهيئات العامة للقواعد وتجميع خلاصة بهذه التقارير ونشرها على أساس سنوي (المادة 24).

وينص قانون الحق بالمعلومات على أنه بعد مرور أربع سنوات على دخول القانون حيز التنفيذ على الحكومة أن تتطر في فعالية القانون وأن تتخذ التدابير اللازمة من أجل تحسين الكشف عن المعلومات على أساس نتائج الدراسة (الأحكام الإضافية رقم). وكما أشرنا أعلاه، لقد تم تعديل القانون في العام 2004²⁰⁷.

المقدمة

تعترف المادة 16 (6) من دستور كيرغيزستان الصادر في العام 2003 بحق نفاذ محدود إلى المعلومات الشخصية، باستثناء المعلومات السرية. ونجد حالياً عملية تجديد دستوري في كيرغيزستان بعد أن دعا الرئيس باكييف في 21 أيلول/سبتمبر 2007 إلى استفتاء شعبي حول بعض المقترحات الدستورية الجديدة. أما التعديلات الدستورية التي اعتمدت في العام 2006 فنقضتها المحكمة الدستورية مما أدى إلى تصحيح للدستور الذي تمّ اعتماده في استفتاء شعبي في العام 2003²⁰⁸.

اعتمدت كيرغيزستان أول قانون يتعلّق بالضمانات وحرية النفاذ إلى المعلومات في العام 1997²⁰⁹. وعلى الرغم من أن هذا القانون قد وضع إطاراً عاماً أساسياً للنفاذ إلى المعلومات إلا أنه لم يحدّد بوضوح تام الاستثناءات، وترك للموظفين المسؤولين مهمة تصنيف الأسرار، وكانت عملية نشرها بين الناس محدودة²¹⁰. وقد أدت الضغوطات من مجالات عدّة إلى تطوير قانون جديد، جهّزته مجموعة خبراء تتألف من وسائل الإعلام والأعمال والمنظمات غير الحكومية. ويُعتبر القانون حول النفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها مؤسسات الدولة وهيئات الحكم الذاتي المحلية في الجمهورية الكيرغيزية²¹¹، والذي دخل حيّز التنفيذ في بداية العام 2007 تحسّناً كبيراً بالمقارنة مع قانون النفاذ إلى المعلومات السابق.

ويُظهر قانون الحق بالمعلومات عدداً من السمات الإيجابية. وقد فضّل الضمانات الإجرائية التي اضمحلت بسبب قلّة الثقة بارادة الحكومة بتطبيق القوانين بحسب روحيتها، وفضّل التجربة التي سمحت للمسؤولين باستغلال حرفية القانون. ويشتمل القانون على مجموعة متطورة من الأحكام المتعلقة بالاجتماعات المفتوحة، وهذا أمر قلما نراه في قوانين الحق بالمعلومات. أخيراً، وعلى غرار بعض الأجيال الجديدة من قوانين الحق بالمعلومات، فإنه يشتمل على مجموعة مفصلة من الأحكام المتعلقة بالكشف الوقائي.

وفي الوقت نفسه، يحتوي القانون على بعض الثغرات المهمة، وأبرزها نظام الاستثناءات الذي يرجع إلى قوانين السرية القائمة. هذه مشكلة لأنها لا تعكس مبدأ الشفافية الذي ارتكز أساساً عليه، ويُعاني قانون الحق بالمعلومات من ضعف الأحكام المتعلقة بالاستئناف بسبب النقص في أي حماية للكشف بنية طيبة ومن التدابير الترويجية المحدودة.

وترى مجموعة حقوق الانسان المستقلة، بعد دراستها للقانون بأن التطبيق كان ناجحاً الى حدّ ما. فمن 65 طلباً للمعلومات رفعت إلى مختلفة الهيئات العامة بين حزيران/يونيو 2005 وأيلول/سبتمبر 2007، وصلت المعلومات في الوقت المحدد لحوالي 40% من الطلبات، ووصلت خارج المهل الزمنية المحددة في 14% من الحالات. ورُفضت المعلومات لحوالي 23% من الطلبات ولم يصدر أي جواب أبداً على 25% من الحالات. أمّنت الهيئات العامة في بعض الحالات المعلومات فقط بعد أن تمّ رفع استئناف قانوني. أما المحاكم من جهتها فقلما تصحّح الوضع لمن يطلب المعلومات، وغالباً ما ترفض الاستئناف على أساس أنّ الطالب لا يتمتّع بمصلحة قانونية واضحة بالمعلومات مما يتنافى مع المادة 9 من قانون الحق بالمعلومات (الذي ينصّ أن لا حاجة لتبرير طلب المعلومات)²¹².

الحق بالنفاذ

تنصّ المادة 1 من قانون الحق بالمعلومات على هدفها ألا وهو الدفاع وإحقاق «الحق بالنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها هيئات الدولة والحكومة المحلية وتحقيق الحدّ الأقصى من الانفتاح الدولي والإعلان والشفافية». ويظهر ذلك جلياً في المادة 2 (2) التي تنصّ على أنّ كل هيئات الدولة والحكم الذاتي ملزمة بتأمين المعلومات

بينما تنص المادة 4 (1) على أن نشاطات الدولة وهيئات الحكم الذاتي المحليّة «منفتحة وشفافة وعامة». وتحدّد المادة 3 بوضوح تام حق الجميع بالنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الدولة وهيئات الحكم الذاتي المحليّة، وتصف المبادئ الكامنة وراء ذلك وهي «النفاذ والموضوعيّة والمهل الزمنية والانفتاح والصدق في المعلومات». لا يمكن للقيود إلا أن تكون بالقانون وعلى الدولة أن تدافع عن حق الجميع في «التفتيش عن المعلومات واستلامها والبحث عنها وإنتاجها وتوزيعها ونشرها».

وتضع هذه الأحكام حق نفاذ واضح، وتحدّد المبادئ القوية التي ترشد التفسيرات، وبشكل خاص فكرة الحد الأقصى من الانفتاح.

وتعترف المادة 6 من الحق بالمعلومات بعدد من الوسائل العامة لتأمين النفاذ إلى المعلومات، مثل المنشورات، والإجابة على الطلبات، وإصدار المعلومات، وتأمين النفاذ المباشر إلى الوثائق والمواد، وتأمين النفاذ المباشر إلى الاجتماعات، وأي طريقة أخرى لا يمنحها القانون. علماً أنّ الأمر ليس بالضرورة إلزامياً، بما أن الهيئات العامة يفترض بها أن تكون حرة بتوزيع المعلومات غير السريّة كما يحلو لها، لكن هذه الأحكام تُعطي بعض الثقة للهيئات العامة من أجل أن تشر المعلومات عبر هذه القنوات المختلفة.

لا يحدّد قانون الحق بالمعلومات المعلومة في الواقع، على خلاف غالبية قوانين الحق بالمعلومات. ويعتبر هذا الموضوع إشكاليّة، لأن غياب التحديد قد يستعمل من أجل رفض منح النفاذ إلى المعلومات المتوافرة بشكل معيّن، أو بنوع معيّن مثل الرسائل الإلكترونيّة. وبما أنّ القانون لا يزال حديثاً نسبياً، لا نعرف كيف ستكون الحال بعد.

تحدّد المادة 2 (2) هيئات الدولة على أنها الهيئات التي يحددها الدستور أو القوانين والمراسيم الأخرى، والهيئات التشريعية والتنفيذية أو العدليّة الأخرى، أو الهيئات التي تتخذ قرارات الهيئات السابقة الذكر، والهيئات التي تمولها ميزانية الدولة كما والهيئات المحليّة («التقسيمات الإقليمية») التي لها وظائف الدولة المركزيّة. أما هيئات الحكم الذاتي المحليّة - فقانون الحق بالمعلومات يذكر تكراراً هيئات الدولة وهيئات الحكم الذاتي المحليّة - فتحدّد على «أنها هيئات تمثيلية وتنفيذية - إدارية وهيئات أخرى» على المستوى العام والمحلي وهدفها حلّ القضايا المحليّة. ويشتمل المصطلحان - هيئات الدولة وهيئات الحكم الذاتي المحلي - على أي مؤسسة تمولها الموازنة الفدراليّة أو المحليّة، تكون «على غير علاقة» بسلطة الدولة أو الحكم الذاتي بما في ذلك الهيئات التي تركز على «قضايا الصّحة والتربية والمعلومات والإحصائيات والإرشاد والائتمان».

يبدو هذا التحديد للهيئات العامة واسعاً نوعاً ما، كما أنّ الهيئات العامة التي تقوم بوظائف عامة، حتى ولو كانت غير ممولة من المال العام، مشمولة أيضاً في عدد من قوانين الحق بالمعلومات.

وينطبق الحق بالنفاذ كما هو محدد في المادة 3 على الجميع ولا يبدو محدوداً بأي شكل من الأشكال بالمواطنين أو المقيمين مثلاً. أما أحكام القانون الأخرى - مثل الحق بحضور الاجتماعات - فمحدود مدها بالمواطنين مما يظهر أن هذه الصياغة الواسعة متعمّدة.

الضمانات الإجرائية

كما هو مذكور أعلاه، ان الأحكام الاجرائية الواردة في القانون الكيرغيزستاني متوفرة بشكل مُفصل في قانون الحق بالمعلومات والتي تصل إلى حوالي أربع صفحات. وتماشياً مع المادة 7 (1) يمكن التقدّم بالطلبات شفهيّاً أو عبر الهاتف أو خطياً، شخصياً أو عبر البريد أو القنوات الإلكترونيّة (راجع أيضاً المادة 9). وتوضّح المادة 8 القواعد المتعلقة بمعالجة الطلبات الشفهيّة. وتنصّ المادة 8 (2) على أنّ «المعلومات القصيرة» المطلوبة شفهيّاً تكون الاجابة عليها شفهيّاً، وتلغي الحاجة إلى الطلب الخطي. وعندما لا يلبي الجواب الشفهي طلب المتقدم به

يتمّ إبلاغه بكيفية التقدّم بطلب خطّي والطرق الأخرى للحصول على المعلومات بموجب القانون. يجب تسجيل الطلبات الخطيّة مع المعلومات المتعلقة بالمتقدّم بالطلب والمسؤول الذي أجاب على الطلب.

ووفقاً للمادة 9، يجب على الطلبات الخطيّة أن تشتمل على إسم الهيئة العامة و/أو المسؤول الذي تمّ رفع الطلب إليه واسم المتقدّم بالطلب وتاريخ ميلاده ومكان إقامته (أو معلومات من هذا القبيل للطلبات القانونية) ووصف كاف للمعلومات التي تسمح بالتعرّف إلى الوثيقة. وعندما لا يكون الأمر واضحاً يقع العبء على المسؤول الذي استلم الطلب بأن يحصل على استيضاحات عبر الاتصال بالمتقدّم بالطلب، أو بأي طريقة أخرى. ولا يلحظ القانون أي وسيلة أخرى لمساعدة المتقدم بالطلب. من غير الضروري التقدّم بالأسباب الموجبة لطلب المعلومات. تتأمّن استمارات الطلبات في مقرّ الهيئة العامة كما وفي مراكز البريد وتحتوي في الطرف الأسفل على شرح لكيفية ملئها والتفاصيل المتعلقة بالعمليّات والبدلات.

وتنصّ المادة 11 (3) على ضرورة أن تكون المعلومات التي ترد في الإجابة على طلب كاملة، فلا يُطلب من المتقدّم بالطلب أن يتقدّم بطلبات متكرّرة. ويتكرّر الأمر في المادة 11 (4) (2). إضافة إلى ذلك، لا يحق للمسؤول الذي يعالج الطلبات أن يسأل المتقدّم به عن نيّته باستعمال المعلومات. فكلتا القاعدتين اللتين لا نراهما بشكل عام في قوانين الحق بالمعلومات تعكسان نوعاً من الشك حول التطبيق المناسب للقواعد من قبل السلطات.

وتنصّ المادة 11 (1) على تسجيل الطلبات الخطيّة لدى الهيئة العامة التي تستلمها ويشتمل التسجيل على تاريخ استلام الطلب، والمعلومات المتعلقة بالمتقدّم بالطلب، وبيان قصير لموضوع الطلب، واسم المسؤول الذي استلمه ومنصبه، وأسباب أي رفض لتأمين المعلومات، وأي مبالغ مفروضة، وأي معلومات بشأن نقل الطلب وتاريخ إرسال الجواب إلى المتقدّم بالطلب، والمعلومات التي تصف المراحل الأساسية من تحضير الجواب. من المفترض أن يتطوّر التسجيل مع معالجة الطلب. وإذا ما تمّ التنفيذ بطريقة جيدة، فإن هذا النظام يؤمن وسيلة مراقبة ممتازة لمعالجة الطلبات..

يفترض بالطلب الخطّي وتطبيقاً للمادة 10 أن يلقي الجواب في غضون أسبوعين بدءاً من تاريخ استلام الطلب حتى تاريخ إرسال الجواب (بما في ذلك وضعه في البريد). عندما تدعو الحاجة إلى نقل الطلب إلى هيئة عامة أخرى، تبدأ فترة الأسبوعين يوم استلام الهيئة العامة الأخرى الطلب. وعندما تستحيل الإجابة ضمن أسبوعين (ما من شروط مفروضة على هذا الموضوع) فيمكن للهيئة العامة وبعد إشعار المتقدّم بالطلب بالأمر، أن تمدّد مهلة الإجابة إلى أسبوعين إضافيين. ويعتبر عدم الإجابة على الطلب في الوقت المناسب رفضاً للطلب.

عندما لا تكون المعلومات المطلوبة في حوزة الهيئة العامة، لا بدّ لها من اعلام المتقدّم بالطلب بهذا الموضوع، وفي حال كانت المعلومات في حوزة هيئة عامة أخرى، لا بدّ من نقل الطلب إليها. عندما تكون المعلومات قد صدرت، على المسؤول الذي يعالج الطلب أن يشير إلى المكان الذي تتواجد فيه المعلومات للمتقدّم بالطلب (المادة 12). يجب أن يتضمّن اشعار الاجابة على الطلب، اسم المسؤول الذي عالج الطلب ومنصبه، ووصف صغير لموضوع الطلب، ولائحة بالوثائق المؤمنة وتاريخ تحضير الإشعار وتوقيع المسؤول الذي عالج الطلب. كما يجب أن يتضمّن «لائحة أسعار بتكاليف الاستهلاك وخدمة المعلومات» وأيضاً، لائحة بأسماء الهيئات العامة الأساسية، وأرقامها في المكان الذي يتعاطى بمسائل حقوق الإنسان، والخدمات المكتبيّة وتأمين المعلومات (المادة 11 (4)). وفي حال رفض الطلب يتضمّن الجواب الأحكام التي جاء الرفض على أساسها، والمعلومات المتعلقة بالاستئناف (المادة 15 (3)). وتنصّ الأحكام المتقدّمة على أن يكون أي قرار برفض النفاذ إلى المعلومات مُدوّناً بشكل شفاف (المادة 4 (4)).

وتعالج المواد 7 (2) و 7 (3) و 8 (1) و 14 مسألة طريقة تلبية الطلبات. وهي تنصّ على أنّ الإجابة على الطلب يجب أن تأتي بشكل عام بحسب ما سلّمت عليه أساساً (أي شفهيّاً، خطيّاً، إلكترونياً، إلخ) عندما يكون الأمر

ممكنًا تقنياً. ويمكن للإجابة الإلكترونية أن تربط الوثيقة كملف أو أن تشير إلى عنوان URL المناسب له. كما يمكن الإجابة على الطلبات الواردة بالفاكس بالطريقة نفسها في حال كان حجم المواد «لا يحول دون ذلك». وبناءً على المادة 7 (3) إذا توفرت الوثيقة في أكثر من لغة، يجب تأمينها باللغة التي يفضلها المتقدم بالطلب. وترسم المادة 13 (1) القاعدة العامة للإجابة على طلبات المعلومات والتي تقضي بأن تكون الإجابة مجانيةً علماً أن المادة 13 (2) تنص على أن يسدّد المتقدم بالطلب أي بدل بريدي. ووفقاً للمادة 13 (3) بالنسبة للوثائق التي تتطلب نسخ أكثر من خمس صفحات، يجب ألا تتخطى كلفة النسخة الكلفة الفعلية، أي حسب التسعيرة الحكومية المركزية. ويمكن التنازل عن هذه البدلات للفقراء. تتناسب هذه القواعد في غالبيتها مع الممارسات الجيدة في الدول الأخرى.

واجب النشر

المعلومات

كما جاء ذكره، يشتمل القانون الكرغيزي على أحكام موسّعة ومفصلة تتعلق بالكشف الوقائي عن المعلومات في حوالي 12 مادة تمتدّ على حوالي ثماني صفحات. وتصف المادتان 16 و 17 أنواع مختلفة من المعلومات التي يجب إصدارها، بما في ذلك القوانين والمعلومات المتعلقة بالقرارات الجارية، والأحداث الرسمية، والتقارير السنوية الخاصة بالهيئات العامة، وتولي المناصب، أو استقالة رؤساء الهيئات العامة، واعتماد الموازنات الوطنية والمحلية، والتغييرات في معدلات الضرائب، والأعمال القانونية المتعلقة بإدارة الملك العام، وتخصيص الأراضي والمباني التي يمتلكها الأجانب، وتوقيع المعاهدات الدولية، والتدابير الآيلة إلى مواجهة الكوارث. وتتطلب المادة 18 إصدار الرسائل السنوية الصادرة عن الرئيس بالإضافة إلى تقارير المحكمة الدستورية والمحقق بالشكاوى (وسيط الجمهوريّة) والتقارير الصادرة عن الهيئات العامة المتعلقة بنشاطها في «فترة التقرير»، بما في ذلك المعلومات الإحصائية الأساسية. وتتعلق المادتان 19 و 21 بتوزيع المواد في وسائل الإعلام وعبر الكتيبات القابلة للنفاز بما في ذلك ملخص عن وظائفها وإنشاء موجب عام يفرض على الهيئات العامة تأمين المعلومات في وسائل الإعلام حول نشاطاتها.

85

تقدّم المادة 20 لائحة طويلة من 36 فئة عن المعلومات التي يجب نشرها على أساس سنوي. وهي تشمل المعلومات المتعلقة بالعمل وهيكلية الهيئة العامة، والإجراءات التي يمكن للأفراد أن يعملوا من خلالها مع الهيئة، والمعلومات المتعلقة بالوثائق التي تمتلكها الهيئة العامة ونظامها في إدارة المعلومات، والمعلومات المتعلقة بالمشاريع التي تقوم بها الهيئة، ومعلومات مفصلة حول المناقصات والمنافسة المفتوحة.

وتنصّ المواد 22 - 25 على النفاذ المباشر إلى المعلومات الرسمية. وتعالج المادة 23 النفاذ المباشر بواسطة مؤسسات الدولة الرسمية، والقواعد التي ترعى الموضوع مثل ضرورة تحديد أماكن خاصة حيث يمكن للأفراد أن يدرسوا الوثائق والمهل الزمنية من أجل توفير المعلومات (مثلاً أسبوعاً للمسائل القانونية والوثائق الأخرى الموقّعة) وإلخ. وبناءً على المادة 24 على الهيئات العامة أن ترسل التقارير الرسمية والكتيبات والمعلومات الرسمية الأخرى إلى المكتبات، بينما تفرض المادة 25 على الهيئات العامة تطوير قواعد البيانات الإلكترونية للمعلومات، ومعها على الأقلّ لائحة كاملة بالقوانين المرعية الإجراء حالياً. يفترض بالنفاذ إلى قواعد البيانات هذه أن يكون مجانيّاً. وتستكمل المادة 31 هذا الأمر بالزام الهيئات العامة بالاتصال بشبكات المعلومات العامة وإنشاء بريد إلكتروني لتسهيل النفاذ للمواطنين، مثل مباني الدولة والمكتبات ومراكز البريد وإلخ - تسهيلاتاً للنفاذ الإلكتروني في الممارسة. وتنصّ المادة 30 على الهيئة العامة بإنشاء جهاز مكلف خصيصاً بتأمين المعلومات.

من جهة، تعتبر هذه الموجبات واسعة ومُتقدّمة ومرتبطة بالأنظمة العملية للنفاذ، مثل المساحات المتوقعة حيث يمكن للأفراد دراسة الوثائق أو النفاذ الإلكتروني إلى قواعد البيانات. وفي الوقت نفسه، إن المدى الحقيقي لموجب

الكشف الوقائي ليس واضحاً جداً. فالحديث المتكرر عن المعلومات - مثل الأعمال القانونية وتفاصيل الاتصال بهيئات الدولة ولائحة الممثلين الأجانب - التي تكون بالخط المباشر في عدد من البلدان، تعني أن تلك الموجبات قد لا تكون بالسعة التي تبدو عليها. بينما موجب الكشف الخاص المتعلقة المناقصات مدهش جداً، ونجد عدداً كبيراً من المعلومات المالية الأخرى المذكور بأوصاف عامة - مثل «المعلومات المتعلقة بتنفيذ الموازنة» وبعض موجبات الكشف التي نجدها في دول أخرى، مثل لائحة الموظفين العامين وأجورهم وهي غير متوفرة.

الاجتماعات المفتوحة

إن القانون الكيرغيزي فريد من نوعه في إنشاء نظام نفاذ إلى الاجتماعات العامة²¹³. وتحدد المادة 26 المبادئ الأساسية وهي أن «جلسات» الهيئة العامة تكون مفتوحة للمواطنين وممثلي الكيانات القانونية المحلية عدا الجلسات المغلقة. ليس من الواضح معنى مصطلح «جلسات» إلا أن القانون يتكلم لاحقاً عن «جلسات الهيئات التنفيذية» التي يبدو أنها تغطي فقط اجتماعات اتخاذ القرارات الرسمية والأساسية. وتتص المادة نفسها على أن تكون الاجتماعات مغلقة تماشياً مع الاستثناءات المحددة في المادة 5 (راجع أدناه)، وعلى ضرورة أن يطلب الأفراد حضور الاجتماع. وتتعلق المادة 27 بالإشعار وتتص على نشر مخطط الاجتماع على أساس شهري في وسائل الإعلام، والإعلان عن جدول الأعمال والتاريخ والزمان والمكان، بالإضافة إلى تأمين الإشعارات المتعلقة بالاجتماع ومكان الاجتماع على الأقل قبل أسبوع من انعقاده. وتتكم المادة 28 عن آلية التقدم بطلب الحضور، وتشتمل على ضرورة وجود على الأقل خمس مقاعد عامة في حالات الهيئات العامة العادية و10 مقاعد للهيئات التمثيلية (المختارة) كما ونظام وضع أولويات في حال كانت الطلبات تتخطى المساحة المتوفرة. أخيراً تتص المادة 29 على إزالة الذين يرفضون الامتثال للقواعد وحق الذين يحضرون لتدوين رؤوس الاقلام والقيام بتسجيلات فيديو والتقاط الصور طالما أن الأمر لا يزعج الاجتماع.

86

إن وجود هذه الأحكام أمر مرحّب به جداً، ويشير طبعاً إلى نية حقيقية بالانفتاح. لكن ربما تحتاج القوانين إلى المزيد من البلورة. خصوصاً لجهة القواعد المتعلقة بأنواع الاجتماعات وأسباب الاعلان عن جلسة خاصة، بما أن المادة 5 التي تعنى بمسائل المعلومات المعفية من القواعد لا تتماشى مع مسألة الاعلان عن جلسة خاصة.

الاستثناءات

على عكس غالبية قوانين الحق بالمعلومات، لا يشتمل القانون الكيرغيزي على لائحة شاملة بالاستثناءات، بل يتكلم عن التشريعات المتعلقة بالسريّة. وتتص المادة 2 (3) من قانون الحق بالمعلومات على أن هذا الحق لا ينطبق على المعلومات الداخلة في مقترحات «المواطنين» وشكواهم والعرائض المرفوعة إلى الهيئات العامة، أو نفاذ الهيئات العامة إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة الأخرى. فقد تبدو هذه استثناءات شاملة من القانون والمنطق خلف كليهما غير واضح أبداً.

وتتص المادة 4 على أن القيود على النفاذ إلى المعلومات هي قيود شرعية فقط في حال كانت متناسبة مع المادة 5، وأن أي قرار برفض النفاذ يجب أن يكون مبنياً على أساس المادة 15. وتعترف المادة 5 (1) بفئتين من المعلومات السريّة: أسرار الدولة بما يتناسب مع التشريعات الكيرغيزية، والمعلومات السريّة أكانت أسرار رسمية أو خاصة، وتأتي الأخيرة كما هو منصوص عليها في القانون الكيرغيزي. وتحدد المادة 5 (2) الأسرار الرسمية على أنها: «قواعد تقنية - تنظيمية لحماية عمل» الهيئات العامة، و«المضمون الملموس لجلسات الاستماع المغلقة والاجتماعات» بما في ذلك الموقف الذي يتخذه المسؤولون خلال الجلسات المغلقة وجلسات الاقتراع. وتفرض المادة 5 (3) على المسؤولين الآخرين، كما هو محدد في القوانين الأخرى، الحفاظ على سريّة بعض المعلومات لحماية المصالح الخاصة مثل الخصوصية والمصالح التجارية والأسرار المهنية.

من جهة أخرى تنص المادة 15 على رفض طلبات المعلومات على أساس قوانين السريّة، عندما لا يكون الطلب متناسباً مع القواعد المتعلقة بالطلبات الشفهيّة (كما هو منصوص عليه في المادة 8)، عندما تكون الهيئة العامة نفسها تدرس طلباً من الشخص نفسه حول الموضوع نفسه، أو عندما لا تمتلك الهيئة المعلومات ولا تكون ملزمة بامتلاكها. إلى جانب القاعدة المتعلقة بقوانين السريّة، فإن هذه أسباب شرعيّة لرفض الطلبات.

تعتبر مقارنة الاستثناءات كما تحددها المادة 5 (وإلى حد ما المادة 15) التي يأتي فيها ذكر مهم لقانون السريّة لجهة الاستثناءات إشكاليّة لعدد من الأسباب. والأهم هو أن قوانين السريّة القائمة لا تحترم انفتاح المعايير التي هي أساس في تشريعات الحق بالمعلومات. ولا يبدو مدى الاستثناءات واضحاً وضيقاً، ويبدو أن عدداً كبيراً من الاستثناءات لا يشتمل على اختبار ضرر ولذلك قد يرفض الكشف عن المعلومات حتى إذا لم يتوافر أي تهديد بالضرر، ولا يبدو أن قوانين السريّة تشتمل على مصلحة عامة عليا (التي تفرض الكشف عن المعلومات حتى وإن كان هناك ضرر قد يصيب مصلحة سريّة شرعيّة عندما ينعف ذلك للمصلحة العامة الشاملة).

وتجدر الإشارة إلى أن الاستثناءات الإضافيّة المنصوص عليها في المادة 5 تشكل إشكاليّة كبيرة، لا سيما تلك المتعلقة بحماية عمل الأجهزة العامة عبر القواعد التقنية - التنظيمية. وهذا مشابه تماماً لاستثناء «المداولات الداخلية» الذي نجده في عدد من قوانين الحق بالمعلومات، التي إن لم تكن مصاغة بطريقة جيدة قد تكون قابلة للاستغلال من قبل المسؤولين الراضين للانفتاح. تبدو الصياغة في قانون الحق بالمعلومات الكرغيزي واسعة جداً ومفتوحة على هذا النوع من الاستغلال. من جهة إيجابيّة أخرى، تلحظ المادة 4 (4) أنه عندما تحتوي وثيقة ما على معلومات محظورة، فإن أي معلومات متوفرة في هذه الوثيقة لا تكون محظورة، ويجب أن يكشف عنها (نوع من بند قابليّة للفصل). إضافة إلى ذلك، تنص المادة 6 (3) على أن النفاذ المؤمّن عبر طرق مختلفة لا يمكن أن يكون أساساً لرفض الطلب.

87

الاستثناءات

لا يذكر قانون الحق بالمعلومات الكرغيزي الاستثناءات سوى بشكل مختصر جداً وذلك في المادة 35، التي تنص على أن أي رفض لتأمين المعلومات أو أي اختراق لأحكام القانون يمكن استئنائه لدى مسؤول أعلى، أو لدى المحقق بالشكاوى (وسيط الجمهورية) أو المحكمة بما يتماشى مع التشريعات القائمة. وبذلك ينشئ الحق بالتقدم باستئناف داخلي لدى مسؤول أعلى، وهي طريقة قد تكون مفيدة لحل عدد كبير من المشاكل، لا سيما في بداية نظام جديد للحق بالمعلومات، عندما يكون مسؤولون أدنى رتبة مترددين أو غير قادرين على تغيير الممارسات القائمة والعمل بطريقة أكثر انفتاحاً. على الأقل قد تكون بعض القواعد الإجرائيّة الأساسيّة المتعلقة بمعالجة هذه الشكاوى طريقة مفيدة للتأكد من أنها تستوفي الحد الأدنى من المعايير. كما أن الحق بالاستئناف لدى المحقق بالشكاوى (وسيط الجمهورية) مسألة مفيدة جداً كنوع من أنواع المراجعة الإدارية التي تكون غير مكلفة عادة وقابلة للنفاذ وسريعة. وفي الوقت نفسه وفي غالبية المحافل، تكون صلاحية المحقق بالشكاوى (وسيط الجمهورية) محدودة ولا يستطيع بشكل خاص أن يطلب توفير المعلومات، بل يمكنه فقط التقدّم ببعض التوصيات.

العقوبات وتدابير الحماية

تنص المادة 36 من قانون الحق بالمعلومات ببساطة، على أن الأفراد الذين لا يستطيعون تنفيذ واجباتهم بطريقة مناسبة بموجب القانون، أكان ذلك بالتفويض أو الإغفال، يعانون مسؤوليّة «جنائيّة وإدارية ومدنية وتأديبيّة وماديّة» بما يتماشى والتشريعات القائمة. هذا شكل عام جداً من أشكال العقوبات لاعتراض القانون. قد يصبح القانون أكثر دقة، إذا ما نصّ على هذه الأشكال الخاصة من السلوك - مثل الإلتفاف المتعمّد للوثائق بنيّة منع الكشف عن المعلومات - الذي قد يجتذب العقوبات. لا ينصّ القانون على حماية الكشف بنيّة طيّبة عن المعلومات، أكان الكشف متماشياً مع القانون نفسه، أو لنقل سوء تصرّف (إطلاق صغارة الإنذار).

التدابير الترويجية

يشتمل قانون الحق بالمعلومات نظاماً بدائياً من التدابير الترويجية، إضافة إلى التدابير الواسعة المطلوبة في سياق الكشف الوقائي المفصل أعلاه. وفقاً للمادة 32 على الهيئات العامة تأمين الشروط التنظيمية والشروط الأخرى، من أجل إحقاق الحق بالمعلومات، إلتزاماً بموجباتها التي ينص عليها القانون، وتصحيح المعلومات في غضون سبعة أيام عمل، وأن يكون لديها سجل بكل المعلومات التي يفترض بهم إصدارها.

وتنص المادة 33 على التعيين الإلزامي لمسؤولي معلومات تختارهم الهيئات العامة، وعلى توفير الرسائل الهاتفية القصيرة المتعلقة بالحق بالمعلومات. وتنص المادة 34 على التعاون مع وسائل الإعلام من أجل تعزيز تطبيق القانون، بما في ذلك إعلام الجمهور وتناشد الهيئات العامة نشر تقارير حول جهود التطبيق في وسائل الإعلام. وأخيراً تفرض المادة 37 على الحكومة في غضون ثلاث أشهر من اعتماد القانون التقدم بتوصيات إلى الهيئة التشريعية (جوغوركو كينش) حول كيفية مناعمة قوانين أخرى مع قانون الحق بالمعلومات، ورفع التوصيات للرئيس بشأن التدابير التنظيمية اللازمة لتطبيق القانون، وتكييف قواعدها مع قانون الحق بالمعلومات، كذلك رفع التوصيات إلى هيئات الحكم الذاتي المحلية حول التدابير اللازمة لتطبيق القانون.

ولا ينص قانون الحق بالمعلومات على تدابير ترويجية أخرى، مثل نشر دليل لاستخدام القانون، وتطوير نظام لإدارة المعلومات العامة، وموجب تدريب المسؤولين الرسميين، أو موجب الهيئات العامة برفع التقارير المركزية إلى الهيئة التشريعية في ما يتعلق بأدائهم في تطبيق قانون الحق بالمعلومات، وكل التدابير التي اعتبرت مفيدة في بلدان أخرى.

88

المكسيك

المقدمة

في العام 2002²¹⁴، نصت المادة 6 من الدستور²¹⁵ على ضمانة بسيطة لحق المعلومات كما يلي: «تضمن الدولة حرية المعلومات». ومع ذلك، ترى التعديل الشامل للمادة 6 الذي اعتمد بالاجماع ليس فقط في غرفتي البرلمان، بل أيضاً في الهيئات التشريعية في 16 ولاية²¹⁶ يوسع بشكل كبير الحماية الدستورية للحق بالمعلومات²¹⁷.

وتنص الضمانة الجديدة، بين ما تنص عليه، على أن كل المعلومات تكون عامة وتخضع فقط إلى قيود مؤقتة على النفاذ لأسباب المصلحة العامة التي حددها القانون، على الرغم من ضرورة حماية المعلومات الخاصة. لا بد من وضع أنظمة سريعة للنفاذ إلى المعلومات ويجب أن تشرف عليها هيئات مستقلة. كما يجب أن تتماشى أنظمة النفاذ السريعة إلى المعلومات على كافة المستويات والفروع في الحكومة مع هذا التنظيم ضمن سنة من دخوله حيز التنفيذ²¹⁸. فبعد السويد،²¹⁹ تعتبر هذه الضمانة الدستورية الأشمل والأكثر تفصيلاً ضمن قوانين الحق بالمعلومات في العالم.

تنص الضمانة الجديدة، من بين أمور عدة، على أن المعلومات يجب أن تكون عامة، وخاضعة فقط لقيود مؤقتة حول النفاذ لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، وذلك كما ينص القانون، بالرغم من أن المعلومات الشخصية يجب أن تكون محمية. يجب وضع أنظمة سريعة للنفاذ إلى المعلومات، أو أن تكون تحت إشراف هيئة مستقلة. على أنظمة النفاذ إلى المعلومات على كافة المستويات وفي كافة الفروع أن تتماشى مع هذا التنظيم، وذلك خلال سنة واحدة من دخوله حيز التنفيذ. بعد السويد، يمكن اعتبار هذه الضمانة الأكثر تفصيلاً وشمولية دستورياً للحق بالمعلومات في العالم.

كانت المكسيك من أوائل الدول في أميركا اللاتينية التي تعتمد قانون الحق بالمعلومات مع توقيع الرئيس فوكس للقانون الفدرالي حول الشفافية والنفوذ إلى المعلومات العامة (قانون الحق بالمعلومات)²²⁰ في حزيران/يونيو من العام 2002. وقد تمّ اعتماد القانون على غرار التعديلات الدستورية بالإجماع في غرفتي البرلمان، وكان ذلك جزءاً من التزام الإدارة الجديدة بمعالجة موضوع الفساد ودعم الديمقراطية في المكسيك. تتمتع هيئة الرقابة بصلاحيّة اعتماد تنظيمات حول مسائل عدّة بما فيها، وبشكل خاص، مسائل متعلّقة بالتصنيف. وقد تمّ اعتماد تنظيم من قبل المعهد الفدرالي للنفوذ إلى المعلومات (راجع أدناه) في حزيران/يونيو من العام 2003 يعالج مجموعة من المسائل²²¹. وقد اعتمدت الـ 31 ولاية في المكسيك وأيضا المقاطعة الفدرالية (مدينة مكسيكو) قوانين الحق بالمعلومات.

هذا القانون من بين القوانين الأكثر تقدماً في العالم. إنه يشتمل على عدد من السمات الإيجابية بما في ذلك الضمانات الإجرائية القويّة بالإضافة إلى مقارنة مبتكرة باتجاه ضمان التطبيق في كل الهيئات العامة بغض النظر عن وضعها الدستوري ومنع تصنيف أي معلومات قد تكون لازمة لتحقيق ما يتعلّق بانتهاك مهم لحقوق الإنسان أو بجرائم ضد الإنسانية. كما يضع آلية مراقبة قويّة ومستقلّة جداً وهي المعهد الفدرالي للنفوذ إلى المعلومات العامة²²². وقد رحبت مؤسسة منظمة رصد حقوق الانسان بالقانون على الشكل التالي:

يمكن لقانون الشفافية أن يبرهن أنه أفضل خطوة اتخذتها المكسيك في انتقالها إلى الديمقراطية منذ انتخابات العام 2000²²³

لقد جاء تطبيق القانون إيجابياً بشكل عام. وتتمرّح دراسة قامت بها مبادرة العدالة في مجتمع مفتوح أن معدّل «الرفض الصامت» (عدم تأمين أي جواب على طلب) كان في المكسيك أدنى منه في 13 بلداً آخر تمّ العمل على مسحه²²⁴. وكانت المكسيك أيضاً من بين أفضل المؤدّين لجهة نسبة الطلبات المثوية التي حصلت على جواب إيجابي. أيضاً، نصّ تقرير حول المعهد الفدرالي للنفوذ إلى المعلومات وتعزيز ثقافة الشفافية في المكسيك في بدايته على ما يلي: «في عائلة قوانين حرية المعلومات في العالم تعتبر المكسيك رائدة جداً»²²⁵.

الحق بالنفوذ

ينصّ القانون عامة في المادة 2 على إمكانية نفاذ كل الأفراد إلى كل المعلومات التي تمتلكها الحكومة. وتحدّد المادة 1 الهدف من القانون، وهو ضمان الحق بالنفوذ إلى المعلومات التي هي في حوزة الحكومة والهيئات المستقلّة دستورياً، والهيئات القانونيّة الأخرى، أو أي كيان فدرالي آخر. وتفصّل المادة 4 «غايات» القانون ومنها تأمين النفاذ إلى المعلومات عبر الإجراءات البسيطة والسريعة، وتعزيز الادارة العامة الشفافة، وحماية المعلومات الشخصية، وتعزيز المساءلة العامة، وتحسين إدارة الوثائق، والمساهمة في الديمقراطية وحكم القانون في المكسيك. وأخيراً، تنصّ المادة 6²²⁶ أنه عند تفسير القانون يجب إعطاء الأولوية إلى مبدأ شفافية الدستور والإعلان العالمي لحقوق الإنسان²²⁷ وعدد من المعاهدات الدولية، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة²²⁸ ومعاهدة الأمم المتحدة الأساسية لحقوق الإنسان التي تضمن حرية التعبير. وتؤمّن كل هذه العناصر معا خلفيّة ممتازة للقانون ومشورة قويّة للذين يطبقونه.

ويحدّد القانون المعلومات على أنها كلّ شيء داخل في الوثائق التي تصدر عن الهيئات العامة، أو تحصل عليه الهيئات العامة، أو تكتسبه أو تحوّل أو تحفظه. وتعتبر الوثائق من جهتها على أنها أي سجلات بغض النظر عن شكلها، تكون على صلة بممارسة الهيئة العامة والموظفين العاملين لمهامهم أو لنشاطاتهم، بغض النظر عن مصدرها أو تاريخها أو شكلها. هذا تحديد واسع نوعاً ما، لكن لسوء الحظ إنه محدود بسبب القيود المهمة على الوثائق أو نشاطات الهيئات العامة (المادة 3).

ويحدّد القانون بشكل منفصل موجبات مجموعتين من الهيئات العامة. فكلّ الهيئات العامة التي تعتبر «توابع يلزمها القانون» يتمّ تحديدها ووضعها، ثم يتمّ تحديد موضوع فرعي لها بعنوان «وكالات وكيانات». وينصّ القانون على مجموعة أكثر صرامة من الموجبات لـ«الوكالات والكيانات» (الفرع التنفيذي للحكومة) وبعض الموجبات الأقل تفصيلاً للهيئات العامة الأخرى.

وتشمل «التوابع التي يلزمها القانون» (الهيئات العامة) ما يلي:

- الجهاز الفدرالي التنفيذي والإدارة العامة الفدرالية
- الجهاز الفدرالي التشريعي بما في ذلك مجلس النواب ومجلس الشيوخ واللجنة الدائمة وهيئات أخرى
- الجهاز القضائي ومجلس القضاء الفدرالي
- الهيئات الدستورية المستقلة
- أي هيئة فدرالية أخرى

وتحدّد الهيئات الدستورية أكثر فتشمل الهيئات مثل المعهد الفدرالي الانتخابي، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، وبنك المكسيك، والجامعات والهيئات الأخرى التي ينصّ عليها القانون.

أمّا «الوكالات والكيانات» التي هي موضوع النقطة الأولى أعلاه، فهي تشمل على الهيئات الواردة في القانون الفدرالي الدستوري للإدارة العامة، الذي يشتمل على الرئيس وعلى المعاهد الإدارية اللامركزية مثل مكتب النائب العام.

إن تحديد الهيئة العامة واسع جداً، بقدر ما يشتمل على كل الفئات والمستويات في الإدارة. وفي الوقت نفسه، لا يشتمل بالضرورة على الهيئات العامة التي تمولّها الحكومة أو الهيئات العامة التي تضطلع بوظائف عامة.

وينطبق القسم الأول من القانون على الهيئات العامة. ومع ذلك، فإن القسم الثاني الذي يشتمل على غالبية الأحكام الإجرائية، وعلى نظام المراقبة بما في ذلك المعهد الفدرالي للنفاد إلى المعلومات ينطبق فقط على الوكالات والكيانات أي القسم التنفيذي من الحكومة. أما القسم الثالث، الذي ينطبق على الهيئات العامة الأخرى، بشكل أساسي على الجهازين التشريعي والعدلي من الحكومة، وأيضاً على الهيئات المستقلة الخمس، فهو مختصر جداً، ويشتمل فقط على مادتين إلا أنه يحاول أن يدمج عدداً من الموجبات والوظائف الرقابية التي ينصّ عليها القسم الثاني. هذه مقارنة إبداعية من أجل دمج الأقسام الثلاثة للحكومة ضمن قانون واحد، مع احترام فصل السلطات الدستوري. وفي الوقت نفسه، لقد أدّى هذا الموضوع إلى تطبيق مختلف للقانون فخفض القسم التنفيذي (الوكالات والكيانات) إلى رقابة أكثر صرامة من قبل هيئات أكثر استقلالية. وسيركّز هذا الفصل، على غرار القانون على موجبات الوكالات والكيانات.

الضمانات الإجرائية

يمكن لأي شخص أن يتقدّم بطلب للمعلومات إلى قسم الربط الذي يفترض بكل الهيئات العامة أن تنشئه (راجع أدناه، التدابير الترويجية)، أكان ذلك ضمن رسالة (بما في ذلك رسالة إلكترونية)، أو بحسب الاستمارة الموافق عليها. يفترض بالطلب أن يشتمل على إسم المتقدم بالطلب، وعنوانه، ووصف دقيق للمعلومات المطلوبة، وأيّ شيء آخر ذي صلة، والشكل الذي يرغب أن ترد فيه المعلومات. وينصّ القانون بشكل محدّد على أنّ السبب وراء الطلب لا علاقة له بقرار الكشف عن المعلومات أو عدمه. فإذا لم تكن المعلومات موصوفة بما يكفي من الوضوح، أو إذا كان الفرد يعاني من صعوبات في التقدّم بالطلب، بما في ذلك بسبب الأمية، على قسم الربط في الهيئة العامة أن يساعده في ذلك (المادتين 40-41 والثامن انتقالي).

يجب إرسال الاجابة على الطلب في أقرب وقت ممكن، وفي كل الأحوال لا بدّ أن تصدر خلال 20 يوم عمل، ويجب تأمين المعلومات في غضون 10 أيام عمل أخرى، بعد أن يكون المتقدم بالطلب قد سدّد البدلات المتوجبة عليه (المادة 44). وينصّ أحد الأحكام غير العادية على أنّ عدم إصدار القرار ضمن المهلة الزمنية المحددة، يعتبر على أنه قبول للطلب وتصبح الوكالة ملزمة بتأمين المعلومات في غضون الأيام العشرة التالية ومجاناً، إلا في حال قرّر المعهد الفدرالي للنفاذ إلى المعلومات أنها سرية (المادة 53).

عندما تعتبر المعلومات سرّية أو مصنّفة يجب إبلاغ اللجنة وهي وحدة إشرافية بين الوكالات والكيانات كلّها (راجع أدناه) بالموضوع مباشرة، وتبرير سبب التصنيف من أجل أن تقرّر المصادقة على التصنيف أو رفضه ومنح النفاذ إلى المعلومات. أيضاً، عندما لا تجد الهيئة العامة الوثائق، لا بد من إبلاغ اللجنة بالأمر، وذلك بعد التأكد من أنها اتخذت «التدابير المناسبة» لإيجاد المعلومات من دون جدوى، فيأتي التأكيد على أن الوكالة أو الكيان لا يمتلك المعلومات (المواد 44-46).

يطلب من الوكالات فقط أن تؤمن النفاذ إلى المعلومات التي هي في حوزتها (المادة 42). ومع ذلك، عندما تستلم وكالة ما طلباً للمعلومات التي لا تكون في حوزتها عليها أن «توجّه بالشكل المناسب» المتقدم بالطلب إلى الوكالة التي تمتلك المعلومات (المادة 40). لا يشتمل القانون على الكثير من الأحكام المتعلقة بإبلاغ الطرف الثالث، إلا أنه يطلب أن تشتمل وثيقة طلب استئناف إشارة إلى الأطراف الثالثة المعنية (المادة 54). ويمكن فهم المادة 55 المتعلقة بالاستماع إلى الاستئنافات، على أنها تعطي بعض الحقوق للأطراف الثالثة. وينصّ القانون أيضاً على وضع «إجراءات داخلية» لمعالجة الطلبات ضمن تنظيم ما (المادة 44)²²⁹.

عندما تتمّ تلبية طلب ما، يجب إبلاغ المتقدم بالطلب بشأن كلفة النفاذ وشكله (المادة 44). وعندما يرفض الطلب، وتؤكد اللجنة على الموضوع يجب إبلاغ المتقدم بالطلب بالموضوع في المهلة الزمنية المحددة، تضاف إليها أسباب الرفض والطريقة التي يمكن استئناف القرار فيها (المادة 45). يجب أيضاً إعطاء التأكيد إلى المتقدم بالطلب عندما لا تكون الوكالة تمتلك المعلومات المطلوبة (المادة 46). يجب أن يأتي الكشف عن المعلومات بالطريقة المطلوبة في حال سمحت الوثيقة بالأمر (المادة 42) وإلا يتمّ تحديد أشكال النفاذ إلى المعلومات عبر تنظيم خاص (المادة 44).

إن أحكام القانون المتعلق بالبدلات متقدّمة. فبدلات الحصول على نفاذ إلى المعلومات الذي يجب أن يتحدّد في قانون الموجبات الفدرالي²³⁰، لا يمكن أن تتخطى كلفة المواد المستخدمة لإعادة إنتاج المعلومات مع كلفة إرسالها. أما كلفة البحث عن المعلومات وتحضيرها فمستبعدة (المادة 27). والنفاذ إلى المعلومات الشخصية مجاني، ولكن هناك إمكانية فرض بعض الكلفة لتغطية كلفة تأمين هذه المعلومات (المادة 24). حالياً إن البديل المفروض هو بيسو واحد (0.09 دولار أميركي) لنسخة عادية و20 بيزوس للنسخة المصدّقة²³¹. لا تنطبق العملية الموصوفة أعلاه إلا على الوكالات والكيانات، وليس على هيئات عامة أخرى. وقد جرت محاولة عامة وفقاً للمادة 61 تفرض على الهيئات العامة أن تعالج الطلبات بطريقة متشابهة عبر الطلب إليها «أن تضع ضمن مؤسساتها كل على التوالي المعايير والإجراءات المؤسساتية لمنح الناس النفاذ إلى المعلومات بحسب التنظيمات أو الاتفاقيات ذات الطبيعة العامة، التي تتماشى مع مبادئ القانون والمهلة الزمنية». ويطلب منها في خلال سنة أن تضع عدداً من الأنظمة والهيئات لهذه الغاية، بما في ذلك قسم للربط وبعض الإجراءات للنفاذ إلى المعلومات. كما يطلب منها أيضاً أن ترفع تقريراً سنوياً حول النشاطات القائمة تأميناً للنفاذ إلى المعلومات. (المواد 62 والرابعة الانتقالية)

وفي ابتكار مثير للاهتمام، ينصّ القانون على أنّ طلبات المعلومات والاستجابة لها يجب أن تنشر هي أيضاً (المادة 47). في الممارسة، يمكن لكل عملية الطلب أن تتمّ إلكترونياً عبر نظام لطلبات المعلومات الذي يملك موقعاً إلكترونياً منفصلاً خاصاً به²³². ويشتمل الموقع على جهاز لتسجيل الأسئلة وكذلك الأجوبة. كما يؤمّن أيضاً النفاذ إلى كل الوثائق الإلكترونية التي منح النفاذ لها منذ العام 2003.

واجب النشر

تنص المادة 7 على واجب واسع للنشر يكون خاضعاً لنظام الاستثناءات. وتتص على ضرورة أن تقوم الهيئات العامة وتماشياً مع التنظيمات الصادرة عن المعهد الفدرالي للنفاذ إلى المعلومات (الوكالات والكيانات) أو أي هيئة رقابية أخرى (للهيئات العامة الأخرى التي عليها أن تنشئ أو تعين معاهدها الخاصة) أن تنشر 17 فئة من المعلومات بطريقة تكون قابلة للنفاذ ومفهومة²³³. وتشمل الفئات المعلومات المتعلقة بالعمليات العامة الخاصة بالهيئة، والخدمات التي تقدمها، والإجراءات، والأشكال وبرامج الدعم، والعقود الموقعة، والتقارير المرفوعة وفرص المشاركة. والأهم هو أن المادة 12 تنص على ضرورة أن تقوم الهيئات العامة بنشر المعلومات المتعلقة بحجم أي مورد عام تكون مسؤولة عنه ومن استلم المورد، وذلك يعكس القلق من الفساد الذي كان أحد أهم الحوافز لاعتماد القانون.

ويشتمل القانون على بعض الأحكام الدقيقة المتعلقة بكيفية توفير المعلومات، بما في ذلك عبر العلق الإلكترونية القابلة للنفاذ في الأماكن البعيدة وعبر الأنظمة المحلية. وتقضي قاعدة مهمة بضرورة أن تقوم كل وكالة ولأهداف تسهيل النفاذ إلى المعلومات الخاضعة للكشف الوقائي، بتوفير جهاز كمبيوتر للعموم وربطه بآلة طبع وتأمين الدعم للمستخدمين الذين يحتاجون إليه (المادة 9).

ويشتمل القانون أيضاً على عدد من التوجيهات الخاصة المتعلقة بنشر المعلومات. وفقاً للمادة 8 على السلطة العدلية أن تعلن كل الأحكام، لأن الأفراد يستطيعون أن يعترضوا على كشف المعلومات المتعلقة بهم. وعلى الوكالات والكيانات أن تنشر كل القواعد وكل التدابير الإدارية قبل 20 يوماً من اعتمادها، شرط ألا يؤثر النشر سلباً على نجاحها. ولا بد من نشر التقارير التي ترفعها الأحزاب السياسية والمجموعات إلى المعهد الفدرالي للانتخابات، ونشر كل التوقيعات الرسمية بهذه الهيئات عند انتهائها (المادتين 10-11). كما يطلب من الوكالات أيضاً أن تضع على أساس نصف سنوي فهرساً بالملفات التي صنفتها وتشير إلى الوحدة التي صدرت الوثيقة عنها وتاريخها ومدة التصنيف، ولا يمكن اعتبار الفهرس هذا في أي حال من الأحوال على أنه وثيقة مصنفة سرياً (المادة 17).

92

الاستثناءات

يشتمل القانون على نظام واضح من الاستثناءات يتم تشغيله بشكل كبير عبر نظام تصنيفات، علماً بأن هذا النظام يحتوي على عدد من الثغرات. وبناءً على المادة 14، تعتبر المعلومات التي ينص قانون آخر على سريتها صراحة بأنها أحد الاستثناءات التالية - الأسرار التجارية والصناعية والضريبية والمصرفية والائتمانية - الواردة في القانون ونتيجة لذلك لا يزال نظام السرية قائماً.

تعتبر بعض الاستثناءات فقط خاضعة لاختبار ضرر، ولكن مستوى معيار الضرر قابل للتغيير. تنص المادة 13 على استثناء عام حيث يكون الكشف عن المعلومة «قد» يؤدي إلى نتيجة سلبية. إلا أن معيار الضرر يختلف تماماً وبشكل كبير ويتراوح من «التسوية» إلى «الضرر» أو «الإضعاف» إلى «الأذية الكبيرة». لا تحتوي الاستثناءات الواردة بموجب المادة 14 - التي تدخل في غالبيتها قوانين أخرى، القيام بتحقيقات مسبقة للقرار النهائي والمداومات (راجع أدناه) - على اختبار ضرر. ومع ذلك، وتماشياً مع التنظيمات التي اعتمدها المعهد الفدرالي للنفاذ إلى المعلومات في العام 2003 عندما يدرس رؤساء الهيئات وجوب تصنيف الوثائق بموجب المواد 13، 14 أو 18 من قانون الحق بالمعلومات، لا بد لهم من أن يأخذوا بعين الاعتبار الضرر الذي قد يؤدي له الكشف عن هذه الوثائق.

المطلوب من المعهد الفدرالي للنفاذ إلى المعلومات (أو الهيئة الرقابية ذات الصلة بالهيئة العامة التي تخرج عن نطاقها) أن يضع معايير تتعلق بالتصنيف أو بعدم التصنيف السري للمعلومات²³⁴ كما ومعايير الرقابة على النظام

بينما يكون رؤساء الوحدات الإدارية المعرّف بها على أنها أقسام الهيئة العامة التي تمتلك المعلومات مسؤولين عن التصنيف الفعلي. يمكن للمعهد الفدرالي للنفوذ إلى المعلومات أن ينفذ إلى المعلومات المصنّفة للتأكد من تصنيفها بالطريقة الصحيحة (المواد 15 - 17).

ما من مصلحة عامة عليا. مع ذلك، تشمل المادة 14 حكماً استثنائياً وإيجابياً إلى أقصى الحدود يمنع تصنيف المعلومات «عند إجراء تحقيقات خطيرة في مجال انتهاك حقوق الإنسان أو الجرائم ضد الإنسانية». وهذا يُشجع عمل حقوق الإنسان والعمل الإنساني.

وتنصّ المادة 43 على الكشف الجزئي للمعلومات (قابلية الفصل) «طالما أنّ الوثائق التي نجد فيها المعلومات تسمح بعدم الكشف عن أقسام وأجزاء من المعلومات المصنّفة سرية».

كما نجد نظاماً صارماً من المهل الزمنية للتصنيف بموجب المادتين 13 و 14 لا تتخطى الـ 12 عاماً. تخرج المعلومات عن التصنيف عندما تخفي الأسباب الموجبة للتصنيف، أو عند مرور فترة التصنيف إذا لم يكن الأمر يتعارض مع قانون آخر. ويمكن للمهلة الزمنية واستثنائياً أن تطول بناءً على طلب من المعهد الفدرالي للنفوذ إلى المعلومات أو الهيئة الرقابية المناسبة إذا ما بقيت الأسباب الموجبة للتصنيف (المادة 15)، وقلما يحصل هذا في الممارسة.

وتشتمل المادة 48 على استثناء عام، يقضي أنه ليس من الضروري معالجة الطلبات التي تعتبر هجومية أو التي تمّ تقديمها من قبل الشخص نفسه. فليس من الواضح تماماً ما معنى هجومي في هذا السياق: فقوانين الحق بالمعلومات الأخرى تتكلم عن الطلبات الاستغلالية. ويقضي استثناء آخر عام بأن لا تعطى المعلومات التي سبق ونشرت إلى المتقدم بالطلب، وفي هذه الحالة، على قسم الربط أن يساعد المتقدم بالطلب على إيجاد المعلومات المنشورة (المادة 42).

وتنصّ المادة 13 على استثناءات خاصة للمعلومات التي قد يؤدي الكشف عنها إلى:

- تهديد الأمن القومي أو العام أو الدفاع
- عرقلة مفاوضات قائمة أو علاقات دولية بما في ذلك نشر معلومات وردت بالأمانة من قبل دول أخرى أو منظمات دولية
- إيذاء استقرار البلاد المادي أو الاقتصادي
- تهديد صحة الفرد أو أمنه أو حياته
- تتسبب بالأذى الكبرى لتطبيق القانون بما في ذلك الوقاية أو ملاحقة جريمة وإدارة العدل وجمع الضرائب أو ضبط الهجرة.

كل هذه الأسباب مشروعة لرفض منح النفوذ إلى المعلومات ونجدها في غالبية قوانين الحق بالمعلومات.

وتضيف المادة 14 على هذه الاستثناءات الواردة في قوانين أخرى (كما هو مفصّل أعلاه) التحقيقات السابقة²³⁵ والملفات المتعلقة بالمحاكمات السابقة للحكم، والإجراءات ضد الموظفين العامين قبل الحكم، والآراء، والتوصيات، أو وجهات النظر التي يعطيها مسؤولون كجزء من العملية التداولية قبل اعتماد قرار نهائي. وتعتبر هذه الاستثناءات إشكالية بشكل أساسي لأنها لا تتطوي على اختبار ضرر وبسبب سعتها.

كما تنصّ المادتان 18 و 19 أيضاً على حماية المعلومات الخاصة. فعندما يؤمن الأفراد معلومات للهيئات العامة، على الأخيرة أن تشير إلى ما يفترض به أن يبقى سرياً (لا يمكن أن يحصل هذا إلا إذا كانوا يتمتعون بالحق القانوني للتصنيف) ولا يمكن الكشف عن المعلومات إلا بموافقة الفرد الذي منحها. ويدعم هذا الموضوع

الفصل الرابع من القسم الأول المخصّص لحماية المعلومات الشخصية والواردة في المادة 3 (1) على أنها المعلومات التي يمكن التعرف منها إلى الشخص المادي والمتعلّقة بـ «أصله الأثني أو العرقي، أو المعلومات التي تتكلّم على سماته الجسديّة، أو الأخلاقيّة، وحياته العاطفيّة أو العائليّة، ومنزله، ورقم هاتفه، وذمته المالية، وأيديولوجيته، وآرائه السياسيّة، ووصحّته، وميوله الجنسيّة أو أي معلومات أخرى تؤثر على حياته الشخصية». فلا يمكن الكشف عن هكذا معلومات من دون موافقة الفرد المعني. ولكن هناك استثناءات لهذه القاعدة، مثلاً بما يتعلّق بالعلاج الطبّي أو بهدف تبادل المعلومات بين الهيئات العامة تماشياً مع ممارستها الخاصة للسلطة. ويُعطي الفصل الرابع أيضاً الحق بتصحيح البيانات الشخصية (المادتين 21 و 25).

الاستثناءات

بالنسبة إلى الوكالات، ترفع الشكاوى أولاً إلى المعهد الفدرالي للنفاذ إلى المعلومات، ومن ثم إلى المحاكم. يجب التقدّم بطلب الاستئناف في غضون 15 يوماً من إشعار رفض النفاذ عندما يرفض منح النفاذ إلى المعلومات كلياً أو جزئياً، وعندما يرفض منح الحق بتصحيح البيانات الشخصية أو بمراجعة المهل الزمنيّة أو كلفة النفاذ أو شكله (المادة 50). وهذه المهلة الزمنية قصيرة جداً، قد تحوّل دون تقدّم بعض الأشخاص بالاستئناف. لا بدّ للشكوى أن تشتمل على اسم الوكالة أو الكيان، والمتقدّم بالشكوى أو أي أطراف ثالثة، وتاريخ ظهور سبب الشكوى، وموضوعها والحجج ونسخة عن أي وثائق رسميّة تتعلّق بالموضوع (مثل إشعار رفض النفاذ) (المادة 54). يمكن تقديم الشكاوى لدى قسم الربط في الوكالة التي يجب أن تنقلها إلى المعهد الفدرالي للنفاذ إلى المعلومات في اليوم التالي من استلامها (المادة 49). يمكن أيضاً رفع الشكوى مباشرة إلى المعهد الفدرالي للنفاذ إلى المعلومات أو عبر نظام المعلومات الإلكتروني الذي يرسل إشعاراً إلكترونياً إلى الهيئة العامة فيطلق العملية داخل المعهد الفدرالي.

على المفوض أن يحقّق بالشكوى ويرفع تقريراً إلى كل المفوضين ضمن 30 يوم عمل، ويجب اتخاذ قرار في غضون 20 يوماً، علماً أن هذه المهل الزمنيّة قد تصبح ضعف ما هي عليه لأسباب وجيهة (المادة 55). وعندما تعجز وكالة عن الإجابة ضمن المهل الزمنيّة، يعالج المعهد الفدرالي للنفاذ إلى المعلومات الشكوى بشكل سريع (المادة 54). يمكن رفض شكوى إذا ما رفعت خارج المهل الزمنيّة، أو إذا بتّ المعهد بها نهائياً، أو إذا لم تكن على علاقة بقرار اتخذته اللجنة، أو إذا كانت ما تزال قيد الدرس في المحاكم (المادة 57).

بعد مرور عام على قرار اتخذه المعهد تأكيداً على قرار أصلي اتخذته الهيئة العامة، يمكن للمتقدّم بالطلب أن يطلب مراجعة قرار المعهد الفدرالي ويمكن إصدار قرار آخر في غضون 60 يوماً من الطلب (المادة 60).

وتنصّ المادة 33 على إنشاء المعهد الفدرالي كهيئة عامة مستقلة مهمّتها تعزيز الحق بالمعلومات، والعمل كهيئة رفع شكاوى عند الرفض بالكشف عن المعلومات وحماية المعلومات الشخصية. ويشتمل القانون على عدد من الأحكام المصمّمة لتعزيز استقلاليّة المعهد الفدرالي. ويُسمّى القسم التنفيذي المفوضين الخمسة، لكن يمكن نقض هذه التسمية بأغلبية الأصوات في مجلس الشيوخ أو في اللجنة الدائمة طالما يأتي ذلك في غضون 30 يوماً. لا يمكن تعيين الأفراد مفوضين، إلا إذا كانوا من المواطنين، ولم يحكم عليهم بأي جريمة تزوير، وإذا كانوا قد بلغوا الـ 35 عاماً، وليست لديهم روابط سياسيّة قويّة وقد «أحسنوا الأداء بشكل كبير في نشاطاتهم المهنيّة» (المواد 34 و 35).

يبقى المفوضون في منصبهم طوال سبعة أعوام، لكن يمكن إحالتهم لانتهاكات كبيرة ومتكررة للدستور أو لقانون الحق بالمعلومات، وإذا ما كانت أعمالهم أو عدم تصرفهم يقوِّض عمل المعهد الفدرالي للنفوذ إلى المعلومات، أو في حال صدر حكم عليهم بجريمة عقوبتها السجن (المادة 34). وقد تمَّ تعيين اثنين من المفوضين الخمسة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لسبع سنوات إضافية (الخامس انتقالي).

يمكن للمعهد الفدرالي أن يقبل شكوى أو يرفضها أو أن يعدلها، ولا بدَّ لحكمه أن يشتمل على المهل الزمنية للامتثال (المادة 56). يكون الحكم نهائياً للوكالات لكن يمكن للمتقدمين بالطلب أن يستأنفوا لدى المحاكم الفدرالية (المادة 59).

على الهيئات العامة الأخرى أيضاً أن تضع إجراءات شكاوى تتماشى مع تلك المتوفرة عبر المعهد للوكالات والكيانات (المادة 61).

العقوبات وتدابير الحماية

كل موظف عام لا يمثل للقانون بطريقة أو بأخرى - بما في ذلك عبر إتلاف المعلومات غير السرية، أو بعدم السماح عمداً بالنفوذ إليها بسبب الإهمال، أو بنية سيئة، أو عن تزوير، أو برفض الكشف عن المعلومات بأمر من اللجنة أو المعهد الفدرالي يكون عرضة لعقوبات قانونية. فهذه المخالفات بالإضافة إلى أي عدم احترام لأحكام القانون يعاقب عليه بموجب القانون الفدرالي للمسؤوليات الإدارية للموظفين العامين. يعتبر تكرار هذه الأعمال «جدياً» في تحديد العقوبة (المادة 63).

95

كما ينصّ قانون الحق بالمعلومات أيضاً على المسؤولية على الأساس نفسه في حال كشف المسؤولون عن معلومات مصنّفة أو سرية، وهذا أحد الأحكام القليلة في القانون التي تعرقل تطوير ثقافة الانفتاح، وتدفع بالمسؤولين باتجاه العمل على السرية (المادة 63). لكن هناك عدداً كبيراً من قوانين الحق بالمعلومات تحمي المسؤولين الذين يكشفون عن المعلومات بنية طيبة وفقاً للقانون.

التدابير الترويجية

ينصّ القانون المكسيكي للحق بالمعلومات على عدد من الآليات الإجرائية المثيرة للاهتمام تعزيراً لتنفيذ فعّال للحق بالنفوذ. على كل الهيئات العامة أن تُنشئ «قسم ربط» وهو يُوازي مسؤول المعلومات في بعض القوانين الأخرى، وتتاط به بعض الواجبات مثل احترام موجب النشر الوقائي، وتلقي طلبات النفوذ ومعالجتها، ومساعدة المتقدمين بالطلبات، وضمان احترام التدابير، واقتراح الإجراءات الداخلية تأميناً للمعالجة الفعّالة للطلبات، والقيام بتدريبات، وأن يكون لديه سجل خاص بطلبات المعلومات ونتائجها. يجب إنشاء هذه الأقسام في غضون ستة أشهر من دخول القانون حيز التنفيذ، وأن تصبح سارية المفعول في غضون ستة أشهر إضافية (المادتين 28 و 62 والثالثة والرابعة انتقالية).

ينصّ القانون أيضاً على لجنة معلومات في كل وكالة وكيان مع بعض الاستثناءات، وتتألف اللجنة من موظفين عامين ورئيس قسم الربط ورئيس الهيئة الرقابية الداخلية. تكون اللجنة مسؤولة عن تنسيق نشاطات المعلومات، الإشراف عليها، ووضع إجراءات المعلومات والإشراف على التصنيف، والتأكد مع قسم الربط من أنّ الوثائق التي تحتوي على المعلومات المطلوبة موجودة، ووضع معايير لصيانة المعلومات والإشراف على تنفيذها، والتأكد من تأمين المعلومات اللازمة إلى المعهد الفدرالي ليتمكن من صياغة تقريره السنوي (المواد 29 - 31).

البيرو

المقدمة

لدى المعهد الفدرالي لائحة طويلة بالوظائف، بما فيها، وبالإضافة إلى تلك المذكورة، تفسير القانون على أنه تنظيم إداري، ومراقبة تنفيذه والتقدم بتوصيات في حال عدم الامتثال، وتأمين النصح إلى الأفرأ، وتطوير نماذج طلبات المعلومات، وتعزيز التدريب وتحضير دليل بسيط حول كيفية استخدام القانون (المادتين 37 و 38).

تشتمل المادة 9 على قاعدة عامة حول إدارة الوثائق، وتنصّ على أن الوكالات والكيانات يجب أن تعالج المعلومات بما في ذلك وضعها على الخط المباشر تماشياً مع التعليمات الصادرة من المعهد الفدرالي للنفاد إلى المعلومات. وتنصّ المادة 32 على المعهد الفدرالي للنفاد إلى المعلومات أن يتعاون مع الأرشيف العام الخاص بالوطن من أجل تطوير «معايير الفهرسة والتصنيف وحفظ الوثائق الادارية وتنظيم الارشيف».

يكون المعهد الفدرالي للنفاد إلى المعلومات مسؤولاً عن رفع التقرير السنوي إلى الكونغرس الذي يجب أن يشتمل كحد أدنى على «عدد الطلبات للنفاد إلى المعلومات المعروضة على كل وكالة وكيان ونتائجها. وعلى وقت إجابة الوكالة، وعدد المسائل التي اهتم بها المعهد، ووضعية حالات الرفض التي انتقلت إلى هيئات الرقابة الداخلية، وأي صعوبات تمت مواجهتها خلال تطبيق القانون». ولهذا الهدف، على المعهد أن يصدر بعض الخطوط العريضة إلى اللجان في كل الوكالات حول المعلومات التي عليها، وتماشياً مع المادة 29 (الفقرة 7) أن تؤمنها (المادة 39). على الهيئات العامة الأخرى أن تعدّ تقاريرها الخاصة في نفس الخط المطلوب من المعهد الفدرالي ويجب رفع نسخة عن هذه التقارير إلى المعهد (المادة 62).

يضمن دستور البيرو الصادر في العام 1993 الحق بالنفاد إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة.²³⁶ وتنصّ الضمانات أن لا ضرورة لإعطاء الأسباب الموجبة لطلب المعلومات، حيث يكون الأمر محدوداً بالمعلومات «المطلوبة». كما يعطي الدستور أيضاً حماية واسعة «للسريّة المصرفية وعدم الكشف لجهة الضرائب» والمعلومات الخاصة والمتعلقة بالعائلة²³⁷. أما القانون الخاص بالشفافية والنفاد إلى المعلومات العامة المعتمد في آب/أغسطس من العام 2002 والذي يعطي أثراً على المستوى التشريعي لهذه الضمانة الدستورية، فهو ليس محدوداً بالمعلومات المطلوبة²³⁸. إلا أنه تعرّض للانتقاد لا سيما لنظام الاستثناءات الواسع جداً، وخضع لاعتراض قانوني من قبل مكتب المحقق بالشكاوى - وسيط الجمهورية²³⁹. ونتيجة لذلك، تمّ إصدار تعديلات على القانون في شهر شباط/فبراير 2003 مباشرة بعد دخوله حيّز التنفيذ والهدف منها المساعدة على مواجهة هذه المخاوف.

إن قانون الحق بالمعلومات البيروفي هو قانون متقدم، يشتمل على كل الخصائص الأساسية من أجل تفعيل الحق بالمعلومات بما يتناسب ومبادئ الحد الأقصى من الكشف. في بعض المجالات، تعتبر أحكام هذا القانون في بعض الأحيان مختصرة، و تهمل بعض التفاصيل التي نجدها في قوانين أخرى. ومن جهة أخرى، تعتبر أحكام القانون المتعلقة بالكشف الوقائي عن بعض المعلومات أكثر تفصيلاً من تلك التي نراها في عدد من قوانين الحق بالمعلومات الأخرى خاصة لجهة المعلومات المالية.

الحق بالنفاد

يعطي قانون الحق بالمعلومات البيروفي الحق بالنفاد إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة. وتصف المادة 1

هدف القانون على أنه «يعزز شفافية أعمال الدولة» وينظم الحق بالمعلومات كما هو منصوص عليه في الدستور. وتتص المادة 7 أنه على كل فرد الحق بأن يطلب المعلومات من الهيئة العامة وأن يستلمها منها. وتدعم المادة 3 هذه الفكرة، وتتص على أن كل المعلومات الموجودة في حوزة الدولة من غير تلك التي تغطيها الاستثناءات، تعتبر عامة وعلى الدولة أن تؤمن المعلومات عند الطلب تماشياً مع «مبدأ الكشف العام عن المعلومات». لا يُعطي القانون تفاصيل خاصة متعلقة بهدفه، بعيداً عن هذه التأكيدات العامة لكن القوية لصالح الانفتاح.

وتشكّل المادة 10 الحكم الأساسي الذي يفصل مدى المعلومات التي يغطيها قانون الحق بالمعلومات. وهي تشير إلى أن الهيئات العامة ملزمة بتحرير المعلومات، أكانت في «وثائق خطية، صور، تسجيلات، آلات مغناطيسية أو رقمية أو بأي شكل آخر» لكن فقط إذا كانت هذه المعلومات صادرة عن هذا الكيان أو قد استحصل عليها، أو إذا كانت خاضعة لملكيته أو سيطرته. إضافة إلى ذلك، إن أي توثيق يأتي بتمويل من المالية العامة على أساس قرارات ذات طابع إداري يدخل ضمن المعلومات العامة، بما في ذلك محاضر الاجتماعات الرسمية. وتتص المادة 3 هذا الموضوع وتتص على أن كل النشاطات والتطبيقات الخاصة بالهيئات العامة خاضعة لمبدأ الكشف العام.

هذا تحديد عام، حتى لو كان أثر التحديدات الواردة فيه غير واضح. يبدو أن مصطلح «صادرة عن الكيان أو قد اكتسبها» يُعطي كل المعلومات التي تعتبر عامة. وأن تكون هذه المعلومات في حوزة أو تحت سيطرة الهيئة العامة مسألة منطقيّة، طالما أن المعلومات التي تضعها هيئة خاصة في أرشيفها تعتبر أيضاً تحت سيطرة الهيئة العامة التي أرشفتها، طالما أنها تبقى قابلة لتنفيذ الهيئة العامة. وتعرّف المادة 2 من قانون الحق بالمعلومات الهيئات العامة على أنها تلك الواردة في المادة 1 من القانون التمهيدي رقم 27-444 وهو قانون الإجراءات الإدارية. ويحدّد القانون الهيئات العامة على أنها أجهزة الحكومة الثلاثة - التنفيذي الذي يشتمل على الوزراء والهيئات العامة اللامركزية، التشريعي والقضائي- وكذلك الحكومات المحليّة والإقليمية، وأي هيئة يُعطيها الدستور أو أي قانون آخر الاستقلاليّة وكل «الهيئات والأجهزة والمشاريع والبرامج الأخرى في الدولة التي تتمّ نشاطاتها بموجب سلطة إداريّة» والهيئات القانونية الخاصة التي تؤمن الخدمات العامة أو التي تعمل بصفة إداريّة «بموجب تنازل أو تفويض أو إذن من الدولة».

وتتص المادة 8 على أن الشركات التي تملكها الدولة هي أيضاً «خاضعة للإجراءات التي يحددها هذا القانون» بينما تتص المادة 9 على أن الكيانات القانونيّة الخاصة «كما تصفها المادة 1، البند 8 من العنوان الأولي للقانون 27.444» (راجع أعلاه) «ملزمة بأن تقدّم معلومات حول الخصائص، الكلفة، والوظائف الإدارية التي تؤديها للخدمات العامة». هذه مجموعة من الموجبات أكثر حصرًا من تلك التي تطبق على الهيئات العامة الأخرى. كما هو المذكور، فإنّ الحق بالنفاذ مُعترف به للجميع (راجع المادة 7). في حال لم تكن واضحة بما فيه الكفاية تتص المادة 13 بشكل خاص على أن طلب المعلومات لا يمكن رفضه على أساس «هوية» المتقدم بالطلب.

الضمانات الإجرائية

يفترض بطلب المعلومات أن يتوجّه إلى المسؤول الذي تعينه الهيئة العامة لهذه الغاية، في حال لم تعين الهيئة مسؤولاً خاصاً بالمعلومات، يذهب الطلب مباشرة إلى الموظف الذي يمتلك المعلومات أو الى رئيسه المباشر (المادة 11 (أ)). لا حاجة لتحديد السبب عند التقدم بطلب معلومات (المادة 7). وقد تبدو مسألة تقديم الطلب مباشرة إلى المسؤول الذي يمتلك المعلومات إشكاليّة نوعاً ما، لأن المتقدم بالطلب غالباً ما لا يعرف من هو هذا المسؤول.

يفترض بالإجابة على الطلب أن تصدر بعد سبعة أيام عمل، علماً أنها قد تمّدد لخمسة أيام إضافية إذا كان من الصعوبة بمكان جمع المعلومات. وفي هذه الحالة، على الهيئة العامة أن تبلغ المتقدم بالطلب خطياً قبل انتهاء الأيام السبعة الأساسيّة (المادة 11 (ب)). هذه المهل الزمنية قصيرة جداً بالمقارنة مع قوانين الحق بالمعلومات الأخرى. في الواقع قد تتعرض للانتقاد لأنها قصيرة جداً ويصعب الالتزام بها. في كل الحالات، فإنه بعد انقضاء

المهل الزمنية المحددة يعتبر الطلب مرفوضاً (المادة 11 (ب)، (د) و (ه)). ولدنيا الحالة التي تكون فيها إجابة الهيئة العامة غامضة إلى حدّ أننا قد لا نعتبرها إجابة (المادة 13). وعندما لا تكون الهيئة العامة تمتلك المعلومات ولكنها تعلم بمكان تواجدها فلا بدّ لها أن تعلم المتقدم بالطلب بالأمر (المادة 11 (ب)).

وتنصّ المادة 13 على أنّ أي رفض نفاذ إلى المعلومات يجب أن يكون مرتكزاً على الاستثناءات الواردة في المواد 15 - 17 ويجب اعلام المُتقدّم بالطلب بسبب الرفض، وبالمدة التي تبقى خلالها المعلومات سرّية. إن هذه نقاط إيجابية لا سيما مسألة تحديد المدة التي تبقى فيه المعلومات سرّية. وفي الوقت نفسه، وعلى غرار بعض الأحكام الإجرائية في قانون الحق بالمعلومات البيروفيين يمكن أن تكون أكثر تفصيلاً، مثلاً، عبر تحديد أفضل لما يجب أن يتضمنه كل إشعار رفض منح المعلومات. إضافة إلى ذلك، ففي الممارسة، يتم خرق هذه الأحكام أيضاً لأن عدداً كبيراً من الطلبات يلقي الرفض الصامت.

وتحدّد المادة 20 من القانون القواعد المتعلقة بالبدلات. على المتقدم بالطلب أن يتحمّل كلفة إعادة إصدار المعلومات المطلوبة، لكن أي كلفة إضافية، قد تعتبر على أنه من القيود التي تفرض على الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات، ويكون ذلك خاضعاً إلى عقوبة (راجع أدناه). على كلّ هيئة عامة أن تفصل قيمة البدلات المفروضة في «قواعد الإجراءات الإدارية». هذه قواعد مُتقدّمة جداً حول البدلات طالما تبقى البدلات المفروضة محدودة بكلفة إعادة إصدار المعلومات. وفي الوقت نفسه، يُمكن لجدول مركزي خاص بالبدلات أن يمنع أي اختلاف بين الهيئات العامة، ويُمكن التفكير بحالات تنازل عن البدلات للفقراء مثلاً.

ويوضح قانون الحق بالمعلومات البيروفي ما قد تتركه قوانين الحق بالمعلومات الأخرى غير واضح. لا سيما أنه ليس من المفترض بالهيئات العامة أن تخلق المعلومات أو تنتجها في حال لم تكن بحوزتها أو في حال لم تكن ملزمة بامتلاكها علماً أنه في هذه الحالة يجب إبلاغ المتقدم بالطلب بالموضوع. كما لا يطلب من الهيئات العامة أن تعطي تقييماً أو تحليلاً للمعلومات (المادة 13). ليس هذا الأمر بالغريب بل يمكن التعميل عليه كأساس لرفض الأداء حتى في بعض العمليات الآلية جداً، مثل سحب المعلومات بشكل معيّن أوتوماتيكياً من قاعدة بيانات وإلا اعتبر على أنه داخل في الحق بالمعلومات.

لا يحتوي القانون البيروفي على أحكام تتعلق بعدد من المسائل الإجرائية التي تعالجها القوانين عادة. وهو لا يطلب من الهيئة العامة أن تؤمن المساعدة للمتقدم بالطلب الذي يحتاج إليها - بسبب الأمية أو الإعاقة مثلاً، أو إذا كان يعجز عن تقديم الوصف الكافي للمعلومات التي يحتاج إليها - أو لا يطلب إشعار استلام. كما لا يطلب القانون استشارة الأطراف الثالثة إذا كان طلب النفاذ إلى المعلومات يعنّبهم. ولا يحتوي القانون على أي أحكام تسمح للمتقدم بالطلب أن يحدّد الشكل الذي يرغبون المعلومات أن تأتي عليه - مثلاً إلكترونياً أو على شكل نسخة ورقية - علماً أنه ينصّ على أن يعطى المتقدم بالطلب "نفاذاً مباشراً وفورياً" إلى المعلومات خلال ساعات العمل وهذه قاعدة مُتقدّمة وعملية.

واجب النشر

إن قانون الحق بالمعلومات البيروفي مميّز وواسع لجهة الأحكام المتعلقة بالكشف الوقائي. وبالإضافة إلى بعض الأحكام التي نراها في النصّ يخصّص القانون لهذا الموضوع كل العنوان الرابع: الشفافية في إدارة المالية العامة - الذي يحتوي على 14 مادة.

وتنصّ المادة 5 على أن توفرّ الوزارات الحكوميّة بشكل تدريجي، وبحسب الموازنة، أنواعاً مختلفة من المعلومات عبر الإنترنت، بما فيها المعلومات العامة المتعلقة بالوزارة والمعلومات الخاصة بالموازنة بما في ذلك أجور الموظفين، والمعلومات المفصلة حول اكتساب البضائع والخدمات، والمعلومات حول النشاطات الرسميّة لمسؤولين من ذوي

الرتب العالية. وعلى الهيئات العامة أيضاً الاعتراف علناً بالمسؤول الرسمي عن تطوير الموقع الإلكتروني. وتحدّد المادة 6 مهلاً زمنية لإنشاء المواقع الإلكترونية (مثلاً، 1 تموز/يوليو 2003 لوزارات الحكومة المركزية) وتناشد السلطات المسؤولة عن الموازنة أن تأخذ بالاعتبار هذا الموضوع عند تخصيص الموارد.

كما ذكرنا سابقاً، يحتوي العنوان الرابع على تفاصيل كثيرة وموجبات وقائية موسّعة للنشر وهي من بين الأهم في قوانين الحقّ بالمعلومات في العالم، لا سيما في مجال الماليّة العامّة التي تركّز بشكل خاص عليها. ويشتمل الفصل على قسم يتعلّق بالأهداف والتحديد (المادة 23) وحكم يتعلّق بآليّة نشر المعلومات (المادة 24). وتعالج المادة 24 النشر على المواقع الإلكترونيّة، أو عبر الصحف الأساسية حسب المورد، والقواعد المتعلّقة بالنشر في الأماكن التي لا يوجد فيها عدد كبير من السكان. كما تنصّ على تحديد آليّة جمع المعلومات والشروط المستعملة في الوثائق، وذلك من أجل تحليل جيد للمعلومات. كما تنصّ على نشر المعلومات على أساس فصلي في غضون 30 يوماً من نهاية كل فصل مع المعلومات الخاصة بالفصلين السابقين وذلك من أجل المقارنة.

كما نجد بعض الموجبات الخاصة ببعض الهيئات، مثل وزارة الاقتصاد والمال العام، والصندوق الوطني لنشاطات الدولة في المقابلة، والمجلس الأعلى لعقود الدولة ومشترياتها. لا يمكننا في عملنا هذا أن ندخل في تفاصيل هذه الموجبات المنصوص عليها في الفصل الرابع. سنكتفي فقط بالقول إنها موسّعة وتغطي المعلومات الخاصة بالموازنة، والمعلومات المتعلّقة بالموظفين، والمشاريع والعقود، والمشتريات، ومعلومات الاقتصاد الكلي، وحتى التوقعات الاقتصادية (مثل أثر التغيير في الضرائب على الموازنة العامة وعلى الوضع الاجتماعي الاقتصادي). حتى أن القاعدة تفرض نشر بعض المعلومات قبل ثلاثة أشهر على الأقل من الانتخابات العامة مثل المراجعة لما تمّ إنجازه خلال عهد الإدارة القائمة والتوقعات الضريبيّة للسنوات الخمس المقبلة.

99

الاستثناءات

تحدّد المواد 15 - 17 من قانون الحق بالمعلومات الحق بالإنفاذ. وتعالج المادة 15 المعلومات السريّة لا سيما منها العسكريّة والمعلومات الاستخباراتيّة. وتعالج المادة 16 «المعلومات الحذرة» التي تتعلّق بشكل أساسي بنظام الشرطة والعدالة. وتعالج المادة 17 «المعلومات السريّة» التي تشتمل على مجموعة من أنواع الاستثناءات الأخرى، أما المادة 18 فتضع الشروط على هذه الاستثناءات.

وبحسب المادة 18، تعطي المواد 15 إلى 17 الأسباب الوحيدة التي يمكن أن يركز الرفض عليها، ولا يُمكن استبعادها لمصلحة «معيار اهتمام أقل» ويجب تفسيرها بطريقة مقيدة. إنها قواعد عامة متقدّمة ومع ذلك تنصّ المادة 17 (6) على استثناء لكل المعلومات التي تحميها تشريعات وافق عليها الكونغرس أو مادة من مواد الدستور. وتذهب المادة 17 (2) إلى أبعد، فتصبح المعلومات السريّة محميّة بقواعد قانونيّة في مجالات مختلفة، مثل المصارف والضرائب والخ²⁴⁰. ونتيجة لذلك، لم ينجح قانون الحقّ بالمعلومات بأن تكون له الأولويّة على الأحكام المتعلّقة بالسريّة التي نجدها ليس فقط في القوانين الأخرى التي تمرّ في الكونغرس بل أيضاً في القواعد القانونيّة الأدنى مرتبة.

ويضع قانون الحق بالمعلومات البيروفي علاقة معقّدة مع نظام التصنيف «السري» ويعتبر أن رؤساء الاقسام وحدهم أو المسؤولين الذين يعيّنونهم وحدهم يستطيعون أن يصنّفوا المعلومات. ويضع القانون لائحة بالحالات التي يمكن فيها تصنيف المعلومات مما يشكّل أساساً للاستثناءات. ويفترض الكشف عن المعلومات التي تصنّف خلافاً لهذه القواعد.

وتشتمل غالبية استثناءات قانون الحق بالمعلومات على ضرورة اختبار الضرر. ومع ذلك، فإن النشاطات الاستخباراتية والنشاطات المضادة، التي يقوم بها المجلس الوطني للاستخبارات لا تدخل في مجال هذا القانون من دون أي اعتبار لاختبار الضرر (المادة 15). إضافة إلى ذلك، إن غالبية الاستثناءات المتعلقة بالدفاع الوطني التي تعتبر ضمن التصنيف العسكري في القانون لا تشتمل على اختبار ضرر، على الرغم من أن بعض القوانين تطلب ذلك. وتشتمل هذه الفئة على سبيل المثال على خطط الدفاع للقواعد العسكرية، والتطويرات التقنية للأمن القومي، وإلخ.. بغض النظر عما إذا كان الكشف عن المعلومات يتسبب بضرر أم لا. بالمقارنة، إن الاستثناءات المتعلقة بالاستخبارات (باستثناء المجلس الوطني للاستخبارات، كما ذكرنا أعلاه) كما وفّتي المعلومات الحذرة والسريّة وكلها تذكر نوعاً من الضرر، حتى لو في بعض الحالات، يكون المعيار منخفضاً مثل «قد يهدد» أو قد «يعرّض للخطر».

ومن المثير للاهتمام أن الاستثناء الذي يكون لصالح المداولات الداخلية لا يشمل اختبار الضرر، ولكن المعلومات التي تشتمل على النتائج والتوصيات والآراء كجزء من عملية التداول تكون سرّية. و«ينتهي» هذا الاستثناء عند اتخاذ القرار، لكن فقط إذا عادت الهيئة العامة إلى النصيحة أو التوصية أو الرأي. ونتيجة لذلك، يُمكن للأعمال التحضيرية أن تبقى سرّية، حتى بعد انتهاء المسألة التي تتعلق بها الأعمال.

لا ينص قانون الحق بالمعلومات على خروقات عامة لجهة الاستثناءات المتعلقة بمصلحة عامة عليا. إلا أن المادة 18 تشتمل على أولوية المصلحة العامة. ولأ تنصّ المادة أن أيّ معلومات تتعلق بانتهاك حقوق الإنسان أو اتفاقيات جنيف للعام 1949 لا تعتبر سرّية. أضف أنه من غير الممكن استعمال الاستثناءات للمس بأحكام دستور البيرو. ثانياً، يحق لعدد من الفاعليات، ومنها الكونغرس، والسلطة القضائية، والمراقب العام، والوسيط (وسيط الجمهورية) لحقوق الإنسان بالنفاذ إلى المعلومات حتى المعفية منها، في ظروف مختلفة، ولا سيما التي تتعلق بوظائفهم. فيمكن للقضاة مثلاً، النفاذ إلى المعلومات السرية في قضية معيّنة أثناء ممارستهم لعملهم، لأن عليهم الحصول على الحقيقة. ويُمكن للوسيط (وسيط الجمهورية) أن ينفذ إلى المعلومات عندما تكون ذات صلة بحقوق الإنسان.

تضع المادة 19 من قانون الحق بالمعلومات قاعدة القابلية للفصل، حيث يجب الكشف عن الجزء غير المعفي من المعلومات حتى ولو كانت ضمن وثيقة سرّية.

وتضع المادة 15 قاعدة الكشف التاريخي، ولكن فقط للمعلومات المعفّية التي تقع ضمن مجال هذه المادة، ولا سيما المعلومات المتعلقة بالدفاع والاستخبارات. فينصّ النظام على أن طلب معلومات مصنّفة لمدة خمس سنوات أو أكثر قد يُلبّى إذا ما رأى المسؤول عن القسم أن الكشف عنها لن يضرّ بالأمن، أو سلامة الأراضي، أو الديمقراطية. في حال رفض النفاذ إلى المعلومات يجب على رئيس القسم أن يُعطي أسباب الرفض خطياً ولا بدّ من رفعها إلى مجلس الوزراء الذي قد يزيل عنها طابع السريّة.

أما الاستثناءات المحددة في قانون الحق بالمعلومات البيروفي فهي كالتالي:

- المعلومات المصنّفة لأسباب عسكريّة وفيها عدد من الفئات الفرعيّة (المادة 15 (1)).
- المعلومات المصنّفة على أساس استخباراتي ومنها فروع أيضاً (المادة 15 (2)).
- معلومات متعلّقة بتفادي الجرائم ومكافحتها وطبعاً لها فئات فرعيّة (المادة 16 (1)).
- المعلومات المتعلّقة بالمفاوضات الدوليّة التي يضرّ الكشف عنها بعملية التفاوض أو المعلومات التي يؤثّر الكشف عنها على العلاقات الخارجيّة (المادة 16 (2)).
- المواد المتعلّقة بالمداولات الداخلية كما وصفنا أعلاه (المادة 17 (1)).
- المعلومات التي تحميها القواعد المصرفية، والضريبية، والتجارية، والصناعية، والتكنولوجية، والبورصة (المادة 17 (2)).

- معلومات مرتبطة بالتحقيقات القائمة التي تتعلق باستغلال النفوذ من قبل الإدارة، لكن بانتظار حلّ المسألة أو بعد مرور ستة أشهر على بداية التحقيق (المادة 17 (3))
- المعلومات التي يحضّرها مستشارون قانونيون عامون قد يؤدّي نشرها إلى الكشف عن الاستراتيجية القانونية. أو المعلومات المتعلقة بسرّ مهني، ولكن فقط إذا كانت العمليّة القانونيّة التي ترتبط بها المعلومات ما تزال قائمة (المادة 17 (4)).
- معلومات شخصيّة يشكّل الكشف عنها خرقاً للحياة الشخصيّة (المادة 17 (5))
- المعلومات المنصوص عنها بموجب قانون آخر أنها سرّية (المادة 17 (6)).

الاستئنافات

يشتمل قانون الحق بالمعلومات البيروفي على استئنافات بدائية. وحسب المادة 11 (هـ) يحق للمتقدم بالطلب عند رفض منحه النفاذ إلى المعلومات أو عند اعتبار الرفض قائماً بسبب انتهاء المهلة الزمنية المحددة للإجابة، وفي حال كانت الهيئة العامة «خاضعة لقسم أعلى» أن يستأنف لدى هذا القسم الأعلى. وتنص المادة 11 (ز) أنه في حال رفض الاستئناف أو في حال غياب أي جواب في غضون 10 أيام، تعتبر كل الإجراءات الإدارية قد استنفذت فاسحة المجال أمام استئناف قانوني. ولكن من الأفضل لو نصّ القانون على أن تكون الإجابة في غضون 10 أيام، لكن في النهاية النتيجة نفسها تقريباً.

ما عدا الاستثناء المذكور أعلاه، والذي يُعتبر نوعاً من الاستثناء الداخلي، لا ينصّ قانون الحق بالمعلومات على استئناف لدى هيئة إدارية مستقلة مثل مفوض المعلومات أو الوسيط (وسيط الجمهورية). تنصّ المادة 11 (و) على استئناف قانوني اما تماشياً مع الإجراءات القانونية الإدارية، أو العمليّة الدستورية لهايباس داتا Habeas data²⁴¹ التي تحميها المادة 200 (3) من الدستور والواردة في القانون.

101

العقوبات وتدابير الحماية

وفقاً للمادة 4 من قانون الحق بالمعلومات يطلب من الهيئات العامة أن تحترم أحكام القانون. أما المسؤولون أو الموظفون العامون - أي موظفو الهيئات العامة ولكن ليس الهيئات الخاصة ممن يغطيهم القانون - إذا لم يلبّوا القانون فسيعاقبون على «ارتكاب جنحة كبيرة وقد تعتبر جرمية» وفقاً للمادة 377 من القانون الجنائي الذي يعالج مسائل صرف النفوذ. تعزّز المادة 14 هذه الفكرة وتنصّ أنّ أي مسؤول «يعيق تعسفياً» النفاذ إلى المعلومات أو لا يعطي جواباً كاملاً على طلب أو يعرقل تطبيق القانون يعاقب بموجب المادة 4.

تنصّ المادة 4 على أنّ احترام القانون يجب ألا يؤدي إلى «الرد» على المسؤولين عن اعطاء المعلومات المطلوبة. ومن جهة أخرى، تنصّ المادة 18 على ضرورة أن يبيقي المسؤولون المعلومات التي تغطيها قوانين السرية بموجب المواد 15-17 على سرّيتها، ويُعتبروا مسؤولين عن أي تسريب لها. ليس من الواضح كيف يمكن لهذين الحكمين أن يتماشيا. يبدو أن المادة 4 تنطبق على الموضوع بموجب المادة 18. بتعبير آخر، لا يُمكن مُعاقبة المسؤولين بسبب اعطائهم المعلومات نتيجة طلب ما، إلا في حال كانت هذه المعلومات ضمن مجال استثناء ما، وفي هذه الحالة يمكن معاقبتهم. في قوانين الحق بالمعلومات ذات الممارسة الفضلى، نرى المسؤولين محميين ضد أي عقوبة جراء اعطاء المعلومات طالما يعملون في نيّة جيدة مما يعزّز ثقافة الانفتاح. لا ينصّ قانون الحق بالمعلومات البيروفي على حماية مطلق صفارة الإنذار.

تدابير ترويجيّة

يشتمل قانون الحق بالمعلومات البيروفي على تدابير ترويجيّة أساسيّة. بموجب المادة 3 على الأجهزة العامة أن

جنوب أفريقيا

المقدمة

تعيّن مسؤولاً عن الإجابة على الطلبات. وتدعم المادة 8 هذا الموضوع لأنها تكرر هذا الموجب وتخصّ على أنه في الأماكن التي لا يتم فيها تعيين مسؤول عن الإجابة على الطلبات، تقع المسؤولية على «الأمين العام» أو أي شخص يكون مسؤولاً عن الهيئة. وتحدد المادة 3 موجبين إيجابيين عامين لا سيما أنه على المسؤول أن يضع «بنية تحتية مناسبة» من أجل «تنظيم المعلومات وتصنيفها ونشرها» وعلى هذه الهيئة أن «تعتمد تدابير أساسية تضمن الشفافية وتعززها». ليس من الواضح إلى أي مدى تصل هذه الموجبات وكيف يمكن تطبيقها في الممارسة. تضع المادة 21 موجباً على الدولة بأن تنشئ وتدير الوثائق بطريقة مهنية، تأميناً لممارسة جيدة للحق بالمعلومات. تمنع المادة الأجهزة العامة من إتلاف المعلومات «ولا في أي ظرف كان» بل تتخصّ على نقل كل المعلومات إلى الأرشيف الوطني وفقاً للمهل الزمنية التي حددها القانون. يمكن للأرشيف الوطني أن يتلف المعلومات التي لا صلة لها، وذلك تماشياً مع التنظيمات الداخلية، لكن فقط في حال لم يتم طلب هذه المعلومات لفترة طويلة من الزمن. هذه موجبات إيجابية ويمكن تعزيزها عبر إنشاء أنظمة أكثر تحديداً تأميناً لإدارة جيدة للوثائق. إضافة إلى ذلك، تبدو فكرة عدم إتلاف الأجهزة العامة للمعلومات، بل نقلها إلى الأرشيف، أنها تركز على مفهوم ضيق لـ«المعلومات» التي يجب أن تتضمن مثلاً أدوات مثل البريد الإلكتروني، وحتى حزم المعلومات التي هي على جهاز الكمبيوتر. وتضع المادة 22 من القانون موجباً على مجلس الوزراء بأن يُقدّم تقارير سنوية إلى الكونغرس لجهة طلبات المعلومات مشيراً إلى ما منح منها وما لم يمنح. إضافة إلى ذلك، على مجلس الوزراء أن يجمع المعلومات من الهيئات العامة من أجل تحضير التقرير. وعلى الرغم من إيجابية القانون، ولكن كان من المفيد أن يفصل فئات المعلومات التي يجب إدراجها في هذا التقرير.

لا يضمن دستور العام 1996 لجمهورية جنوب أفريقيا الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الدولة وحسب، بل أيضاً الإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات الخاصة وهو نفاذ ضروري من أجل ممارسة أي حق أو حمايته²⁴². كما يطلب الدستور بشكل خاص من الحكومة اعتماد قانون يفعل هذا الحق بعد ثلاثة أعوام من دخوله حيز التنفيذ²⁴³. هذا أحد الأحكام الأكثر عملياً التي ألزمت الحكومة باعتماد تشريعات مبنية على الوقت وهذا ما حصل تماماً ضمن المهلة الزمنية.

دخلت التشريعات المفعلة وقانون تعزيز الإنفاذ إلى المعلومات (قانون الحق بالمعلومات) حيز التنفيذ في شهر آذار/مارس من العام 2001²⁴⁴. هذا أحد قوانين الحقوق الأكثر تقدماً في العالم ولا شك أنه يعكس قلة الثقة العميقة بالحكومة التي هي نتيجة نظام الفصل العنصري، والتي انتشرت في نفوس الناس. للقانون ضمانات إجرائية قوية جداً ونظام استثناءات ضيق جداً. أما الثغرة الكبرى في قانون جنوب أفريقيا فهو أنه لا ينصّ على مستوى إداري من الاستئناف. ونتيجة لذلك، في حال رفضت الهيئة العامة الطلبات يمكن للمحاكم فقط أن تراجعها. كما ويفتقر القانون إلى موجبات النشر الوقائية وهي مسألة نالت الكثير من الاهتمام في عدد من آخر قوانين الحق بالمعلومات وهو مكمل مهم للإنفاذ المبني على الطلب.

وفي ما يوازي هذا أهمية، جاء التنفيذ ضعيفاً. وتقترح إحدى الدراسات أن 62% من الطلبات تلقي «رفضاً صامتاً» أو لا تلقي أي جواب أبداً، وقد أشارت الدراسة أنه المعدل الأعلى بين الدول حيث دخل قانون الحق بالمعلومات حيز التنفيذ²⁴⁵. وتشير الدراسة إلى أنه وفي ما يتعلق بالامتثال (أي تأمين المعلومات إستجابة للطلبات) يُسجّل جنوب أفريقيا «المعدل الأدنى بكثير من بين الدول السبع المرصودة والتي لديها قوانين حرية المعلومات»²⁴⁶. ويؤكد ذلك التقرير السنوي للجنة حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا للعام 2005-2006 الذي يشير وبقلق: «إن

عدد الهيئات العامة التي ترفع التقارير بموجب المادة 32 (حول أدائها بموجب القانون) لا يزال منخفضاً، ونشهد انخفاضاً في عدد التقارير الواردة بالمقارنة مع الفترات السابقة».²⁴⁷ ومن الواضح جداً أن المشكلة كبيرة في حال لم تلتزم الهيئات العامة بالموجبات القانونية الواضحة والعلنية والرسمية مثل رفع التقارير.

الحق بالإنفاذ

تُحدّد المادة 11 (1) الحق بالإنفاذ إلى الوثائق العامة من قانون الحق بالمعلومات الذي ينصّ على أن المتقدم بالطلب (المسمّى هنا الطالب) يجب أن يحظى على الإنفاذ إلى الوثائق في حال التزامه بالمتطلبات الإجرائية التي حددها القانون، ولا يغطي أي استثناء للوثائق. يتحدّد الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة في المادة 50 (1) من القانون ويكون شبيهاً بشكل كبير بالحق الذي تتمتع به الهيئات العامة، مع الفارق المهم أن هذا الحق لا يُمارس إلا عندما تكون المعلومات مطلوبة من أجل ممارسة حق أو حمايته. ويركز هذا الفصل بشكل أساسي على حق الإنفاذ لجهة الهيئات العامة، ويشتمل القانون على أحكام موازية وشبيهة جداً تتعلق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات الخاصة.

وتُحدّد المادة 9 «مواضيع» مفضّلة لقانون الحق بالمعلومات. وهي تشمل: تفعيل الحق الدستوري بالإنفاذ إلى المعلومات الخاضع لقيود مبرّرة بما في ذلك تلك «التي تهدف إلى الحماية المعقولة للخصوصية، والسريّة التجارية، والحكم السليم الفعّال والفاعل والجيد» وتفعيل الموجب الدستوري بتعزيز ثقافة حقوق الإنسان، بما في ذلك عبر السماح للهيئات العامة بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات الخاصة، وإنشاء الآليات العمليّة لتفعيل الحق بالإنفاذ «بقدر المستطاع من السرعة والكلفة المنخفضة والجهد القليل» وتعزيز الشفافية بشكل عام والمساءلة والحكم السليم وذلك عبر التعليم العام.

103

تشكل هذه الأهداف الركيزة للقانون وتعطيه التوجّه. ولهذه الأهداف فاعلية اكتسبتها بموجب المادة 2 التي تتعلق بموضوع التفسير الذي يفرض على المحاكم دون غيرها تفسير القانون، وليس على هيئات أو أشخاص آخرين، مثل المسؤولين الرسميين، وذلك تفضيلاً لأي تفسير منطقي يكون متماسكاً مع مواضع القانون بالمقارنة مع أي تفسير آخر لا يكون متماسكاً مع هذه الأهداف.

وتتحدّد وثيقة الهيئة العامة أو الخاصة في المادة 1 على أنها أي معلومات مسجّلة، بغض النظر عن الشكل أو الوسيلة على أن تكون في حوزة هذه الهيئة، أكانت الهيئة نفسها مصدر هذه المعلومات أم لا. وينطبق القانون على هذه الوثائق بغض النظر عن تاريخ إصدارها، وتعتبر الوثائق واثق الهيئة في حال كانت في حوزتها أو تحت سيطرتها (المادة 3). يشمل هذا التحديد البسيط كل المعلومات التي تمتلكها هيئة رسمية أو خاصة، فتفعل بذلك مبدأ الحد الأقصى من الكشف.

وتتحدّد الهيئة العامة في المادة 1 من القانون على أنها قسم أو إدارة في الدولة على المستوى الوطني والمناطقى والبلدي وأي مؤسسة أخرى تمارس سلطة منصوص عليها في الدستور أو في الدستور المناطقى، أو تمارس سلطة عامة أو تودّي وظيفة عامة منصوص عليها في أي تشريع. قد لا يبدو الأمر على أنه يشتمل على هيئات عامة مموّلة بالمال العام إلا في حال كانت موجباتها واردة بتعبير تشريعي. ووفقاً للمادة 8 يمكن اعتبار الهيئة نفسها عامة لجهة بعض المعلومات وخاصة لجهة بعض المعلومات الأخرى. لا ينطبق القانون على مجلس الوزراء أو لجانته أو الوظائف العدليّة للمحاكم والمسؤولين العدليين في المحاكم أو النواب الأفراد (المادة 12). هذه إقصاءات مؤسفة لا نجدها في غالبية قوانين الحق بالمعلومات على الرغم من أن غالبيتها تشتمل على استثناء لصالح واثق مجلس الوزراء.

يحدّد القانون الهيئة الخاصة على أنها شخص طبيعي، أو شراكة يقوم بأي عمل تجاري، أو أعمال أخرى، أو مهنة، أو أي شخصية قانونية حالية أو سابقة.

يمكن لأي شخص أن يتقدّم بطلب للنفاد إلى المعلومات. ويذكر القانون بشكل خاص الهيئات العامة على أنها قادرة على التقدّم بطلب للمعلومات من الهيئات الخاصة، بينما يحظر عليها في الوقت نفسه التقدّم بطلبات معلومات باسم القانون من الهيئات العامة.

الضمانات الإجرائية

يجب التقدّم بالطلبات إلى مسؤول المعلومات على عنوانه أو رقم الفاكس أو البريد الإلكتروني بالشكل المحدّد²⁴⁸. ويجب كحد أدنى أن تحدّد الوثائق المطلوبة واسم المتقدم بالطلب، ويجب تحديد شكل النفاذ ولغته. عندما يكون المتقدم بالطلب غير قادر على التقدّم بطلب خطي يمكنه أن يتقدّم بطلب شفهي ويقع على مسؤول المعلومات عاتق صياغتها خطياً وتأمين نسخة للمتقدّم بالطلب (المادة 18). لا يفترض بطلب المعلومات أن يتأثر لا بالأسباب التي تدفع بالمتقدّم بالطلب إلى طلب المعلومات ولا برأي مسؤول المعلومات بما قد تكون عليه الأسباب (المادة 11 (3)).

على مسؤول المعلومات أن يؤمّن «المساعدة المعقولة واللازمة مجاناً» للمتقدّم بالطلب من أجل أن يتقدّم بطلبه. لا يمكن رفض الطلب من دون أن يعرض على المتقدم بالطلب المساعدة (المادة 19). وتتصّ المادة 21 على ضرورة أن يتخذ مسؤولو المعلومات الخطوات اللازمة للحفاظ على أي وثيقة قد تكون موضوع طلب ما إلى حين البت بهذا الطلب نهائياً.

ويجب اتخاذ القرار في أقرب ما يمكن وفي أي حال ضمن 30 يوماً (المادة 25). يمكن تمديد هذه الفترة لـ 30 يوماً إضافياً إذا كان الطلب يشتمل على عدد كبير من الوثائق، وإذا كان الالتزام بـ 30 يوماً قد يؤثر بشكل غير مقبول على نشاطات الهيئة العامة، أو إذا كان البحث يجب أن يجري في مدينة أخرى، أو في حال دعت الحاجة إلى مشاورات بين الوكالات لا يمكن أن تنتهي ضمن الـ 30 يوماً الأساسية. يجب إبلاغ المتقدم بالطلب بأي تمديد للمهل الزمنيّة (المادة 26). وتطبيق مهل زمنيّة أخرى عندما تكون مصلحة طرف ثالث في الموضوع (راجع أدناه). وبموجب المادة 27 فإن عدم الإجابة على طلب ضمن المهلة المحددة يعتبر رفضاً للنفاذ. والمثير للاهتمام أنه خلال السنة الأولى من عمل القانون كانت الفترة المطلوبة لاتخاذ القرار بشأن الطلبات 90 يوماً، وفي السنة الثانية 60 يوماً (المادة 87). عندما يمنح المتقدم بالطلب الإجابة يجب أن يُعطى النفاذ إلى المعلومة مباشرة عند دفع البدلات.

ويشتمل القانون على أحكام مفصّلة حول نقل الطلبات، وهذا ضروري عندما تكون الوثيقة المطلوبة في حوزة هيئة عامة غير تلك التي رُفِعَ الطلب إليها أولاً، أو عندما تكون الوثيقة مرتبطة بشكل ضيق بهيئة أخرى. يجب القيام بهذه التحويلات في أقرب ما يمكن وفي غضون 14 يوماً في كل الحالات. ليست هذه الفترة إضافية للمهلة الزمنيّة المحددة للإجابة على الطلبات. يجب إبلاغ المتقدم بالطلب بشأن النقل (المادة 20). وتطبق المادة 23 على حالات تكون فيها الوثيقة غير متوفرة أو لا يمكن إيجادها، وفي هذه الحالة يجب إبلاغ المتقدم بالطلب بهذا الواقع، وأيضاً بالخطوات المتخذة من أجل تحديد مكان الوثيقة. يُعتبر هذا الإبلاغ رفضاً لمنح النفاذ من أجل الاستئناف.

يشتمل قانون جنوب أفريقيا على أحكام مفصّلة حول إبلاغ الطرف الثالث وتدخّله، وهو موضوع الفصل 5 من الجزء الثاني. عندما تدخل الاستثناءات في الحسبان لا سيما تلك المتعلقة بحق الطرف الثالث، مثل حماية الخصوصية أو السريّة التجاريّة فإن أي طرف ثالث تكون له علاقة بالمعلومات المطلوبة يجب أن يُبلّغ في أقرب ما يمكن وفي حد أقصاه 21 يوماً من تقديم الطلب، وبكل إمكانيّة تطبيق لأولوية المصلحة العامة (المادة 47).

من ثم على الأطراف الثالثة أن يحصلوا على 21 يوماً من أجل أن يشرحوا أسباب رفض الكشف عن الوثيقة أو موافقتهم على منحها (المادة 48). كما لا بدّ من اتخاذ القرار لجهة الكشف عن المعلومات في غضون 30 يوماً من تبليغ الطرف الثالث المعني بالطلب، ولا بدّ من إبلاغه بالقرار. عندما يقضي القرار بمنح النفاذ، يجب إعطاء المتقدم بالطلب النفاذ ضمن 30 يوماً إضافياً (أي 81 يوماً بعد التقدّم بالطلب) إلا إذا استأنف الطرف الثالث ضد القرار (المادة 49).

عند منح الطلب، يجب إبلاغ المتقدم بالطلب بإشعار ينصّ على البدلات المفروضة، والشكل الذي يجب أن يأتي النفاذ عليه، والحق بالاستئناف، مثلاً ضد شكل النفاذ أو البديل. عند رفض الطلب، كلياً أو جزئياً، على الإشعار أن يشمل الأسباب الموجبة للرفض والحكم الذي ارتكز إليه الرفض والحق بالاستئناف (المادة 25)

وينصّ القانون على بعض التفاصيل في ما يتعلق بشكل النفاذ الذي قد يطلبه المتقدم بالطلب، بما في ذلك نسخة عن الوثيقة أو الاطلاع عليها أو رؤيتها أو المخطوطة عنها، أو النسخة الإلكترونية، أو جزء من المعلومات عن التسجيل بالآلة. يحق للمتقدم بالطلب النفاذ على الشكل المطلوب، شرط أن لا يُعيق ذلك عمليات الهيئة العامة أو أن يكون مضرراً لجهة المحافظة على الوثيقة، أو إذا كان يمس بحقوق المؤلف. كما ينصّ القانون أيضاً على أشكال مميزة من النفاذ إلى المعلومات للمعوقين وذلك بدون أي كلفة. وأخيراً قد يطلب المتقدم بالطلب الوثيقة بلغة معينة ويجب تأمين النفاذ إلى الوثيقة بتلك اللغة في حال توفرت الوثيقة باللغة المطلوبة (المادتين 29 و31).

يمكن فرض بعض البدلات على المتقدم بالطلب في مجال إعادة إصدار الوثيقة والبحث والتحضير. عندما يُتوقع أن تكون هذه البدلات أعلى من السقف المحدّد يمكن سؤال المتقدم بالطلب أن يدفع إيداعاً مسبقاً ما. وينصّ القانون بشكل خاص على أن يعفي الوزير أي شخص من دفع البدلات وأن يُحدّد سقفها للبدلات، وإعفاء بعض فئات الوثائق من البديل، والبت أنه عندما تتخطى كلفة الجمع قيمة البديل لا بدّ من التنازل عن البديل (المادة 22).

105

تحدّد التتظيمات التي اعتمدها وزير العدل والتنمية الدستورية في شباط/فبراير من العام 2002 جدول بدلات للنفاذ يشتمل على كلفة 35 رانداً (حوالي 5.30 دولاراً أميركياً) لمعالجة الطلب المقدم للهيئات العامة، وبديل نفاذ بقيمة 0.60 رانداً للصفحة الواحدة (حوالي 0.10 دولاراً أميركياً) للتصوير، و5 رانداً (حوالي 0.70 دولاراً أميركياً) للأسطوانة، و 40 رانداً (حوالي 5.7 دولاراً أميركياً) للأسطوانة المدمجة. لا يُمكن التقدّم بأي طلب إيداع قبل انقضاء ست ساعات من وقت الموظف²⁴⁹ على الأقل. وفي إشعار حكومي صدر في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2005 عفا وزير العدل المتقدمين بالطلب الذين يكسبون أقل من 14.712 رانداً في السنة (حوالي 2.101 دولاراً أميركياً)²⁵⁰ من دفع أي بدلات للنفاذ/إعادة الإصدار المحدّدة أعلاه. وينصّ الإشعار نفسه على عدم إمكانية فرض البدلات عندما تتخطى الكلفة الاجمالية البديل، أو الطلبات المتعلقة بالمعلومات الشخصية²⁵¹.

كما ينصّ القانون أيضاً على تصحيح البيانات الشخصية عندما لا يكون الأمر مصاغاً في قانون آخر (المادة 88).

واجب النشر

لا يشتمل قانون الحق بالمعلومات في جنوب أفريقيا على واجب نشر بكل ما للكلمة من معنى، وهذه ثغرة مهمّة. ويفرض القانون، على الأقل، على كل هيئة عامة أن تضع تقريراً سنوياً ترفعه إلى الوزير المسؤول وهو الوزير المسؤول عن إدارة العدل، وعليه اعطاء تفاصيل عن فئات الوثائق التي تكون متوفرة أوتوماتيكياً في غياب أي طلب، بما في ذلك للاطلاع أو للشراء أو مجاناً. والوزير بدوره، يجب أن ينشر هذه المعلومات في الجريدة الرسمية (المادة 15). يُمكن أيضاً للهيئات الخاصة أن تقدّم لائحة من هذا القبيل إلى الوزير وتطلب منه أن ينشر اللائحة في الجريدة الرسمية (المادة 52).

كما يشتمل قانون جنوب افريقيا على حكم فريد، يفرض على الحكومة أن تتأكد من أن اسم المسؤول عن المعلومات وتفاصيل الاتصال بكل مسؤولي المعلومات في كل هيئة عامة منشور في دليل الهاتف العام (المادة 16).

الاستثناءات

يشتمل قانون جنوب أفريقيا على نظام استثناءات مفصل ومحدد بشكل دقيق. وتماشياً مع المادة 5، ينطبق القانون على إقصاء أي تشريع آخر يُجرّم أو يُقيّد الكشف عن المعلومات ويكون غير متماسك مادياً مع أهداف القانون أو أحكامه المحددة. ومع ذلك، يستثنى من مجال هذا القانون الوثائق المستخدمة في القضايا المدنية أو الجنائية بعد أن تكون قد بدأت، والتي توفر تشريعات أخرى النفاذ لها (المادة 7). يفترض بهذا الموضوع أن يحافظ على نظام النفاذ إلى المعلومات بموجب قواعد الإجراءات المدنية والجنائية.

تحتوي غالبية الاستثناءات في القانون على نوع من اختبار الضرر، علماً أن بعضاً منها لا يحتوي على ذلك. وفي غالبية الأحكام نرى التعبير الأكثر اعتماداً التالي «يتوقع أن يتسبب» بالضرر المذكور، انه معيار منخفض نوعاً ما لأنه يعتمد على التفسير. أما بعض الاستثناءات الأخرى، يكون المعيار أكثر ارتفاعاً والذي ينص أنه «على الأرجح» يتسبب بالضرر. لا ينص القانون على إصدار شهادات السرية.

تكون كل الاستثناءات خاضعة لنوع من أولوية المصلحة العامة. وتطبق هذه الأولوية عندما يكون الكشف عن المعلومات قد يكشف أدلة مخالفة مهمة للقانون أو عدم امتثال له، أو خطر داهم للسلامة العامة أو البيئة وحيث تكون المصلحة العامة في الكشف عن المعلومات «أهم بكثير» من الضرر (المادة 46). هذه أولوية محدودة نوعاً ما بسبب الفئات المحدودة المذكورة من المصلحة العامة، لكنها تتمتع بفضيلة تفادي النقاشات الفوضوية حول الأمور التي تشكل المصلحة العامة.

106

ويشتمل القانون أيضاً على حكم القابلية للفصل، في المادة 28 الذي ينص على أن كل قسم من وثيقة لا يحتوي على معلومات متحفظة ويمكن فصله بطريقة معقولة عن الباقي يجب أن يكشف عنه. وفي هذه الحالة، تنطبق الشروط المختلفة للاشعار على الأقسام المختلفة للوثيقة، لا سيما قواعد إشعار الكشف عن القسم القابل للكشف، أو قواعد إشعار الرفض عن الجزء الذي تم إحجام الكشف عنه.

لا يشتمل القانون على حكم عام متعلق بالكشف التاريخي عن الوثائق. وقد تم فرض بعض الحدود التاريخية في ما يتعلق ببعض الاستثناءات المحددة. فعلى سبيل المثال، تنطبق مدة 20 سنة على الاستثناء لصالح العلاقات الدولية وعمليات القرارات الداخلية.

وينص القانون على استثناءين عامين وعلى عدد من الاستثناءات الأكثر تحديداً. عندما يُتخذ قرار بنشر وثيقة في غضون الأيام التسعين المقبلة يُمكن تأجيل النفاذ إلى هذه الوثيقة «لفترة معقولة» بشرط أن يكون المتقدم بالطلب قد تقدم بعرض يظهر فيه حاجته للوثيقة قبل الفترة المحددة، ويمكن تأمين النفاذ في حال كان المتقدم بالطلب قد يتعرّض إلى ضرر كبير في غياب ذلك (المادة 25). ثانياً، يُمكن رفض الطلبات التي تكون «اسغلالية» أو التي قد تتسبب معالجتها «بالقاء عبء كبير على موارد الهيئة العامة» (المادة 45).

تتحدّد الاستثناءات الرئيسية في الفصل 4. ويعتبر قانون جنوب أفريقيا فريداً من نوعه لأنه قانون نفاذ وقانون سرية في آن معاً. وفي ما يتعلق ببعض الاستثناءات ينص القانون على أنه، يجب على الهيئة العامة أن ترفض النفاذ، بينما في النصوص الأخرى نرى استعمالاً أكبر لعبارة يمكن أن ترفض. ويحدّد القانون استثناءات مفصلة ومحددة جداً، وتنص في عدد من الحالات على استثناءات للاستثناءات من أجل الحد من مدى عدم الكشف.

وتضع المادة 34 استثناءً يكون فيه منح النفاذ إلى وثيقة يعني «الكشف غير المقبول عن المعلومات الشخصية المتعلقة بطرف ثالث». ومع ذلك، لا ينطبق هذا الاستثناء على عدد من الظروف، بما في ذلك عندما يكون الفرد قد وافق أو قد تبليغ عند تأمين المعلومات أنها تنتمي إلى فئة يمكن الكشف عنها، أو أنها معلومات سبق ووضعت قيد التداول. والمهم هو أن الاستثناء لا ينطبق أيضاً على المعلومات المتعلقة بالمسؤول الرسمي بصفته الرسمية.

ويتعلق استثناء غير اعتيادي بالمعلومات التي تأتي عن طريق قسم المداخل في جنوب أفريقيا من أجل فرض تشريع جباية الضرائب (المادة 35). لا يخضع هذا الاستثناء إلى اختبار ضرر.

وتحمي المادة 36 المعلومات التجارية بما في ذلك الأسرار التجارية، والمعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بالمصالح التجارية الخاصة بطرف ثالث أمنها، والمعلومات التي وصلت بالأمانة والتي قد يكون الكشف عنها «بحسب التوقع المنطقي» كغيب للإضرار بالطرف الثالث. وتعفي المادة 37 المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى انتهاك الثقة وتعطي مجالاً للملاحقة القضائية، إضافة إلى المعلومات التي تأتي بالأمانة والتي قد يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بإمكانية الحصول على معلومات من هذا القبيل لاحقاً، ويكون من المصلحة العامة أن يستمر تأمين هذا النوع من المعلومات.

لا تطبق استثناءات المادتين 36 و37 إذا وافق الطرف الثالث على الكشف، أو في حال كانت المعلومات قد وضعت في التداول. والمهم أن استثناء المادة 36 لا ينطبق أيضاً إذا كانت المعلومات تحتوي على محصلات المنتج أو على الاختبار البيئي الذي يكشف عن خطر كبير على السلامة العامة أو على البيئة.

تخضع للاستثناء المعلومات التي يتوقع أن تعرض إلى الخطر الحياة أو السلامة العامة، أو أمن مبنى، أو نظام، أو أي ملكية أخرى، أو وسيلة نقل، أو نظام لحماية الأفراد أو الممتلكات أو الأنظمة كلها (المادة 38).

107

وتنص المادة 39 بالتفصيل على استثناء متعلق بتطبيق القانون والإجراءات القانونية بما في ذلك، عندما يؤدي الكشف عن المعلومات إلى زعزعة التقنيات المتعلقة بمعاقة الجرائم أو الادعاء أو التحقيق أو ملاحقة الجرائم. إلا أن هذا الأمر لا ينطبق على شروط الحجز العامة للأشخاص الذين هم في السجن. طبعاً هذا أمر مرحب به إلا أنه من غير الواضح لماذا اعتبر ضرورياً بما أن هذه المعلومات يجب ألا تؤثر على تطبيق القانون في البداية. فالمعلومات التي تعطى الامتيازات القانونية مُتَحَفَظ عليها أيضاً إلا في حال تنازل المستفيد من الامتياز عنه (المادة 40).

تعني المادة 41 بالأمن والعلاقات الدولية، تتحفظ على المعلومات التي من شأن الكشف عنها أن «يؤدي إلى الإضرار» بالدفاع والأمن والعلاقات الدولية. كما تتحفظ هذه المادة على المعلومات التي يجب أن تبقى بالأمانة بموجب القانون الدولي، أو بموجب إتفاقية دولية، أو يمكن أن يكشف عن معلومات وصلت بالأمانة من دولة أخرى، أو من منظمة حكومية دولية أخرى، علماً أن هذا لا ينطبق على المعلومات المتوافرة منذ 20 عاماً. ولا يشمل القسم الأخير من هذا الاستثناء على اختبار ضرر وهذا أمر مؤسف. ويتضمن القسم نفسه لائحة مفصلة، ولكن غير حصرية لما يغطيه الاستثناء، وبشكل خاص، في ما يتعلق بالمعلومات العسكرية وذلك في محاولة للحد، مما قد يُعتبر خلاف ذلك استثناءً مثيراً للجدل بشكل كبير. وفي الوقت نفسه تشتمل اللائحة على فئات واسعة جداً من المعلومات الحساسة مثل تلك المتعلقة بالأسلحة التي تكون موضوع نقاش عام مهم، وليس فقط نقاشاً مشروعاً.

تتحفظ المادة 42 على المعلومات التي يؤدي الكشف عنها «إلى المخاطرة مادياً بالمصالح الاقتصادية أو الرفاه المالي للجمهورية، أو قدرة الحكومة على إدارة الاقتصاد». من جديد، نجد لائحة غير حصرية وهي أضيق من اللائحة المتعلقة بالمعلومات العسكرية. وتتحفظ المادة نفسها على الأسرار التجارية للدولة، أو المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بالمصالح التجارية للهيئة العامة، أو التي من شأنها أن تسيء إلى الهيئة

في المفاوضات والمنافسة. لا ينطبق القسم الأخير من الاستثناء على المعلومات التي تحتوي على نتائج اختبار المنتج، أو الاختبار البيئي والذي يكشف خطراً مهماً لجهة السلامة العامة والخطر البيئي.

وينطبق استثناء آخر غير معتاد في قانون جنوب أفريقيا على الأبحاث التي يقوم بها طرف ثالث أو هيئة عامة، حيث يُعرض الكشف عنها للطرف الثالث أو الهيئة العامة أو الأبحاث وأدواتها إلى «ضرر حقيقي» (المادة 43). يمكن أن يأتي هذا الاستثناء ضمن مجال استثناء السرية، وليس من الواضح ما إذا كان من الضروري العمل عليه بشكل منفصل.

يشتمل قانون جنوب أفريقيا على غرار غالبية قوانين الحق بالمعلومات، استثناءً يهدف إلى الحفاظ على فعالية عمليات اتخاذ القرارات الداخلية. وتتخفظ المادة 44 على الوثائق التي تحتوي على رأي، أو مشورة، أو توصية، أو نتيجة استشارة، أو حديث من أجل المساعدة على صياغة سياسة ما. هذا استثناء آخر لا يخضع إلى اختبار ضرر، ونتيجة لذلك إنه استثناء واسع جداً، كونه لا يزال موضوع مصلحة عامة عليا محدد في المادة 46 (راجع أعلاه). كما تتخفظ المادة 44 على المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى عرقلة عملية التداول، عبر كبت التبادل العفوي للأراء، أو وجهات النظر ضمن الحكومة، أو زعزعة نجاح سياسة عبر كشف سابق لأوانه. لا ينطبق هذا القسم من الاستثناء على الوثائق التي عمرها أكثر من 20 سنة. أخيراً تتخفظ المادة 44 على المعلومات التي يتوقع الكشف عنها، أن يؤدي منطقياً إلى المخاطرة بالاختبار، والمواد التقييمية الواردة بشرط الأمانة أو المشاريع الأولية.

إن نظام الاستثناءات في جنوب أفريقيا جيد بشكل عام، لأنه يرسم حدوداً لا بأس بها. فاختبارات الضرر والمصلحة العامة ليست بالقوة التي يجب أن تكون عليها، وهناك بعض الاستثناءات التي ليست ضرورية. ومن جهة أخرى، تأتي هذه الاستثناءات بصياغة دقيقة في محاولة واضحة لإظهار أن المعلومات الواردة بالأمانة وحدها هي التي تبقى سرية.

الاستثناءات

ينص قانون الحق بالمعلومات في جنوب أفريقيا على مستويين من الاستثناءات داخلياً ضمن الهيئة العامة، وإذا لم تؤدي هذه الطريق إلى شيء يمكن الاستئناف لدى المحاكم. لا تتوافر أي أحكام لجهة الاستئناف لدى هيئة إدارية مستقلة وهذه ثغرة كبيرة لأن الاستئناف لدى المحكمة أمر مكلف ويتطلب الكثير من الوقت.

في حال رفع المتقدم بالطلب أو طرف ثالث طلب استئناف داخلي يتعلّق بمجموعة من المسائل، بما في ذلك النفاذ إلى المعلومات، والبدلات، وتمديد المهل الزمنية، أو شكل النفاذ، لا بد أن يتم ذلك بالطريقة المحددة وذلك ضمن 60 يوماً (أو في مهلة 30 يوماً إذا كان لا بد من اعلام الطرف الثالث) وأن يترافق ذلك مع بدلات الطلب. من جديد، نجد أحكاماً مفصلة متعلّقة بتدخل الطرف الثالث (المادتين 74-76). ومن الضروري تحديد الاستئناف الداخلي بشكل فعال ضمن 30 يوماً ويكون الاشعار خطياً للمتقدم بالطلب والأطراف الثالثة المعنية، كما وحققهم في الاستئناف لدى المحاكم (المادة 77).

يجب على الاستئناف لدى المحاكم أن يرفع على غرار الاستئناف الداخلي ضمن 60 يوماً (أو في خلال 30 يوماً إذا كان لا بد من اعلام الطرف الثالث) بعد استلام القرار الصادر عن الاستئناف الداخلي، ولا يمكن أن يتم الاستئناف لدى المحاكم إلا بعد استهلاك عملية الاستئناف الداخلي. ويشتمل مدى هذا الطلب كل الشكاوى التي يمكن استئنافها داخلياً، وأي شكوى تتعلّق برفض الهيئة العامة معالجة استئناف متأخر. ويطلب القانون من الهيئات العامة أن تؤمّن للمحاكم كل الوثائق التي قد تحتاج إليها، إلا أنه يمنع المحكمة عن الكشف عن المعلومات المُتخفظ عليها. (المادتين 78-80).

العقوبات وتدابير الحماية

يشتمل قانون جنوب أفريقيا على العقوبات والحمايات في آن معاً. فيعتبر إتلاف الوثائق، أو الإضرار بها، أو تغييرها، أو إخفاؤها، أو تزويرها جريمة لا سيما إذا كانت النية وراء ذلك رفض الحق بالنفاذ، وهذه جريمة يعاقب عليها بغرامة أو بالسجن لحدود السنتين (المادة 90). فالتنظيمات التي أصدرها وزير العدل في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2006 اعتبرت أن عدم توفير مسؤول المعلومات للكتيب التي نصت عليه المادة 14 مخالفة، واعتبرت أن فرض بدلات على الاطلاع على الوثائق أو على نسخ الكتيب يدفعها المتقدم بالطلب، أو فرض بدلات غير تلك المحددة في القانون مخالفة يعاقب عليها القانون بغرامة أو بالسجن.²⁵²

من جهة أخرى، لا يكون أحد مسؤولاً عن شيء حصل بنية طيبة «في ممارسة السلطة أو الواجب أو أدائهما أو محاولة ممارستهما أو أدائهما» بموجب القانون (المادة 89). لا ينص قانون الحق بالمعلومات على حماية مطلق صفارة الإنذار، لكنه يكون خاضعاً للحماية وفقاً لقانون يكون مخصصاً لهذا الهدف.²⁵³

التدابير الترويجية

يشتمل قانون الحق بالمعلومات في جنوب أفريقيا على عدد من التدابير الترويجية. بموجب المادة 1 يكون المسؤول عن المعلومات رئيساً للهيئة العامة، وتنص المادة 17 على ضرورة أن تقوم كل هيئة عامة بـ «تعيين ما يكفي من الأشخاص كمساعدين للمسؤول عن المعلومات، من أجل أن تكون الهيئة العامة قابلة للنفاذ من قبل طالبي الوثائق قدر المستطاع».

109

على كل هيئة عامة، وفي غضون ستة أشهر من دخول القانون حيّز التنفيذ أن تجمع بثلاثة لغات رسمية على الأقل كتيباً يحتوي على المعلومات المتعلقة بعمليات الكشف عن المعلومات. ويتحدد مضمون الكتيب في المادة 14، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بهيكلية الهيئة وكيفية التقدم بطلب للمعلومات، والخدمات المتوفرة للجمهور، وأي عملية تشاركية أو تشاورية ووصف لكل الحلول. يجب تحديث الكتيب يومياً، ونشره تماشياً مع التنظيمات الداخلية في هذا الإطار. تشتمل تنظيمات العام 2002 على أحكام تفصيلية لجهة نشر هذه الكتيبات بما في ذلك داخل أماكن «الإيداع القانوني» ولجنة حقوق الإنسان وكل مكاتب الهيئة العامة.²⁵⁴ يُفرض موجب شبيه بهذا على الهيئات الخاصة، تطبيقاً للمادة 51 التي تبدو أنها إشكالية، لأن بعض هذه الهيئات تعتبر الموضوع كلفة إضافية لا معنى لها، وقلة منها، قد نشرت كتيبات في هذا الشأن.

يُفترض بلجنة حقوق الإنسان أيضاً أن تنشر دليلاً باللغات الإحدى عشر الرسمية لجهة كيفية استخدام القانون. وتُفصل المادة 10 نوعاً ما الأمور التي يجب أن تكون في الدليل، بما في ذلك أسماء المسؤولين عن المعلومات، وتفاصيل الاتصال بكل منهم في كل هيئة عامة، وإجراءات طلب المعلومات والمساعدة المتوفرة عبر اللجنة. كما يجب تحديث الدليل كل سنتين حسب الحاجة. ومن جديد تنص تنظيمات 2002 على نشر موسّع للدليل، خصوصاً في كل أماكن الإيداع القانوني، وكل الهيئات العامة، وعبر نشره في الجريدة الرسمية وعلى الموقع الإلكتروني للجنة.²⁵⁵

يطلب من الهيئات العامة أن ترفع تقريراً سنوياً إلى لجنة حقوق الإنسان مع معلومات مفصلة حول عدد الطلبات على المعلومات، أكانت قد جمعت أم لم تجمع، وأحكام القانون التي ارتكز عليها رفض منح النفاذ، والاستئنافات وما شابه (المادة 32). تناط بلجنة حقوق الإنسان أيضاً مهمة أن تدخل في تقريرها السنوي الذي ترفعه إلى البرلمان معلومات حول عمل القانون، بما في ذلك، أي توصيات ومعلومات مفصلة تتعلق بكل من الهيئات العامة حول الطلبات التي استلمت أو منحت أو رفضت وما شابه (المادة 84).

للجنة حقوق الإنسان أيضاً عدد من المهام الأخرى إلى الحد الذي تسمح به الموارد المالية والموارد الأخرى، بما في ذلك:

- القيام ببرامج تربيوية وتدريبية
- تعزيز وتوزيع المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب
- التقدم بتوصيات لتحسين عمل القانون بما في ذلك الهيئات العامة
- رصد التنفيذ
- مساعدة الأفراد على ممارسة حقوقهم بموجب القانون (القسم 83)

السويد

المقدمة

تتمتع السويد بحماية دستورية موسعة للحق بالمعلومات. وتنص المادة 1 من الفصل 2 من وثيقة الحكومة وهي إحدى الوثائق التأسيسية الأربع للدستور السويدي على ما يلي:

تضمن لكل مواطن الحقوق والحريات التالية في علاقته مع المؤسسات العامة ...

(2) حرية المعلومات: الحرية في تأمين المعلومات واستلامها والاطلاع على تعابير
الآخرين²⁵⁶

110

والسويد فريدة من نوعها لأن قانون الحق بالمعلومات الذي وضعته هو جزء من الدستور السويدي. ويعتبر الفصل 2 من قانون حرية الصحافة وهو وثيقة أخرى من الوثائق التأسيسية الأربعة للدستور والمعنونة «على الطبيعة العامة للوثائق الرسمية» عملياً على أنه الحق بالمعلومات السويدي (قانون الحق بالإنفاذ الى المعلومات).²⁵⁷

كما أن السويد فريدة من نوعها أيضاً لأنها الدولة الأولى في العالم التي اعتمدت قانوناً يمنح الأفراد الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي هي في حوزة الهيئات العامة، وقد أدمجت أحكام الحق بالمعلومات في قانون حرية الصحافة الاساسي في العام 1766. فالحق بالإنفاذ إلى المعلومات الشخصية وتصحيحها منصوص عليه في قانون البيانات الشخصية.²⁵⁸ كما أن قانون السرية داخل أيضاً في قانون الحق بالمعلومات ضمن نظام الاستثناءات،²⁵⁹ وهو يشتمل أحكام مختلفة تطبق الحق بالمعلومات مثل موجب تسجيل الوثائق وتنظيم قاعدة البيانات آخذاً بالاعتبار الحق بالإنفاذ إلى الوثائق الرسمية.

ويتمتع قانون الحق بالمعلومات السويدي بعدد من نقاط الضعف ونقاط القوة. وتتقصه بعض الأحكام التي نجدها في بعض قوانين الحق بالمعلومات الأخيرة، مثل موجب الكشف الوقائي، وحكم الاستثناءات الإدارية المستقلة، والتدابير الوقائية لتعزيز الشفافية. كما يستبعد أيضاً عدداً من الوثائق من نطاق القانون بدلاً من دمج كل المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة الخاضعة لنظام الاستثناءات. وفي الوقت نفسه، نجد في القانون عدداً من القواعد المتقدمة جداً. وهو يفرض على كل الأحكام المتعلقة بالسرية أن ترد في قانون مركزي واحد. كما يشتمل على ضمانات إجرائية قوية تحتوي على موجب أن تنشئ الهيئات العامة سجلاً عاماً بكل الوثائق التي تمتلكها.

ويتفق الجميع على القول إن ثقافة الشفافية في السويد قوية و متجذرة في التقاليد بعد حوالي 200 سنة من التجربة التي عرفتها البلاد مع الحق بالمعلومات. وبحسب سوانستروم، لقد نبغ هذا التقليد أصلاً من داخل

الأحزاب السياسيّة، التي وجدت في الشفافية ضماناً لقواعد أكثر عدالة لها عندما لا تكون في السطلة، وهي نظرة ناضجة لا تعتمد على قلة من الديمقراطيات الحديثة. وفي الوقت نفسه، نجد تحديات جمة قائمة بما في ذلك التعديلات المستمرة التي تعمل على توسيع نطاق قانون السريّة، والنزاع مع الاتحاد الأوروبي الذي حاول في بعض الأحيان أن يحد من الشفافية على أساس مقارنة القاسم المشترك الأدنى²⁶⁰.

الحق بالإنفاذ

وتنص المادة 1 من الفصل 2 من القانون ببساطة على ما يلي: «من أجل تشجيع التبادل الحر للأراء وتنويراً للرأي العام، يكون لكل سويدي النفاذ الحر لكل الوثائق الرسميّة». تعتبر هذه خلفيّة عامة لكن مهمة للقانون. ويخصّص الفصل 2 من القانون السويدي الكثير من الاهتمام ليصف وبدقة الوثيقة التي يُمكن اعتبارها أو عدم اعتبارها رسميّة. فشكل الوثائق محدّد بشكل عام، ويشتمل على أي «وثائق يمكن قراءتها، والاستماع إليها، أو فهمها عن طريق الوسائل التقنيّة».

وتحدّد المادة 3 فئة من الوثائق الرسميّة على أنّها الوثائق التي هي «في عهدة الهيئة العامة، وفي حال اعتبرت ضمن شروط المادة 6 أو 7 على أن سلطة استلمتها أو حضّرتها أو استخرجتها». وتعتبر الوثيقة «في عهدة» الهيئة العامة في حال كانت متوفرة للنسخ مما يشمل عملياً كل المعلومات المسجلة التي في حوزتها. وترعى القواعد المفصلة مسألة الوثيقة الإلكترونيّة و«توفرها»²⁶¹. ويشير القانون بشكل خاص إلى أنّ الرسائل ووسائل التواصل الأخرى التي توجّه إلى الموظفين العاميين في مواضع رسميّة هي وثائق رسميّة (المادتين 3 و4).

وتصف المادة 6 الوثائق التي يُعتبر أن الهيئة العامة «استلمتها»، بما في ذلك عندما تصل إلى الهيئة، أو عندما تكون بين يدي مسؤول كفاء. ويشتمل الأمر الوثائق التي تحتوي على المعلومات الرسميّة التي يستلمها الموظفون العامون في عناوينهم الخاصة. أما المباريات والمناقشات التي تأتي في ظروف مختومة لا تعتبر مُستلمة قبل الوقت المحدّد لفتحها. إضافة إلى ذلك، في حال قامت الهيئة باتخاذ تدابير جزئية تكون داخلية في المعالجة التقنيّة للوثائق، ذلك لا يسمح بالقول إن الهيئة العامة قد استلمت هذه الوثيقة. وينطبق الأمر أولاً على الوثائق الإلكترونيّة. ومع ذلك، لا يزال التحديد واسعاً جداً.

وتنص المادة 7 على أن الوثيقة التي يُعتبر أنّ الهيئة العامة «استخرجتها» هي تلك التي أرسلت أو انتهى العمل عليها. وينطبق ما سبق على الوثيقة التي خرجت من دوائر الهيئة العامة. وأيضاً ينطبق ما سبق، في حال كانت المسألة التي تتعلق فيها الوثيقة «قد بنتها السلطة أخيراً» «تحققت منها نهائياً ووافقت عليها» أو «انتهى العمل عليها بطريقة أو بأخرى». يتعدّل أثر هذه القاعدة التي تستبعد كل الوثائق التي تكون موضوع مراجعة ولم ينته العمل عليها في الاستثناءات المتعلقة بدفتر الحسابات، واللوائح التي تحفظ بشكل مستمر، وأحكام المحاكم التي صدرت. ويتعلّق الاستثناء الثالث الخاص بقاعدة «الانتهاء من العمل» بالوثائق ومذكرات التفاهم التي تمّ التحقّق منها والموافقة عليها، إلا أنّ هذا لا يشتمل على «بروتوكولات اللقاءات التي تحتفظ بها لجان البرلمان، أو المدقّقون في البرلمان، أو المدقّقون في السلطات المحليّة، أو اللجان الحكوميّة أو السلطات المحليّة في المواضيع التي تعالجها الهيئة فقط من أجل تحضير المسألة قبل البتّ بها».

يكون أثر هذه الأحكام بإقصاء سلسلة من وثائق العمل عن نطاق تطبيق القانون، علماً أنّ غالبيتها خاضعة للكشف بعد تحديد المسألة التي تتعلق بها. ومع ذلك، قد لا يتمّ الكشف بموجب هذه القاعدة عن الوثائق التحضيرية التي لم تستخدم في النسخة النهائيّة.

لا تعتبر الوثائق التي تمّ تسليمها إلى هيئة عامة أخرى على أنّها قد استلمت أو استخرجت.

وليست مذكرات التفاهم غير المرسله وثائق رسميَّة، إلا إذا تمَّ قبولها للأرشفة، أو في حال احتوت على معلومات متعلّقة بوقائع. ولهذه الغاية، تعتبر مذكرة هدفها تحضير قضية ما. والأمر سيَّان بالنسبة إلى التصاميم الأولية أو المسودات الأولى التي لا تعتبر وثائق رسميَّة إلا في حال قبولها للأرشفة. وهذا شبيه باستثناء وثيقة العمل الداخلية التي نجدها في عدد من قوانين الحق بالمعلومات، إلا أنها لا تكون خاضعة لاختبار ضرر. كما أنّ الوثائق المحفوظة للتخزين الفني الخاص بهيئة أخرى ليست بوثائق رسميَّة بالنسبة للهيئة التي تخزنها (المادتين 9 - 10).

وتحدّد المادة 11 عدداً من فئات الوثائق التي لا تعتبر رسميَّة بما في ذلك ما يلي:

- الرسائل والتلغرامات وما شابه، المنصوص عليها أو التي تستخرجها هيئة عامة والتي تهدف بشكل خاص إلى التواصل.
- الوثائق التي تكون الغاية منها نشرها في مطبوعات الهيئة العامة الدوريَّة.
- الوثائق التي هي جزء من المكتبة أو التي أودعت لدى هيئة عامة للحفاظ أو للبحث والمعلومات المتعلقة بهذه الوثائق.

ويغطي أولها الرسائل أو التلغرامات أو الرسائل الاخرى التي يتمّ توزيعها من قبل الهيئة العامة باسم السلطة العامة، مثل الخدمات البريدية والتلغراف. في الواقع لقد أصبحت هذه الوظائف حالياً مُخصّصة ويُعتبر هذا الحكم قديماً.

وتعارضاً مع التحديد المفصّل للوثائق الرسميَّة، يخصّص الفصل 2 القليل من الاهتمام لقضية الهيئات العامة. وتشير المادة 5 إلى أن «البرلمان أو أي جمعية حكوميَّة محليَّة تتمتع بسلطات اتخاذ القرار تكون بمساواة السلطة العامة». وقد حدّدت وزارة العدل السويديَّة الهيئات العامة على أنها

... تلك الكيانات الداخلة في إدارة الدولة والبلديات. تعتبر الحكومة أو السلطات العامة المركزيَّة أو الوكالات الجارية العامة أو المحاكم أو المجالس البلديَّة أمثلة على هذه السلطات العامة. أما الشركات والجمعيات والمؤسسات فلا تعتبر سلطات عامة حتى ولو كانت الدولة أو البلديَّة تمتلكها كلها أو تسيطر عليها.²⁶²

توضح هذه المادة أن الشركات ليست هيئات عامة، حتى ولو كانت ملكيتها تعود بالكامل للدولة، وحتى ولو كان للدولة السيطرة الكاملة عليها. يعتبر هذا قيد مهم خاصة في أيامنا المعاصرة، التي تجري فيها الكثير من الوظائف العامة على يد شركات. ومع ذلك، ترد شركات عدة وشخصيات قانونية أخرى مختلفة لها السلطة في ممارسة السلطة العامة أو توزيع الأموال العامة في ملحق قانون السريَّة، وتكون نتيجة لذلك خاضعة لموجب الكشف عن المعلومات مثل الهيئات العامة الأخرى.

وعلى الرغم من عنوان القانون الذي يذكر الصحافة والمادة 1 من الفصل 2 التي تتكلّم على الرعايا السويديين، يمكن للجميع أن يطالب بالحق بالانفاذ إلى المعلومات. وتنصّ المادة 5 (2) من الفصل 14، أحكام عامة، على أنه وباستثناء أحكام أخرى واردة في القانون، يُعتبر الرعايا الأجانب مساوين للمواطنين السويديين. لقد اكتسبت السويد شهرة مهمّة كونها البلد الذي يُقدّم تسهيلات جيدة من أجل النفاذ إلى وثائق الاتحاد الأوروبي.

الضمانات الإجرائية

يجب التقدّم بطلب النفاذ إلى وثيقة لدى الهيئة التي تمتلك المعلومات، والتي تبتّ بشكل عام بالطلب. ومع ذلك، «لأسباب خاصة» وفي وجود أحد الأحكام أو إذن خاص، يُمكن لقانون السريَّة أن ينصّ على أن تعالج هيئة أخرى بعض الطلبات. ونجد ذكر خاص لهذا الموضوع لوثائق «لها أهميَّة أساسية في موضوع الأمن». فيمكن للهيئة

العامة أن لا تسأل المُتقدِّم بالطلب عن أسباب طلب الوثيقة، ما عدا إذا كان من اللازم التأكّد ما إذا كانت الوثيقة أم لا خاضعة للكشف (المادة 14). قد تكون هذه هي حال المعلومات السريّة، إلا في حال أراد المتقدِّم بالطلب استخدامها لأسباب محدّدة لا تتسبّب بضرر لمصلحة خاصة (راجع أدناه في الاستثناءات).

لا يضع القانون السويدي أي موجب على الهيئات العامة بأن تنصّ على مساعدة المتقدِّم بالطلب. ومع ذلك، على الهيئات العامة أن تتقدّم بالمساعدة وتقدّم الخدمات، كما هو الحال لكل المعاملات بحسب الموجبات المذكورة في قانون الإجراءات الإداريّة.

يجب البت بطلبات النفاذ المتعلّقة بالاطلاع على وثيقة ما «توّأ» وبأفضل ما يمكن من الوقت» (المادة 12) بينما يجب التعاطي مع طلب النسخة أو تصوير النسخة «بسرعة». لا نجد بكلتا الحالتين مهلاً زمنيّة محدّدة علماً أنه يبدو أن غالبية الطلبات تعالج بسرعة.²⁶³

وبعيداً عن القاعدة المذكورة أعلاه، التي تكون فيها الهيئات التي تستلم الطلبات هي التي تعالجها بشكل عام، فإن القانون لا ينصّ على نقل الطلبات أو على استشارة الفريق الثالث.

عندما يُرفض النفاذ إلى جزء من الوثيقة، أو إليها كلها، يحقّ لطالب المعلومات بأن يتقدّم بطلب خطي بهذا الموضوع لمعرفة الأسباب التي ارتكز إليها الرفض.²⁶⁴

إن أي وثيقة رسميّة خاضعة لكشف المعلومات، يجب أن تكون متوفرة للتدقيق بها في المكان الذي تُحفظ فيه بطريقة تسمح بقراءتها، أو مشاهدتها، وما شابه مجاناً من قبل أي شخص. عندما يكون الأمر لازماً، يشتمل الموضوع توفير العدة لهذا الهدف. لا تنطبق هذه الموجبات «عندما يشكّل الأمر صعوبة ما» أو عندما يُمكن توفير النفاذ إلى المتقدِّم بالطلب من دون ضرر جدي للهيئة العامة «الواقعة في الجوار» (المادتين 12 - 13). يمكن للوثيقة أيضاً أن تنسخ، أو يُعاد إصدارها بطريقة أخرى، أو ببدل مُحدّد، علماً أنّ الهيئات العامة غير ملزمة بتوفير الوثائق الإلكترونيّة بغير الطباعة.

يكون الاطلاع على الوثيقة مجاناً، وتنطبق البدلات القانونيّة المحدّدة مركزياً على الأحكام المتعلّقة بالنسخ التي تتخطى تسع صفحات²⁶⁵.

ونرى سمة خاصة في نظام الحق بالمعلومات السويدي الواردة في الفصل 15 من قانون السريّة الصادر في العام 1981، وهي ضرورة أن تسجّل كل الهيئات العامة كل الوثائق التي استلمتها أو استخرجتها. نجد أربع استثناءات لهذه القاعدة:

- الوثائق التي هي ذات أهميّة قليلة، مثل مقتطفات الصحف
- الوثائق التي ليست سرّاً والمحفوظة بشكل يسهّل التأكيد ما إذا كانت الهيئة العامة استلمتها أو سحبتها
- الوثائق التي نجدها في أعداد كبيرة والتي أعفيت
- السجلات الإلكترونيّة المحفوظة في سجل مركزي²⁶⁶

يفترض بالسجل أن يحدّد تاريخ استلام الوثيقة أو استخراجها، ورقم التسجيل، أو أي تحديدات أخرى، والطرف الذي استلمت الهيئة العامة الوثيقة منه أو أرسلت إليه، إذا صحّ ذلك، ووصف مختصر للوثيقة. بشكل عام، تكون المعلومات التي هي في الوثيقة مفتوحة ليطالع عليها العموم، علماً أنه في حالات استثنائية، تكون بعض المعلومات في الوثيقة نفسها مغطاة بأحكام السريّة على أنها وثيقة رسميّة.

واجب النشر

نجد ثغرة مهمّة في قانون الحق بالمعلومات السويدي، وهي أنه لا يشتمل على موجب خاص بالنشر الوقائي. في الممارسة، تقوم غالبية الهيئات العامة السويديّة بتأمين كميّة من المعلومات على أساس وقائي لا سيما عبر المواقع الإلكترونيّة.

إضافة إلى ذلك، تفرض أحكام قوانين وقواعد مختلفة أخرى بعض موجبات النشر الوقائية على الهيئات العامة. على الحكومة أن تنشر كل القوانين، كما على كل سلطات الولاية التي تتمتع بسلمة اعتماد تعليمات ما أن تنشرها. أما المادة التي تشكل أساساً للتشريعات، مثل مقترحات اللجان الحكومية، فتتنشر في سلسلة خاصة تصدرها الحكومة في بداية الاستشارات العامة حول التشريعات قبل أن تتقدّم الحكومة بمقترحاتها إلى البرلمان.

تنشر الاتفاقيات بين السويد والمنظمات المحليّة أو الدولية الأخرى في سلسلة خاصة تصدرها وزارة الشؤون الخارجية. وتعتبر Post- och Inrikes Tidningar منشورة رسميّة لنشر بيانات الهيئات العامة والهيئات الأخرى التي يفرض عليها القانون أن تقوم بنشر المعلومات. وهي تشتمل ما بين أمور أخرى، المعلومات المتعلقة بالشركات المساهمة، والمؤسسات الأخرى، والإشعارات بحضور اجتماعات المساهمين، وتوزيع الحصص المشتركة بين المتزوجين، وإشعارات إلى الدائنين، والأحكام القضائية بالإفلاس. أمّا هذه المنشورة التي تصدر حصرياً على الأنترنت فتعتبر أقدم صحيفة مستمرّة في العالم، وقد تأسست في العام 1645.

الاستثناءات

تنصّ المادة 2 من الفصل 2 من القانون على الاستثناءات علماً أن تحديد ما إذا كانت الوثيقة رسميّة أم لا كما سبق ذكره، تساعد في الحد من النفاذ. يتمّ القانون السويدي بطريقة فريدة من نوعها في معالجة الاستثناءات والعلاقات مع القوانين الأخرى. وتنصّ المادة 2 (2) على «تحديد القيود بطريقة دقيقة في أحكام قانون ما» قد تصدر الحكومة بموجبه تعليمات مفضّلة. وهذا القانون المميز هو قانون السريّة، الذي يعرض الأسباب التي تُبرر السريّة بما في ذلك ذكر التشريعات الأخرى والتنظيمات الحكوميّة²⁶⁷.

وتنصّ المادة 2 (1) من قانون الحق بالمعلومات على القيود «اللازمة المتعلقة» بسبع اهتمامات محدّدة». فبموجب قانون السريّة تنصّ غالبية الأحكام على نوع من اختبار الضرر، علماً أن بعض الاستثناءات مطلقة، أي أن تكشف فقط نتيجة لقاعدة نظاميّة عليا (مثلاً السماح للمحاكم بالنفاذ إلى المعلومات). أما الاستثناءات المتبقية فتتقسّم إلى فئتين. تنصّ الأولى على إعطاء المعلومات إلا إذا ما تمكّنت الهيئة العامة من أن تبرهن أن ضرراً سينتج عن الأمر، وهذه فرضية مناسبة لمقاربة الشفافية. وفي الفئة الثانية، تكون الفرضية لصالح الكشف معكوسة وتعتبر الوثيقة سريّة إلا إذا كان من الواضح أن أي ضرر لن ينتج عنها²⁶⁸.

لا قانون حرية الصحافة ولا قانون السريّة ينصّان على أولويّة مصلحة عامة عليا. ومع ذلك، تشتمل بعض أحكام السريّة في مجال حماية المستهلك والصحة والسلامة على اختبارات مصلحة عامة داخلية. إضافة إلى ذلك، تسمح بعض أحكام قانون السريّة للحكومة في حالات خاصة، بالكشف عن وثائق رسميّة خاصة وهذا مشابه للمصلحة العامة العليا.

كما ينصّ قانون الحق بالمعلومات على إمكانية الفصل في الوثائق حيث يكون جزء من الوثيقة فقط مغفلاً بالاستثناء (المادة 12). أما قانون الحق بالمعلومات، وبالارتباط مع قانون السريّة يعتبر أنه في بعض الحالات، يمكن توفير الوثائق الخاضعة للسريّة وتكون خاضعة لبعض التحفظات، مثل حظر النشر، أو أي استخدام آخر

غير الأبحاث التي تلغي خطر الضرر²⁶⁹. يُمكن لفرد أن يفرض بعض التحفظات في حال التنازل عن حقه بالخصوصية لأهداف تحرير وثيقة ما.

أخيراً، يفرض قانون السريّة مهلاً زمنيّة تتراوح بين سنتين و 70 سنة على الإحجام عن اعطاء الوثائق. إنّ حماية الخصوصية والمصالح الشخصية، مثلاً، تترجم عادة بحسب السريّة بين 50 و 70 عاماً، بينما تكون حماية المصالح التجارية العامة والخاصة محدودة بـ 20 عاماً²⁷⁰.

نجد سبعة مصالح محدّدة يحميها قانون الحق بالمعلومات وهي تتوافق مع فصول داخل قانون المعلومات كما يلي:

- الأمن أو العلاقات مع الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية
- سياسة المال المركزية والسياسة النقدية أو سياسة الصرف الخارجي
- التدقيق والمراقبة أو الوظائف الإشرافية المختلفة
- المصلحة في تفادي الجرائم وملاحقتها
- المصلحة الاقتصادية العامة
- حماية السلامة الشخصية والخصوصية الاقتصادية
- الحفاظ على الأجناس الحيوانية والنباتية

هذه بشكل عام قيود نجدها في قوانين الحق بالمعلومات الأخرى، عدا الاستثناء الأخير الذي يعتبر نوعاً ما فريداً من نوعه. هذه إمكانيات للحد من النفاذ إلى الوثائق الرسمية، وعندما تكون الوثيقة سرية يجب وضع ملاحظة على الوثيقة تشير إلى الحكم الذي يركز عليه الاستثناء (المادة 16).

الاستثناءات

115

يمكن للفرد أن يستأنف رفضاً للنفاذ. غالباً ما ترفع طلبات الاستئناف إلى المحاكم الإدارية. ويذكر قانون السريّة «بالتفصيل» كيف يمكن لهذا الاستئناف أن يرفع «ولا بدّ من معالجة الطلب بسرعة». ترعى الاستئنافات المتعلقة بقرار صادر عن وكالات حكومية بموجب أحكام خاصة (المادة 15). ما من حكم يتعلّق باستئناف ملزم لدى أي هيئة إدارية مستقلة، وهذه ثغرة مهمة أخرى في قانون الحق بالمعلومات السويدي.

العقوبات وتدابير الحماية

لا ينصّ القانون على أي عقوبة متعلّقة بالإخلال بأحكامه. ومع ذلك، لدى المحاكم السلطة بموجب قانون العقوبات بأن تعاقب أي فرد ينتهك أحكام القانون إما بالكشف عن وثائق سرية عمداً، أو بسبب الإهمال، أو لسوء معالجة طلبات النفاذ²⁷¹. كما لا ينصّ القانون على حماية الذين يقومون بنية طيبة باعطاء المعلومات نتيجة لطلب. بل ينصّ الفصل 7 من قانون حرية الصحافة وعنوانه «مخالفات ضد حرية الصحافة» على عقوبات تطال كل فرد ليس لديه سلطة ولكن عن غير نية قام بمساعدة سلطة أجنبية، أو بتهريب معلومات أمنية دقيقة «بسبب الإهمال الكبير أو نشرها» (المادتان 4 و (4) و (5)). وتعتبر المادة 5 من الفصل نفسه جنحة أن تنشر عمداً وثيقة سرية تمّ استحصالها خلال الخدمة العامة أو تجاهل موجب السرية.

التدابير الترويجية

لا يحتوي قانون الحق بالمعلومات السويدي على أي موجب مناط بالهيئات العامة من أجل أن تتخذ تدابير ترويجية. وفي الوقت نفسه، تعني ثقافة الشفافية الطويلة الأمد في السويد وتطبيقها لعدد من التدابير الترويجية، أنه ليس من المهم جداً أن تكون داخلة في القانون كما هو الحال بالنسبة الى قوانين الحق بالمعلومات الأخيرة.

تاييلاندا

المقدمة

كان لاسوأ أزمة اقتصادية حصلت خلال عقود والتي وصلت الى أوجها في أواخر التسعينات أثراً عميقاً على السياسة في تاييلاندا، وقد أدت الى اعتماد دستور جديد في تشرين الاول/اكتوبر عام 1997، الذي أمّن ضمانات صلبة جداً للحقوق. ومن بين أمور أخرى، ضمن دستور 1997 حق النفاذ الى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة، والتي تخضع لعدد محدود من الاستثناءات لصالح أمن الدولة، والسلامة العامة، ومصالح الآخرين، وذلك بموجب ما ينص عليه القانون²⁷². كما يضمن الدستور نفسه حق الحصول على معلومات من قبل هيئات عامة قبل الحصول على موافقة على أي نشاط يمكن أن يؤثر على البيئة، أو الصحة، أو الحياة أو أي مصلحة أخرى²⁷³. كما أنّ هذه الضمانات المذكورة في دستور عام 2007 وحازت على الموافقة عن طريق استفتاء جرى في 19 آب/اغسطس عام 2007²⁷⁴.

وأدى غضب الشعب على الفساد وغياب الشفافية في الحكومة، حيث اعتُبرا أنهما ساهما في الأزمة الاقتصادية، الى اعتماد قانون المعلومات الرسمية (قانون الحق بالنفاذ الى المعلومات)²⁷⁵، الذي دخل حيز التنفيذ في 9 كانون الاول/ديسمبر عام 1997 قبل ثلاثة أشهر من اعتماد دستور عام 1997.

يملك قانون الحق بالنفاذ الى المعلومات عدداً من السمات الايجابية، بما فيها نطاقاً واسعاً جداً للتطبيق، وعملية عامة جيدة للضمانات، في معظمه، بالاضافة الى نظام استثناءات محدود بشكل معقول. لكن في الوقت نفسه، كان هذا الحق يتضمن عدداً من النواقص الجد خطيرة، بما فيها غياب المهل الزمنية القاسية للاستجابة لطلبات المعلومات، وغياب الاستقلالية لجهة المراقبة إضافة الى عدد قليل من التدابير الترويجية.

بالرغم من أنّ قانون الحق بالنفاذ الى المعلومات لاقى ترحيباً حماسياً، وبعض النجاحات المهمة²⁷⁶، إلا أنه سرعان ما انخفض بسبب التنفيذ الضعيف، وبشكل خاص، التأجيلات الطويلة في معالجة الطلبات. وسجّل العنوان الالكتروني باللغة الانكليزية للجنة المعلومات الرسمية²⁷⁷، 214 شكوى و135 استئنافاً وذلك عام 2007 (الا أن اجمالي عدد الطلبات المقدّمة للهيئات العامة لم يتم تسجيلها) بالرغم من أنه لم يحدد ما كانت نتائج هذه الشكاوى والاستئنافات²⁷⁸.

الحق بالنفاذ

يكمن الحق بالنفاذ ضمن قانون الحق بالنفاذ الى المعلومات التاييلاندي على أنه حقاً تديبيرياً، في المادة 11 لتقديم طلب للمعلومات، واذا وصل التقرير الى عتبة الحد الأدنى للمعايير (مثل وصف المعلومات المطلوبة بشكل مفصل كفاية)، يجب على الهيئة العامة التي تم تقديم الطلب اليها أن تؤمن المعلومات. لا يتضمن القانون أي بيان عن الهدف أو الأهداف.

وقد تم تحديد المعلومات بشكل واسع لتتضمن أي مواد تنقل أي شيء، بغض النظر عن الشكل الذي تأخذه هذه المواد. وتتحدّد المعلومات الرسمية، التي ينطبق عليها الحق بالمعلومات، ببساطة على أنها المعلومات التي تمتلكها وكالة عامة (تستعمل العبارة لوصف الهيئة العامة)، ما إذا كانت المعلومات تتعلق بعمل الدولة أو بالشخص الخاص (المادة 4).

تتحدد الهيئة العامة بشكل واسع في المادة 4، على أنها «إدارة مركزية، إدارة المقاطعة، إدارة محلية، شركة تملكها الدولة، وكالة حكومية مرتبطة بالجمعية العمومية، والمحاكمة فقط فيما يتعلق بالشؤون غير المرتبطة بمحاكمة القضايا والقضاء، ومنظمات مراقبة متخصصة، ووكالات مستقلة تابعة للدولة ووكالات أخرى كما هو منصوص في التنظيم الوزاري» (المادة 4). يأخذ هذا التنظيم، وبشكل فعال، بعين الاعتبار الوظائف الإدارية للفروع التشريعية والقضائية للحكومة، بالإضافة إلى عدد كبير من الهيئات العامة. إلا أنه لا يُعطي الهيئات الخاصة التي تتلقى تمويلاً عاماً بشكل كبير.

وكما تنص عليه المادة 11، ينطبق الحق بالنفاذ على أي شخص. إلا أن مجال تطبيقه على الأجانب - محدداً لیتضمّن الذين لا يحملون الجنسية التاييلاندية وغير المقيمين فيها. بالإضافة إلى بعض الشركات والتجمعات - يجب أن يُحدده تنظيم وزاري (المادتين 9 و11).

الضمانات الإجرائية

يمكن لأي شخص أن يقدم طلباً للمعلومات التي لم يرد عليها طلب نشر بطريقة أخرى، أو لم يتم وضعها قيد الاطلاع، ولا بدّ من توفير المعلومات طالما أنّ الطلب مفصّل بشكل كاف لتعريف المعلومات المطلوبة. ويمكن رفض الطلبات إذا كانت تطلب الحصول على كمية مفرطة من المعلومات، أو إذا تكررت من دون أي سبب معقول (المادة 1).

تأمين المعلومات ضمن مهلة زمنية معقولة ليست محددة في القانون، مما يتسبب بمشاكل مهمة بسبب التأخير في بعض الحالات. هذه ثغرة أساسية في القانون. إذا كان هناك من خطر بأن تتلف الوثيقة بسبب السماح بالنفاذ إليها، يُمكن للهيئة العامة أن تمدد المهلة وذلك لتأمين المعلومات (المادة 11). هذا حكم غير اعتيادي، ومن غير الواضح لماذا يُمكن أن يكون تمديد المهلة الزمنية ممكناً، وهي مشكلة في القانون ببساطة لحماية سلامة الوثيقة.

ويمكن لهيئة عامة، بالرغم من أنها تملك المعلومات، أن تسدي نصيحة للمتقدم بالطلب بنقل الطلب إلى هيئة عامة أخرى. عندما تكون المعلومات محضرة من قبل هيئة عامة أخرى ومصنّفة من قبل تلك الهيئة على أنها سرية، عندها ينقل الطلب إلى الهيئة الأخرى لتتخذ القرار (المادة 12). يعتبر هذا غير معقول لكن، مرة أخرى بعد، إن المهل الزمنية غائبة.

يتضمّن القانون أحكاماً مفصلة متعلّقة بإبلاغ الطرف الثالث. يجب إبلاغ هذا الطرف بأي طلب يتعلّق بمعلومات يمكن أن تؤثر على مصالحه، وعلى الأقلّ 15 يوماً لتوفير اعتراضات خطية. عندما يتم رفع اعتراض، يجب أخذه بعين الاعتبار بالإضافة إلى إبلاغ المعني بالقرار الذي يتعلّق بالكشف عن المعلومات المعنية. عندما يأتي القرار بالكشف، يجب تأجيل ذلك لـ 15 يوماً لأعطاء الطرف الثالث فرصة لتقديم استئناف (المادة 17).

يجب أن يستلم المتقدم بالطلب إشعاراً لكل رفض في الاستجابة إلى طلبه، ويجب على هذا الإشعار أن يُحدّد المعلومات المطلوبة وأسباب عدم الكشف (المادة 15). هذا مفيد، لكن يمكن الطلب بأن يكون الإشعار أكثر تحديداً للحكم الذي ارتكز إليه عدم الكشف والإشارة إلى الحق في الاستئناف.

لا تُعطي المعلومات إلا بعد امتلاكها بشكل يكون جاهزاً للتوزيع، بمعنى أن التحضير والتحليل أو الجمع الإضافي ليست مسائل مطلوبة. إلا أنّ هذا لا ينطبق على المعلومات المتوفرة إلكترونياً - على سبيل المثال في أنظمة تسجيل مرئية ومسموعة. بالإضافة إلى ذلك وعندما تكون المعلومات المطلوبة غير مستعملة لأهداف تجارية. ولكن من الضروري حماية حقوق المتقدم بالطلب وحرّياته، أو بشكل عام للمصلحة العامة، يُمكن للهيئة العامة

أن تستمرّ في توفير المعلومات، الأمر الذي يتطلب معالجة أكثر. إذا كان بالإمكان أن تتعرّض الوثيقة إلى خطر الإتلاف يُمكن عندئذ توفير صورة بطريقة تحمي الوثيقة (المادة 11). على خلاف ذلك، يملك المتقدم بالطلب الحق بالاطلاع على الوثيقة أو الحصول على نسخة أو صورة مصدّقة عنها (المادة 9).

ينصّ القانون على أنه يُمكن للهيئات العامة فرض البدلات، لكن بعد الحصول على موافقة لجنة المعلومات الرسميّة. إضافة الى ذلك، يجب الأخذ بعين الاعتبار عند فرض البدلات ضرورة معالجة التنازلات للأشخاص ذات المدخيل المنخفضة (المادة 9).

أمّا الفصل الثالث من القانون، وعنوانه المعلومات الشخصية، فهو نوع من نظام حماية البيانات المصغّرة، التي تحدّد القواعد المتعلقة بجمع البيانات الشخصية والكشف عنها وتصحيحها. بالرغم من أنّ هذا وبجزء كبير، غير متناسب مع مبادئ الحق بالمعلومات، فإنه يشكل موضوعاً معقداً عندئذ يكون من الأفضل معالجته في قانون حماية البيانات الكاملة الصلاحيات.

واجب النشر

ينصّ قانون الحق بالانفاذ إلى المعلومات التايلاندي على واجب نشر المعلومات في الجريدة الرسميّة، كما على ضرورة توفير المعلومات من أجل الاطلاع عليها. لكن لا ينطبق أي من هذه الموجبات على المعلومات التي يطلب قانون آخر نشرها أو الكشف عنها (المادة 10) أو المعلومات التي وضعت قبل دخول القانون حيز التنفيذ (المادة 42). الموجب الأول، المذكور في المادة 7، يغطي المعلومات التي تعنى بهيكلية الهيئة وتنظيمها، ويُمكن لهيئة المعلومات الرسميّة أن تحدد ملخصاً عن الصلاحيات الأساسيّة للهيئة، وواجباتها، والطريقة العملائية، وتفاصيل الاتصال بالمسؤول من أجل تقديم الطلبات، والقوانين الداخليّة، والتنظيمات والسياسات إضافة الى معلومات أخرى تُحددها لجنة المعلومات الرسميّة.

118

- قرار يُؤثر مباشرة على شخص خاص
- أي سياسة أو تفسير لا يغطيها المادة 7
- خطة عمل وتقدير الإنفاق السنوي
- كتيّب أو أمر يتعلق بالعمل الذي يؤثر على حقوق الأشخاص الخاصين أو واجباتهم
- المواد المنشورة التي تتعلق بصلاحيات الهيئة العامة وواجباتها
- العقود الاحتكاريّة والمضاربات المشتركة
- قرارات الهيئات الحاكمة المؤسّسة بموجب القانون؛
- معلومات أخرى كما تحددها لجنة المعلومات الرسميّة

يُمكن للجنة المعلومات الرسميّة أن تضع قواعد وتدابير تتعلق بالانفاذ من أجل الاطلاع، وذلك بموجب المادة 9. كما هي الحال مع طلبات المعلومات، فإن النفاذ إلى هذه الوثائق يُمكن أن يخضع لدفع بدل حصل على موافقة اللجنة.

الاستثناءات

يتضمن قانون الحق بالانفاذ إلى المعلومات التايلاندي نظاماً كاملاً من الاستثناءات. فتتصّ المادة 3 من القانون على أولويته على كافة القوانين التي لا تتماشى معه في مجالات عدم التماشي. إلا أنّ المادة 15 (6)، تتصّ على أنّ المعلومات التي تجعلها قوانين أخرى سرّيّة تكون متحفّظ عليها. وبالتالي، يجب الافتراض أنّ هذه المادة لا تنطبق على الاستثناءات، ونتيجة لذلك، لا تنطبق على قوانين السرية التي يحميها قانون الحق بالانفاذ الى

المعلومات. إضافة إلى ذلك، يُطلب من الهيئات العامة أن تضع أنظمة وقواعد لمنع عدم الكشف عن المعلومات غير الموافق عليه، بالتماشي مع القاعدة التي تتعلق بحماية الأسرار الرسمية (المادة 16).

تتضمن معظم الاستثناءات شكلاً من أشكال اختبار الضرر، علماً من أن الحالات تتغير من إمكانية حصول الضرر (يسبب خطر) إلى تأكيد حصول الضرر (يؤدي إليه). كما يوجد استثناءان أساسيان لا يرتكزان على الضرر وهما: الآراء والنصائح الداخلية، علماً أن هذا يستثني على الأقل التقارير التقنية والواقعية، والمعلومات الواردة بالأمانة. بالمحصلة، يعتبر هذان الاستثناءان مهمان جداً. إلا أن القانون لا ينص على إصدار الشهادات، بالرغم من أنه يسمح بتصنيف المعلومات على أنها سرية بموجب مرسوم ملكي (راجع أدناه).

تنص المادة 15، وهو الحكم الأساسي المتعلق بالاستثناءات، على أنه عندما يصدر أمر ما يمنع الكشف عن المعلومات الرسمية، تأخذ الهيئة بعين الاعتبار واجباتها، والمصلحة العامة، والمصالح الخاصة المعنية. كما أن الرجوع إلى المصلحة العامة هنا، بالرغم من كونه مفيداً، لا يتشابه مع الأحكام العامة الخاصة بالمصلحة العامة العليا، التي يجب أن تصاغ بعبارات ملزمة، ولا يجب أن تتضمن عنصراً واحداً فقط لأخذه بعين الاعتبار.

تتضمن المادة 20 شكلاً أقوى من المصلحة العامة العليا، وتنص هذه المادة على أنه لا يترتب على الموظفين المسؤولين أي مسؤولية قانونية عند الكشف عن المعلومات بنية حسنة، بهدف تأمين المصلحة العامة العليا، وإذا كان الكشف منطقياً. لكن هذا الأمر يختلف عن الأحكام المتعلقة بأولويات المصلحة العامة العليا في معظم قوانين الحق بالإنفاذ إلى المعلومات، التي تؤمن نوعاً من التوازن بين الضرر على المصلحة المحمية وعلى المصلحة العامة العليا. في المقابل، يُعتبر قانون تاييلاندا مزيجاً بين المصلحة العامة العليا وحماية الكشف بنية حسنة.

119

لا يتضمن القانون حكماً واضحاً حول قابلية الفصل، وهذه على الأرجح نية المادة 9 (2)، التي تطبق على الطلبات والتي تنص أنه حيثما يكون جزء من المعلومات مفتوحاً للاطلاع عليه (أو الكشف بموجب طلب) ويغلبه استثناء ما، يجب على هذا الجزء أن يُمحي وأن يتم التعامل معه بطريقة أخرى لمنع الكشف عنه. بالرغم من ذلك، يقترح هذا وجوب الكشف عن بقية المعلومات، أي الجزء غير المُتحفظ عليه.

وينص القانون أيضاً على مهلة زمنية لعدم الكشف عن المعلومات. أما المعلومات التي تتعلق بالمؤسسة الملكية فيتم الكشف عنها بعد 75 عاماً، في حين يكون من المتوقع أن تخضع كل المعلومات الأخرى للكشف بعد 20 عاماً، بينما يُمكن للهيئة العامة أن تمدد الفترة لخمس سنوات أخرى، إذا كانت موافقة على عدم الكشف عن المعلومات بعد 20 عاماً، فتنتقل المعلومات عندئذ إلى قسم الأرشيف الوطني أو هيئة أرشيف أخرى مناسبة أو ما تنص عليه القواعد أي الإتلاف (المادة 26).

فيما يتعلق بالاستثناءات الخاصة، تنص المادة 14 على «ضرورة عدم الكشف عن المعلومات العامة التي تهدد المؤسسة الملكية». وتتضمن هذه القاعدة شكلاً من أشكال اختبار الضرر، لكن لا يزال صعباً تحديد ما يجب تغطيته بشكل دقيق. عملياً، لقد ظهر أن السرية تجاه العائلة المالكة جدي جداً.

تنص المادة 15 على الفئات التالية من الاستثناءات:

- المعلومات التي قد يهدد الكشف عنها الأمن القومي، أو العلاقات الدولية، أو الأمن الاقتصادي القومي
- المعلومات التي قد يُفوض الكشف عنها معاقبة الجرائم
- الآراء أو النصائح الداخلية، لكن ليس الخلفية التقنية أو التقارير الواقعية التي تركز إليها
- المعلومات التي قد يهدد الكشف عنها حياة أي شخص أو أمنه
- المعلومات الشخصية التي يمكن أن تتعدى بشكل غير مقبول على الخصوصية.

- المعلومات التي يحميها القانون أو الواردة بشكل سري؛
- أي معلومات أخرى يحميها المرسوم الملكي

هذه، في معظم الاوقات، هي فئات الاستثناءات التي تعترف بها قوانين الحق بالمعلومات في بلدان أخرى، والممثلين المضادين الآخرين هما استثناءان لصالح المؤسسة المالكة وسلطة الملك لحماية المعلومات بموجب مرسوم ملكي.

الاستثناءات

يُمكن لأي شخص يعتبر أن الهيئة العامة فشلت في نشر المعلومات، أو جعلها متوفرة أو تأمين المعلومات استجابة لطلب، تقديم شكوى لدى لجنة المعلومات الرسمية. إلا أن هذا الحق لا ينطبق في بعض الحالات، خصوصاً، عندما تصدر الهيئة العامة قراراً بأن المعلومات مُتَحَقَّظ عليها، أو قراراً يُبطل اعتراضات الطرف الثالث، أو قراراً يرفض تصحيح البيانات الشخصية. وتَقوُّض هذه الحدود بشكل خطير فعالية هذا النوع من الشكاوى، بما أنها تعني أن المفوض لا يستطيع أن يُحَقِّق في طلب الاستثناء. وحق الاستئناف في محكمة الكشف عن المعلومات متوفر في حالات كهذه. فيجب على اللجنة أن تصدر قراراً ضمن 30 يوماً، وتكون هذه الفترة قابلة للتمديد لـ 30 يوماً إضافياً، لكن بعد إبلاغ المتقدم بالطلب بذلك (المادة 13).

ينص القانون على تأسيس لجنة معلومات رسمية تتألف من وزراء دائمين مثلاً للدفاع والزراعة والتجارة ووزير يعينه رئيس الوزراء كرئيس، إضافة إلى 9 أعضاء يُعيّنهم مجلس الوزراء من القطاع العام أو الخاص (المادة 27). تكون مدة ولايتهم ثلاث سنوات قابلة للتمديد والتجديد، ويُمكن اِقالتهم اما بسبب عدم الكفاءة، أو تصرف غير لائق، أو اذا صدر حكم بالسجن في حقهم (المادتين 29 و30). لكن هذا النظام لا يُؤمّن استقلالية اللجنة التي تتألف بشكل أساسي من موظفين عامين يرأسهم وزير.

120

كما يضع قانون الحق بالنفوذ الى المعلومات قواعد إجرائية مختلفة للجنة فيما يتعلق بالاجتماعات (المادة 31). ويكون لهذه اللجنة صلاحية الطلب من الهيئة العامة بإبراز أي معلومة أمامها، بالإضافة الى الاطلاع على مكاتب أي هيئة عامة (المادتين 32 و33). أما عدم احترام القرار الذي يصدر عن اللجنة ويتعلق بالاستدعاءات أو بانتاج معلومات، فيمكن أن يؤدي الى السجن لثلاثة أشهر و/أو دفع غرامة (المادة 40). إلا أن القانون لا يُحدّد بشكل واضح صلاحيات اللجنة للبت في الشكاوى.

يُمكن المتقدمين بالطلبات وأشخاصاً آخرين، خلال 15 يوماً أن يتقدموا باستئناف ضد أمر صدر بعدم الكشف، أو رفض اعتراضات الطرف الثالث المرفوعة الى محكمة الكشف عن المعلومات عبر اللجنة (المادة 18). يُعيّن رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية من اللجنة عدّة محاكم تختص بالكشف عن المعلومات المتخصصة، مثل الأمن، أو الاقتصاد، أو معاقبة الجرائم. وتتألف كل محكمة من ثلاثة أشخاص على الأقل، مع موظفين عامين كأمناء سر ومساعدين لهم. ويعني نقص الاستقلالية في اللجنة أن المحاكم أيضاً تعاني من الانحياز من قبل نقص في الحماية الهيكلية لاستقلاليتها. في الوقت نفسه، يتم توفير بعض الحماية ضد الانحياز عبر قاعدة تمنع أعضاء المحكمة الذين يمثلون هيئة عامة معينة من المشاركة في اتخاذ القرار الذي يتعلق بتلك الهيئة. على المحكمة أن تقرّر الاستئنافات ضمن 7 ايام، وتعتبر قراراتها نهائية (المادتين 36 و37). وتتصّ القواعد التي اعتمدها اللجنة والمنشورة في الجريدة الرسمية على صلاحيات المحاكم وواجباتها إضافة إلى الأمور الإجرائية.

عندما تكون اللجنة أو محكمة النفوذ الى المعلومات قد صنّفت المعلومات على أنها سرية في اطار تسوية الخلاف، فلا يحق لها الكشف عن تلك المعلومات تحت عنوان معالجة الخلاف (المادة 19).

العقوبات وتدابير الحماية

لا يتضمن قانون الحق بالإنفاذ الى المعلومات أي عقوبة بسبب اعاقه الإنفاذ عن قصد. كما أنه لا يتضمن فعلياً أي حماية للكشف بنية حسنة. أما المادة 20 المذكورة أعلاه مع المصلحة العامة العليا، تحمي الموظفين الذين يكشفون عن المعلومات التي تمّ تصنيفها بأنها غير سرية وذلك تطبيقاً للمادة 16، حتى لو كان هذا الكشف يُشكل في الواقع خرقاً للاستثناء الذي تُشير اليه المادة 15. إضافة الى ذلك، يُعفى الموظفون في مستوى معين، كما هو منصوص في التنظيم الوزاري، من المسؤولية القانونية اذا أفصحوا عن معلومات من أجل المصلحة العامة. لكن حتى في هذه الحالة، يترتب على الهيئة العامة مسؤولية قانونية. وكنتيجه لذلك، يمكن الاعتقاد بأن استعمال هذه الصلاحية سيكون نادراً جداً.

التدابير الترويجية

يتضمن قانون الحق بالإنفاذ الى المعلومات التايلاندي القليل من التدابير الترويجية. كما هو مذكور، فإنه يحتوي على فصل يتعلق بحماية البيانات، وتحديد جمع البيانات، وتخزينها واستعمالها. كما يسمح هذا النظام لكل شخص بأن ينفذ الى بياناته الشخصية الخاضعة لنظام الاستثناءات (المادتين 21 - 25). وبالإضافة الى تفويض اللجنة في الحصول على الشكاوى، فإنها أيضاً مفوضة بإسداء النصح لموظفي الدولة والهيئات العامة، وذلك لاصدار توصيات تتعلق بتنفيذ التنظيمات أو القواعد بموجب القانون، ولرفع تقرير سنوي الى مجلس الوزراء حول تطبيق القانون وتولي واجبات أخرى مناصرة بها من قبل مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء (المادة 28).

121

أوغندا

المقدمة

تضمن المادة 41 من الدستور في أوغندا، الحق في الإنفاذ الى المعلومات التي تمتلكها الدولة لكل مواطن، إلا اذا كان الكشف عن المعلومات سيسبب الضرر بأمن الدولة أو سيادتها أو سيُشكل عائقاً لجهة حماية حق الشخص بالخصوصية، وتجدر الإشارة بأن المادة 41 (2) من القانون تنصّ بشكل خاص، على البرلمان أن يضع قوانين تصف فئات المعلومات التي يغطيها هذا الحق، بالإضافة الى الآلية التي تسمح بوضعه قيد التنفيذ.

بالرغم من هذه الضمانات القوية، مرّت 10 أعوام قبل إقرار قانون الإنفاذ الى المعلومات في أوغندا²⁷⁹ الصادر في العام 2005 (قانون الحق بالإنفاذ الى المعلومات) والذي تمّ التوقيع عليه في 7 تموز/يوليو عام 2005، وبعد تسعة أشهر دخل حيز التنفيذ في 20 نيسان/أبريل عام 2006. وكان المجتمع المدني ناشطاً في المدافعة عن قانون الحق بالمعلومات منذ عام 2003 على الأقل، وقد التزمت الحكومة باعتماد هكذا قانون في العام نفسه، رغبة منها على الأقل ولو جزئياً بمحاربة الفساد.

إنّ أحد الأوجه الايجابية للقانون، هو نظام الاستثناءات الذي جاءت صياغته بشكل مُحدّد، ويتضمّن مجموعة متطورة من الاستثناءات للاستثناءات. كما أنّ الضمانات الإجرائية متطورة جداً، وبغالبيتها متقدمة، وخاصة في ما يتعلّق بالاشعار الذي يتطلب تأمين بعض التفاصيل لكل خطوة. والمهمّ في الأمر أن القانون يؤمّن الحماية لمطالقي صفارة الانذار أو الذين يكشفون عن دليل يشير إلى سوء تصرف، بالمقابل، يتضمن القانون نظاماً

محدوداً جداً من النشر الوقائي أو الروتيني للمعلومات، بعكس الاتجاه السائد في بعض القوانين الحديثة للحق بالمعلومات. كما لا يضع القانون آلية مراقبة مستقلة وبالتالي، فإن المنفذ الوحيد في حال رفض تأمين النفاذ يكون النظام القضائي. كما يحتوي القانون على عدد من الإجراءات الترويجية البدائية جداً والتي يمكن أن تشكل حاجزاً أمام التطبيق الناجح.

وبالفعل، يبقى تطبيق القانون خادعاً، حتى الآن، لم يتم اعتماد تنظيمات للتطبيق، بعد أكثر من سنتين من اعتماد القانون، مما منع التطبيق اللائق. إضافة الى ذلك، يتم حالياً بذل جهود لتطبيق التنظيمات المعتمدة لكن تبقى معرفة ما إذا ستكون فعالة، ومتى سيكون ذلك.

الحق بالنفاذ

وتماشياً مع المادة 41 من الدستور، تتضمن المادة 5 (1) من قانون الحق بالنفاذ الى المعلومات الحق بالنفاذ. وتتص على أن كل مواطن يملك الحق بالنفاذ الى المعلومات، والوثائق التي تمتلكها الهيئات العامة، الا إذا بدا أن الكشف عن المعلومات سيلحق الضرر بالأمن أو السيادة أو حق شخص بالخصوصية. وتكمل المادة 5 (2) هذا الحكم فتتص على أن المعلومات التي يملك المواطنون حق النفاذ إليها يجب أن تكون دقيقة وحديثة. وتوفر المادة 24 (1) نظرة أخرى مهمة حول هذا الحكم. وتتص هذه المادة على النفاذ الى المعلومات، أو الوثائق التي تمتلكها الهيئات العامة إذا تطابقت مع متطلبات القانون، وإذا كان النفاذ مسموحاً بموجب الجزء الثالث من القانون، الذي يحدد الاستثناءات. أن هذا الحكم مهم، لأن الاستثناءات التي يلحظها الدستور وتنص عليها أيضاً المادة 5 (1) من القانون تعتبر محدودة وغير كافية لحماية مختلف المصالح الخاصة والعامة، التي يمكن أن تبطل شرعياً الحق بالنفاذ إلى المعلومات.

وتحدد المادة 3 أهداف القانون، التي ترمي إلى تعزيز الحكومة «الفاعلة والفعالة والشفافة والمسؤولة» وترمي أيضاً الى تطبيق المادة 41 من الدستور التي تنص على تأمين الحماية للأشخاص الذين يكشفون عن أدلة حول سوء تصرف في الحكومة، وذلك بهدف تعزيز الشفافية ومساءلة هيئات الدولة عبر توفير نفاذ الشعب إلى المعلومات الدقيقة وفي الوقت المحدد، ولإعطاء أفراد الشعب الوسائل التي تساعدهم في تحليل قرارات الحكومة التي تتعلق بهم وضمن مشاركتهم. كما تنص المادة 2 (3) على أن لا شيء في القانون يجب أن ينتقص من أحكام أي قانون آخر يمنح الحق بالنفاذ إلى المعلومات. هذه أهداف إيجابية جداً وهي اذا ما تضافرت يمكن أن توفر خلفيّة تفسيرية جيدة للقانون.

ينطبق قانون النفاذ كما هو مذكور في المادة 5 على المعلومات كما على الوثائق. وتحدد المادة 4 مصطلح المعلومات على أنها تشمل المعلومات الخطيّة، والمرئيّة، والمسموعة، والالكترونية. أمّا الوثيقة فتتحدد على أنها «أي معلومة مسجّلة» بأي شكل كان بما فيها الشكل الالكتروني والتي تمتلكها هيئة عامة، أكان صادراً عن تلك الهيئة أم لا. ويظهر أن هذه التحديدات تغطي المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة.

وينطبق قانون النفاذ على كل المعلومات والوثائق التي تمتلكها الدولة أو أي هيئة عامة. وتحدد المادة 4 الهيئة العامة بطريقة قد تبدو واسعة على أنها تشمل «حكومة، أو وزارة، أو قسم، أو شركة قانونية، أو سلطة، أو لجنة». في حين أن المادة 2 (1) تنص على أن القانون ينطبق على المعلومات التي تمتلكها «وزارات حكومية، وأقسام، وحكومات محلية، وشركات قانونية، وهيئات، ولجان، إضافة الى هيئات، ووكالات حكومية أخرى»، التي تبدو أوسع. وبغض النظر عن ذلك، ليست هذه التحديدات واسعة كما هو الحال في تحدييدات بعض قوانين الحق بالمعلومات التي تتضمن أيضاً، الهيئات الممولة أو التي تسيطر عليها الدولة وحتى الهيئات الخاصة التي تقوم بوظائف عامة. كما هو مذكور، فإن الحق بالنفاذ ينطبق فقط على المواطنين، بعكس الممارسة الفضلى للقانون التي تنطبق على كل شخص بما في ذلك مجالس الشركات.

الضمانات الاجرائية

يجب تقديم الطلبات خطياً، في الشكل المنصوص عليه. فقانون الحق بالنفاذ الى المعلومات لا ينص على ما إذا كان تقديم الطلبات الكترونياً ممكناً أم لا. يجب أن يتضمّن الطلب وصفاً مفصّلاً للمعلومات، أو الوثيقة المطلوبة بما يسمح للموظف الخبير بالتعرّف عليها، وهويّة المتقدم بالطلب، وعنوانه، إضافة الى الوسائل التي يرغب أن يتلقّى عبرها المتقدم بالطلب المعلومات (المادة 11). عندما يكون المتقدم بالطلب غير قادر بسبب الأمية أو الإعاقة لتقديم طلب خطّي، فيمكن عندئذ تقديم الطلب شفهيّاً، وفي هذه الحالة يكتب مفوض المعلومات الطلب ويزوّد المتقدم به بنسخة عنه.

أمّا المادة 12 فتضع موجباً عاماً على الموظّفين المسؤولين عن المعلومات، وذلك لمساعدة المتقدمين بالطلبات، مجاناً، حتى عندما يكون الطلب موجّهاً للحصول على معلومات تمتلكها هيئة عامة أخرى. ويطلب من الموظف أيضاً أن يُبلِّغ المُتقدِّمَين الذين لا تتوفر في طلباتهم الشروط المذكورة أعلاه وأن يساعدهم لحلّ المشكلة. ووفقاً للمادة 6، لا يتأثر حق النفاذ بأيّ سبب يعطيه المتقدم بالطلب للحصول على المعلومات، أو بموجب اعتقاد المسؤول عن المعلومات عن سبب تقديم الطلب. لكن من الأفضل لو نصّ القانون، على غرار قوانين أخرى للحق بالمعلومات، على عدم ضرورة ذكر الأسباب الموجبة، علماً من أنّ منع الموظّفين المسؤولين عن المعلومات من اعطاء آرائهم خوفاً من أن تؤثر على أسباب تقديم الطلب يُمكن أن يكون مهمّاً. تتعامل المادة 14 مع القضايا التي لا تمتلك فيها الهيئة العامة المعلومات، أو لا تستطيع بعد بذل جهد جبار إيجاد وثائق مطلوبة، ولا تعرف من هي الهيئة العامة التي تمتلكها، ففي هذه الحالة، يجب ابلاغ المتقدم بالطلب خطياً، بالإضافة الى توفير جدول كامل عن الخطوات التي تمّ اتخاذها لإيجاد الوثيقة. يجب اعتبار هذا التبليغ ولأهداف الاستئناف على أنه رفضاً لاستجابة الطلب. وتنصّ المادة أيضاً على ضرورة توفير المعلومات للمتقدم بالطلب إذا ما وُجدت أو توفّرت لاحقاً.

123

لا بدّ من تبليغ المتقدم بالطلب ضمن 21 يوماً إذا كان سيتمّ الاستجابة الى طلبه/ها (المادة 16 (1)). يُمكن تمديد الفترة لـ 21 يوماً اضافياً، عندما يكون الطلب شاملاً لعدد كبير من الوثائق، أو يتطلب بحثاً في كمية ضخمة من الوثائق ويكون احترام مهلة الـ 21 يوماً الأصليّة سيتسبّب بعرقلة غير مقبولة لعمل الهيئة العامة، أو عندما تتعلّق طلبات النفاذ بوثائق غير موجودة في المكان نفسه. منطقيّاً لا يُمكن أن يتمّ هذا الأمر ضمن المهلة الزمنية الأصليّة، أو عندما يُوافق خطياً المتقدم بالطلب على تمديد الفترة. في هذه الحالة، يجب على الموظف المسؤول عن المعلومات أن يُبلِّغ المتقدم بالطلب بفترة التمديد، وبالتالي بأسبابها بالإضافة الى حقه/ها برفع طلب الاستئناف (المادة 27). ووفقاً للمادة 18، فإن عدم احترام المهل الزمنية ذات الصلة يُعتبر رفضاً للطلب. تؤمن هذه الأحكام توازناً جيداً بين الحاجة الى مهل زمنيّة قصيرة والحاجة الى مهل زمنيّة ليست بقصيرة جداً، والتي يستحيل في الواقع على الموظّفين احترامها.

بموجب المادة 15، يمكن تأجيل النفاذ الى وثيقة ما، في حال كان هناك نيّة بنشرها خلال 90 يوماً «أو فترة كهذه تقتضيها ضرورة طبع الوثيقة بهدف نشرها»، أو عندما يطلب القانون نشر الوثيقة، أو عندما يتمّ تجهيز الوثيقة لرفعها الى طرف آخر (هيئة عامة، موظف عام أو شخص معين)، ولكنها لم تصل بعد الى المعني بالأمر. في هذه الحالة، يجب على المتقدم بالطلب أن يحصل على تبليغ بفترة التّأجيل المحتملة، وعلى فرصة لتقديم بيان للمسؤول عن المعلومات تتضمن أسباب طلبه/ها للوثيقة قبل ذلك الوقت. يُطلب من المسؤولين عن المعلومات توفير النفاذ المبكر الى الوثيقة فقط إذا توفرت «الأسباب الموجبة للاعتقاد أنّ الشخص سيُعاني من ضرر حقيقي» من التّأجيل المقترح.

تنصّ العديد من قوانين الحق بالمعلومات على تأجيلات في قضايا مماثلة. والمشكلة مع هذه الأحكام هي غياب المهل الزمنية الصارمة. ويُمكن للقانون، على سبيل المثال، أن يتطلب نشر بعض المواد من دون تحديد أي مهلة

زمنية لذلك، أو تحديد مهلة زمنية تمتد على عامين. يُمكن تحضير وثائق لرفعها إلى هيئة عامة في المستقبل القريب، أو يُمكن عدم تقديمها أبداً، وفي هذه الحالة تسمح المادة 15 بتأجيل غير محدد للفترة. فإن إمكانية تخطّي التأجيل خيار مفيد، لكن المعيار - أي الضرر الحقيقي - عال وبالنظر إلى أن النفاذ هو حق، فإنه لا يكفي أن ننفي المشكلة الحاصلة والناجئة عن غياب المهل الزمنية.

تنص المادة 13 على نقل الطلبات عندما لا تكون المعلومات بحوزة الهيئة العامة التي تمّ تقديم الطلب إليها في البداية، أو عندما يكون موضوع طلب المعلومات مرتبط بشكل ضيق بعمل هيئة عامة أخرى. يُمكن تنفيذ هكذا نقل بأسرع وقت ممكن، لكن في أي حال ضمن فترة الـ 21 يوماً، وفي هذه الحالة، يجب اعلام المتقدم بالطلب بأمر النقل، وأسباب ذلك، بالإضافة الى الفترة التي سيتم خلالها معالجة الطلب. أنّ هذه الاحكام ليست مماثلة لتلك الموجودة في قوانين أخرى للحق بالمعلومات، صحيح أن الفترة المعطاة لنقل الطلب 21 يوماً، هي نفسها من أجل معالجة الطلب، ولكنها تبدو طويلة بشكل مفرط بالنسبة لهذا الامر البسيط.

بموجب المادة 35، عندما ينوي موظف مسؤول عن المعلومات الكشف عن الوثيقة، يجب عليه/ها، ضمن 21 يوماً، إعلام الطرف الثالث خطياً حيث يمكن للوثيقة أن تتضمن أسراراً تجارية لطرف ثالث، أو معلومات مالية سرية أو تجارية أو علمية أو تقنية وفرها طرف ثالث، أو معلومات يُمكن للكشف عنها أن يؤدي الى خسارة تجارية للطرف الثالث. في هذه الحالة، يجب على الطرف الثالث ضمن 20 يوماً أن يقدم بياناً يتضمن أسباب عدم الكشف عن المعلومات، وعلى المسؤول عن المعلومات ضمن 21 يوماً أن يقرّر ما إذا كان سيكشف عن الوثيقة أم لا (المادة 36 (1)). هذا النوع من الأحكام مألوف في قانون الحق بالمعلومات، باستثناء المهل الزمنية، التي تعتبر طويلة بشكل مفرط ولا تتلاءم مع المتطلبات المذكورة في المواد 16 و17 (بما أن فترات عدة مذكورة في هذه المواد تتخطى الـ 60 يوماً).

عندما يصدر قرار بمنح النفاذ للطلب ما، يجب إصدار تبليغ يشير إلى البديل الذي يجب دفعه، والشكل المقترح للنفاذ، وحقّ المتقدم بالطلب بالاستئناف ضد البديل المقترح أو شكل النفاذ، إضافة إلى إجراءات رفع طلب الاستئناف (المادتين 16 (2)). عندما يتم رفض طلب ما، لا بدّ للتبليغ أن يتضمن أسباباً وجيهة للرفض، بما فيها أحكام قانون الحق بالنفاذ إلى المعلومات التي يركز إليها، وحقّ المتقدم بالطلب بالاستئناف ضد الرفض، إضافة إلى إجراءات القيام بذلك (المادة 16 (3)). عندما يتمّ منح النفاذ إلى جزء من وثيقة ما، يتم تبليغ المعنيتماشياً مع ما سبق لكل جزء من أجزاء الوثيقة (المادة 19 (2)).

يتضمّن قانون الحق بالنفاذ إلى المعلومات أحكاماً مفصّلة عن شكل النفاذ. وتحتوي المادة 20 (2) على لائحة طويلة من الأشكال الممكنة للنفاذ، التي تتضمن نسخة عن الوثيقة (بما فيها الشكل الإلكتروني من الأماكن ذات الصلة)، الإطلاع على الوثيقة (بما في ذلك عبر الآلات الصوتية)، استخراج المعلومات من الوثيقة عبر استعمال الآلات المتوفرة لدى الهيئة العامة، وحتى بالنسبة للمتقدم بالطلب يُمكنه الحصول على نسخات عدة فعلية عن الوثيقة ولكن ضمن بعض الشروط. يتم النفاذ عادةً وفقاً للشكل المطلوب، شرط أن لا يُعيق بشكل غير معقول عمل الهيئة العامة، أو يكون مُضراً بالمحافظة على الوثيقة، أو أن يُسبب خرقاً لحق النشر الذي لا تملكه الدولة. عندما يُؤمّن النفاذ، لسبب من هذه الاسباب، بشكل مختلف عن الشكل المطلوب، في هذه الحالة، يجب أن لا يتعدى البديل حدود القيمة المحددة عادة للنفاذ إلى المعلومات بالشكل المطلوب. كما يتضمن القانون أحكاماً مفصّلة عن النفاذ من قبل الأشخاص ذوي الاعاقات، والذين يجب توفير النفاذ لهم بشكل خاص، الا إذا كان ذلك «ذا كلفة عالية بشكل مفرط». فالبدلات تتوقّف، في الحالات المماثلة، عند المستوى الذي كانت ستتوقّف عنده إن لم يكن الشخص ذو إعاقة.

وتتضمّن قوانين الحق بالنفاذ إلى المعلومات قواعد مؤطرة حول البدلات. تنص المادة 20 (1) على ضرورة منح النفاذ سرعان ما يُدفع البديل. لكن ما من شيء يشير إلى البدلات في القانون، سوى منح الوزير المسؤول

عن القانون صلاحية تنظيم "أي موضوع يختصّ بالبدلات بما في ذلك الاجراءات والتدابير التي تسمح بتحديد متى يُمكن الغاء البدلات أو تخفيضها". عندئذ يجب أن تمثل البدلات الكلفة الحقيقية للكشف عن المعلومات وإعادة إصدارها (المادتين 47 (1) (ب) و (2)). ويملك هذا النظام نقاط ضعف ونقاط قوة. لكنه على الأقل يضمن وجود مجموعة مركزية لقواعد البدلات، تُؤمن الانسجام بين الهيئات العامة فيما يتعلق بهذا الأمر الهام، بالإضافة إلى تنازلات مقبولة عن البدلات أو تخفيضات لها. بالمقابل، فإنّ ادخال تكاليف البحث قد يُؤدّي الى زيادة ملحوظة على كلفة النفاذ. ويعني هذا أيضاً، بأنّ المتقدمين بالطلبات مسؤولون نوعاً ما عن نتائج سوء ادارة الهيئات العامة للوثيقة.

واجب النشر

تعتبر المادة 7 على أنها الحكم الأساسي لجهة النشر الوقائي وهي تفرض تحضير كتيب خلال ستة أشهر من دخول هذه المادة حيز التنفيذ، وتحديثه على الأقل كل عامين. يجب أن يكون الكتيب متوفراً «كما هو منصوص» ولا بدّ أن يتضمّن على الأقل: وصفاً للهيئة العامة ووظائفها؛ عنوان البريد وتفاصيل اتصال أخرى خاصة بالمسؤول عن المعلومات، وكل نائب للمسؤول عن المعلومات؛ عنوان الهيئة العامة حيث يمكن للناس أن تتقدم بطلباتها للحصول على معلومات؛ وصف لعملية تقديم الطلب؛ وصف للمواضيع التي تمتلك الهيئة معلومات عنها؛ - بلاغ (كما تنص المادة 8، راجع أدناه) يتضمّن لائحة بالمعلومات المتوفرة روتينياً؛ وصف للخدمات التي تؤمنها الهيئة وكيفية النفاذ إليها؛ وصف لكل الامكانيات المتاحة أمام الناس للمشاركة في اتخاذ القرارات؛ وصف لكل طرق المراجعة المتوفرة للناس، وكل معلومات أخرى كما هو منصوص عليها.

انها لائحة محترمة لكنها ليست مفصلة كتلك الموجودة في قوانين أخرى للحق بالمعلومات التي تم اعتمادها في السنوات الأخيرة. بشكل خاص، تبدو فكرة الاكتفاء بطبع كتيب محدودة جداً مقابل نشر سلسلة واسعة من المعلومات على الأنترنت. لكن طريقة نشر هذه المعلومات، كما هو مذكور، تعود الى تنظيمات لاحقة.

تفرض المادة 8 على الهيئات العامة أن تنشر، على الأقل كل عامين، وصفاً لفئات المعلومات المتوفرة على قاعدة وقائية. كما تفرض المادة 9 على الهيئات العامة أن تضمّن نشر العنوان البريدي وتفاصيل الاتصال الأخرى بالمسؤول عن المعلومات في كل توجيه صادر للاستعمال العام. هذا مفيد من وجهة نظر النفاذ إلى المعلومات، لكن ما يُثير الشك بأن يحصل الناس على العنوان الخاص بالمسؤول عن المعلومات، اذا كان ذلك المقصود..

الاستثناءات

يحتوي قانون الحق بالنفاذ الى المعلومات نظاماً شاملاً من الاستثناءات في الجزء الثالث. ولهذا الجزء إرشاداته التفسيرية الخاصة، في المادة 23، والمهم بأنها لا تسمح بقراءة الأحكام بطريقة تحدّ من تطبيق أحكام أخرى. وتحدّد المادة 2 (2) استثناءين كاملين من نطاق القانون، بما فيهم مداوات مجلس الوزراء الشفهية (ولجانه) ومداوات الاجراءات القضائية التي لا يُمكن نشرها قبل الانتهاء من القضية. وتحمي المادة 25 وثائق مجلس الوزراء، علماً بأنّ هذا الحكم الأخير يُعطي للوزير الحقّ على الأقلّ باصدار قواعد الكشف لبعض فئات الوثائق - على الأرجح المداوات الشفهية لمجلس الوزراء - التي يجب أو يُمكن الكشف عنها بعد سبع أعوام، أربع عشرة عاماً أو عشرين عاماً. يبقى أنّ التطبيق العملي لهذه القواعد غير واضح.

كما أنّ القانون ليس واضحاً فيما يتعلق بعلاقته مع قوانين أخرى، خاصة، قوانين السريّة. ومن المسموح الاعتقاد أنّ تطبيق القواعد العادية للتفسير، تكون مسألة لمعرفة أي قانون سيعتمد مرتكزاً إلى عدد من الاعتبارات المختلفة. وعلى غرار قوانين أخرى للحقّ بالمعلومات، فإنّ قانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات في أوغندا هو أيضاً قانون سريّة، كما يظهر هذا بالنظر الى أنّ بعض الاستثناءات هي استثناءات ملزمة (أي أنّ الموظفين

ممنوعين من الكشف عن المعلومات المغطاة، بدل من أن يسمح لهم فقط عدم الكشف عنها). هذه هي حالة وثائق مجلس الوزراء، والمعلومات التجارية الحساسة، ومعلومات أخرى سرية، وحماية الأشخاص من الخطر، والمحكمة العادلة والمعلومات المتمتعة بامتيازات قانوناً (راجع أدناه لمزيد من التفسير المفصل حول هذه الفئات). وبالرغم من عدم وجود أي اعتراض مبدئياً، إلا أن ذلك يُمكن أن يقوّض الرسالة الصادرة عند اعتماد قانون الحق بالمعلومات كما يعني أيضاً أن أي حماية للموظفين لجهة تطبيق القانون بنية حسنة (راجع أدناه في فقرة العقوبات والحمايات) لا تنطبق فقط على الكشف بل أيضاً على امتلاك المعلومات (أي الرفض بنية حسنة الكشف عن المعلومات يكون مثل الكشف بنية حسنة عند الطلب).

تتضمّن معظم الاستثناءات بعض أشكال اختبار الضرر، باستثناء تلك التي تتعلّق بمحضر مجلس الوزراء أو واحد أو اثنين آخرين، بما في ذلك استثناء لصالح المداولات الداخلية للهيئات العامة. تتطلّب المعلومات الشخصية «كشفاً غير مقبول» ويرتكز العديد من الاستثناءات الأخرى إلى معيار أن الكشف «قد يؤدي» إلى الضرر المذكور. هذا معيار أكثر انخفاضاً بشكل واضح من المعيار المطبّق في بعض القوانين للحق بالمعلومات ومدى صرامة تفسيره هو أمر مهم لنجاح تطبيق القانون. وتتضمن العديد من القوانين استثناءات للاستثناءات، أو ظروف تبطل الاستثناء. لكن قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات لا ينصّ على إصدار الوزراء شهادات تضمن أن بعض الوثائق تقع ضمن نطاق تطبيق الاستثناء.

وتحتوي المادة 34 على أولوية المصلحة العامة العليا بحيث يجب الكشف عن المعلومات حتى لو كانت ضمن نطاق تطبيق الاستثناء، حيث أن الكشف سيكشف دليلاً عن خرق فاضح للقانون، أو عن تهديد قريب على السلامة العامة، أو الصحة العامة أو البيئة، كما أن المصلحة العامة في الكشف تفوق الضرر المحتمل على المصلحة المحميّة. علماً من أن تطبيق القاعدة محدود في مدى الأضرار المذكورة - خرق القانون إلخ - لكنّها على الأقلّ تظهر بعض الحسنات كونها أوضح من أكثر المراجع شمولية بشأن المصلحة العامة.

وتحتوي المادة 19 (1) على فقرة حول قابليّة التقسيم، بحيث أن أيّ جزء من الوثيقة لا يُعطىها الكشف يجب أن تخضع للكشف. لكنّ القانون لا يتضمّن مهل زمنية تاريخية عامّة تتعلّق بالسرية لكن مهلاً زمنية كهذه تنطبق على الدفاع، والعلاقات الدوليّة والاستثناءات لصالح المناقشات الداخليّة في الهيئات العامة (راجع أدناه).

الاستثناءات الخاصة هي التالية:

- محاضر مجلس الوزراء ووثائق أخرى (المادتين 2 (2) و25 (1)).
- الكشف غير المقبول عن المعلومات الشخصية أو الملفات الصحيّة الشخصية، عندما لا يُوافق الشخص على ذلك، وإذا كان الشخص لا يعلم عند توفير المعلومات أن هذه الأخيرة تنتمي إلى فئة معلومات لا يُمكن الكشف عنها، أو عندما تكون المعلومات غير متوفرة أصلاً، أو إذا كانت معلومات لا تتعلّق بمهام الموظف العام (المادتين 21 و26)
- المعلومات التي تتضمن أسراراً تجاريّة، حقوق نشر، براءات اختراع وأمور مماثلة، ومعلومات يمكن أن تسبب ضرراً لمصالح الهيئة العامة أو وظائفها الخاصة، والمعلومات المتوفرة بالأمانة والتي يمكن أن يتوقّع الكشف عنها أن يضع الطرف الثالث الذي وقّر المعلومات في موقف سلبي، إلا إذا كانت المعلومات متوفرة في المجال العام، ووافق الطرف الثالث على الكشف، أو إذا تضمّنت المعلومات نتائج اختبار لمنهج أو اختبار بيئي يُظهر تهديداً خطيراً على السلامة العامة أو الصحة (المادة 27).
- المعلومات التي قد يُشكل الكشف عنها خرقاً للسرية التي يضمنها القانون، أو المعلومات ذات طابع سري والتي يتوقّع للكشف عنها أن يُلحق الضرر بمعلومات مماثلة في المستقبل، بعكس المصلحة العامة، إلا إذا كانت المعلومات متوفرة أصلاً في المجال العام أو أن الطرف الثالث وافق على الكشف (المادة 28)
- المعلومات التي يتوقّع للكشف عنها أن يهدّد حياة شخص، أو سلامة جسده، أو يُمكن أن يسبّب خطراً على أمن مبنى، أو ملكيّة أخرى، أو وسائل النقل، أو طريق، أو خطّة إلخ، و لحماية شاهد، أو السلامة العامة أو الملكيّة (المادة 29)

- المعلومات التي يُؤدّي الكشف عنها بحرمان الشخص من محاكمة عادلة، ويتوقّع أن يُلحق الضرر بفعالية طرائق خرق قانون أو ملاحقة المرتكب قضائياً أو الوقاية الواقعيّة منها، أو الكشف عنها أو التحقيق فيها، أو يمكن أن يُؤدّي الى سوء إدارة في العدالة، أو يسهّل ارتكاب جنحة، لكن لا يُمكن منع الكشف عن المعلومات التي تتعلق بالشروط العامّة للاحتجاز وفقاً لهذه الأسباب (المادة 30)
- المعلومات التي تتمتع بإعفاء من إبرازها في الإجراءات القانونية الا اذا تنازل الشخص عن الامتياز (المادة 31)
- المعلومات التي يُمكن للكشف عنها أن يُسبب الضرر للدفاع، والأمن، والسلامة أو العلاقات الدوليّة، أو الكشف عن معلومات ذات طابع سرّي من قبل دولة أو منظمة دوليّة أخرى إلا إذا كانت الوثيقة تعود إلى أكثر من 20 عاماً (المادة 32)؛
- المعلومات التي تتضمن نصيحة أو توصية، أو لائحة بالمداولات أو النقاشات، والمعلومات التي يتوقّع للكشف عنها أن يُؤدّي الى إحباط العمليّة التداوليّة عبر عرقلة إيصال الرأي، التقرير أو التوصية أو مسار المداولات أو مناقشتها، إلا إذا كانت الوثيقة تعود إلى أكثر من 20 سنة (المادة 33).

بشكل عام، تعمل هذه الاستثناءات وفقاً للمعايير المقبولة، ولكنّ هناك نقطتين لا بد من التوقف عندهما: أولاً، كما هو مذكور، أنّ جزءاً من الاستثناء يتعلّق بالمناقشات الداخلية ولا يخضع لأي ضرر - في حين أن النصائح والتوصيات قد شملها الاستثناء - هذا ما يُؤدّي فعلاً الى خلق هوة واسعة في الحق بالنفاذ، كما هي الحال مع الاستثناء الشامل لوثائق مجلس الوزراء. ثانياً، يُوفّر القانون لائحة غير حصريّة من الأمثلة المتعلقة بمعلومات الدفاع. علماً أنه قد يظهر بشكل مقبول عند الوهلة الأولى، إلا أنّ الكثير من هذه الأمثلة يتعلّق بكمية المعلومات، التي تشكّل في الديمقراطيات في الواقع عنصراً ضرورياً لفحص أعمال الموظّف. على سبيل المثال، تتضمن اللائحة معلومات تتعلّق بالتنوع، الخصائص، دقة موضوع الأسلحة، علماً أن النقاش العام حول هذا الموضوع هو أمر شرعي لحدّ كبير. كما أن هذه اللائحة تهدف الى توضيح مدى الاستثناءات المتعلقة بالدفاع، لكن يبدو أنّها لن تتوصل الى تحقيق هذا الهدف.

127

الاستثناءات

لا ينصّ قانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات في أوغندا على استئناف ضدّ هيئة إداريّة مستقلّة. هذا نقص متميّز كما أنّ خبرة البلدان الأخرى أثبتت أهميّة إكسبانية الإستئناف المستقل. إلا أنّ القانون يتضمّن قواعد مفصّلة حول الاستئنافات في المحاكم. وتنصّ المادة 37 على الأشخاص الذين يريدون تقديم شكوى لدى رئيس القضاة ضد أي رفض لمنح النفاذ، أو تأجيل مفرط في الإستجابة لطلب، أو رفض منح النفاذ في الشكل المطلوب. وبموجب المادة 38، يمكن لأي شخص يظلمه قرار أصدره رئيس القضاة، ضمن 21 يوماً، أن يستأنف في المحكمة العليا. يُطلب من لجنة القواعد²⁸⁰ اعتماد سلسلة قواعد لمعالجة هذه الشكاوى (المادة 39)²⁸¹.

تنصّ المادة 40 أنه خلال جلسة الإستماع الى الشكوى يُمكن للمحكمة، عدا إذا نصّ قانون الحقّ بالمعلومات أو أي قانون آخر على خلاف ذلك، أن تفحص أي وثيقة تمتلكها هيئة عامة، لا يمكن لها أن تبقى سرّيّة لأي سبب كان، باستثناء حيث يكون النفاذ ممنوعاً صراحةً من قبل قانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات أو أي قانون آخر. هذا أمر محيّر بعض الشيء، كما أن نية كاتب القانون بعيدة كل البعد عن الوضوح. فيمكن أن تعني أن المحاكم تستطيع النفاذ إلا إذا منع القانون - مقابل الشعب - هذه الإمكانية. وتنصّ ممارسة العديد من قوانين المعلومات ببساطة على هيئات الاستئناف الإداريّة، والمحاكم، لمنح النفاذ الكامل إلى الوثائق، بالرغم من إمكانية تخطيها عبر التشريع. عند النفاذ إلى الوثائق، يُمكن للمحكمة ألا تفصح عن أي وثيقة كان النفاذ إليها مرفوضاً، ولتحقيق هذا، يُمكن، من بين أمور عدة، تلقي بيانات من طرف واحد، أو عقد جلسات استماع سرية. ووفقاً للمادة 22، يجب على الهيئات العامة أن تحافظ على الوثيقة حتى استنفاد كافة تدابير الاستئناف المتعلقة بها.

في أي جلسة استماع تعقد بموجب قانون الحقّ بالنفاذ الى المعلومات، فإن الاجراءات مدنيّة بطبيعتها، بالرغم من أنّ عبء إثبات شرعية رفض منح النفاذ إلى المعلومات، أو أي قرار آخر بموجب القانون، هو شرعي ويكمن في مطالبة الطرف الداعم تطبيق القانون (المادة 41). بالنظر إلى أنّ القانون يلقي بموجبات حصريّة تقريباً

على الهيئات العامة، فإن هذا العبء سيقع بطبيعة الحال على كاهلها. خلال اتخاذ قرار حول شكوى ما بموجب قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات، يُمكن للمحكمة، من بين أمورٍ عدّة، أن تُؤكّد أو تضع جانباً القرار الأول، أو تفرض الإنفاذ إلى المعلومات المطلوبة، أو منح فترة استراحة خاصة أو مؤقتة، تشمل التعويض، ودفع التكاليف، أو تطلب من الهيئة العامة أن تعتمد تصرفاً آخر وتعتبره ضرورياً (المادة 42). هذه سلسلة واسعة من الحلول التي تؤمّن للمحاكم وسائل تطبيق لائقة للقانون.

العقوبات وتدابير الحماية

يتضمّن قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات في أوغندا أحكاماً قويّة فيما يتعلّق بالعقوبات والحمايات. وبموجب المادة 46، أي شخص، مع نية إنكار النفاذ، يتلف أو يخرب أو يغيّر أو يخفي أو يزور وثيقة ما يرتكب جنحة تصل إلى 240 «وحدة نقدية» (يحدد الجدول الوحدة بـ 20.000 شيلينغ أوغندياً أو حوالي 11.50 دولاراً أميريكياً) و/أو السجن لثلاث أعوام. من جهةٍ أخرى، لا يخضع أي موظّف عام لأيّ مسؤوليّة قانونيّة مدنيّة كانت أم جنائيّة لأي عمل قام به بنية حسنة، ممارسةً لأي سلطة أو واجب بموجب قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات وتأديّة له (المادة 45). هكذا، تتمّ حماية الموظفين للكشف عن المعلومات، طالما أنّهم يتصرفون بحسن نية. كما هو مذكور، إنّ هذا الحكم يحمي في الوقت نفسه الكشف وعدم الكشف عن المعلومات. هذا مطلب من متطلبات قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات، بما أنه قانون سرّيّ ونفاذ معاً.

تنصّ المادة 44 من قانون الحق بالمعلومات على توفير الحماية لمطلقي صغارة الإنذار ضد العقوبات القانونيّة أو الإداريّة أو المتعلّقة بالتوظيف - مطلقو صغارة الإنذار هم الأشخاص الذين يُفصحون عن معلومات حول أيّ سوء تصرف، أو تهديد خطير للحياة أو السلامة أو البيئة- طالما أنّهم يتصرفون بحسن نية وبموجب الاعتقاد المعقول أنّ المعلومات كانت صحيحة وتكشف الدليل عن أي سوء تصرف. وفقاً لأهداف هذه المادة، يشمل سوء التصرف ارتكاب جنحة جنائية، والفسل في التماشي مع الموجب القانوني، وسوء إدارة العدالة، والفساد أو الخداع، أو سوء الإدارة. هذا مهم لأن القليل من قوانين حقوق المعلومات يتضمّن توفير الحماية لمطلقي صغارة الإنذار، بالرغم من أنّ عدداً متنامياً من البلدان يملك تشريعات مختلفة حول هذا الموضوع²⁸².

التدابير الترويجية

يملك قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات أحكاماً قليلة حول التدابير الترويجيّة. تنصّ المادة 10 على أنّ الرئيس التنفيذي لكلّ هيئة عامة يتحمّل مسؤولية ضمان أنّ الوثائق قابلة للنفاذ. يتماشى هذا مع تعريف المسؤول عن المعلومات الذي، بموجب المادة 4، هو المدير. في القانون وكما ينص هذا الفصل يتحمّل المسؤول عن المعلومات الأساسيّة تطبيق غالبية الموجبات الواقعة على الهيئات العامة. أنّ تحديد هذا الموقع على أنه صورة الإدارة الرائدة، يجب أن يملك على الأقلّ تأثيراً يقضي بضمن أن تتحمّل الهيئات العامة هذه المسؤوليات بجديّة.

بموجب المادة 43، يقدّم كلّ وزير تقريراً سنوياً للبرلمان يتعلّق بالهيئات العامّة التي تتحمّل مسؤوليتها، واصفاً طلبات المعلومات المرفوعة إلى تلك الهيئات العامة، ما إذا تمّ منح النفاذ أم لا، وإن لم يتمّ منحه إعطاء الأسباب. إنّ إصدار تقارير من هذا النوع أمر مألوف في قوانين الحق بالمعلومات، لكن العديد من القوانين تنصّ على موجبات أكثر تفصيلاً واتساعاً حول إصدار التقارير من قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات في أوغندا. لا يحتوي قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات في أوغندا عدداً من التدابير الترويجيّة الأخرى المذكورة في العديد من قوانين الحق بالمعلومات، مثل موجب إنتاج دليل عام حول كيفية تقديم طلب معلومات، أو نظام لتعزيز الإدارة الفعّالة للوثيقة، أو موجب لتدريب الموظفين على الكشف عن المعلومات. كما يفشل القانون أيضاً في تحديد المكان الخاص بالمسؤولية داخل الحكومة لتعزيز التنفيذ اللائق للقانون، الأمر الذي يُمكن أن يُؤدّي إلى أن يعود هذا الموضوع المهم ليقع في الشقاكات السابقة.

المملكة المتحدة

المقدمة

لا تملك المملكة المتحدة قانوناً دستورياً يتعلّق بالحقوق كما أنّ الحق بالمعلومات لا تعبير دستوري له. إلا أنّ قانون حقوق الانسان الذي صدر عام 1998، وبالرغم من كونه ببساطة ورسمياً جزءاً من التشريع، إنه يتمتع بنوع من الوضع القانوني، الذي يشتمل ضماناً لحرية التعبير التي تنصّ عليها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان. إلا أنّ المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان رفضت إيجاد حقّ للنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة كجزء من الضمان العام لحرية التعبير²⁸³، كما لا يبدو أنّ المحاكم البريطانية تنوي تفسير هذا الحق بشكل موسع أكثر.

وتشكّل المملكة المتحدة أحجية مثيرة للاهتمام حول الحقّ بالمعلومات، الأمر الذي يتناقض مع وسائل الاعلام النابضة بالحياة والتي تعمل بجوّ من الاحترام القويّ نسبياً تجاه حرية التعبير، مع حكومة اتصفت، بشكل تقليدي، بأنها في غاية السريّة. هذا ما يُفسّر، عدم تمرير قانون حرية المعلومات الذي صدر عام 2000 (قانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات) في المملكة المتحدة إلا في تشرين الثاني/نوفمبر عام 2000²⁸⁴، وذلك بعد فترة طويلة من اعتماد اكثر الديمقراطيات صلابه لقانون كهذا، ولم يدخل القانون حيز التنفيذ مباشرة بل انتظر حتى كانون الثاني/يناير عام 2005.

وتمّ إقرار قانون المعلومات على أثر حملة طويلة قادتها جماعات المجتمع المدني والتي عملت لعقود من أجل الحصول على هذا القانون. كما فشلت محاولة في هذا المجال عبر إدخال مسودّة قانون بمبادرة من عضو في البرلمان عام 1978. وبالرغم من أن بلدان «مجموعة الأقران» مثل أستراليا وكندا ونيوزيلندا مرّرت كلّها قوانين الحق بالمعلومات في بداية الثمانينات، رفضت الحكومة البريطانية أن تفعل ذلك. وعندما وصل حزب العمل إلى السلطة عام 1997، بعد فترة طويلة من سيطرة القواعد المحافظة، كان أحد وعوده الانتخابية اعتماد تشريع للحق بالمعلومات، وتمّ ذلك عام 2000. وفي تشرين الأول/أكتوبر عام 2001، وبعد فترة قصيرة من اعتداءات 11 ايلول/سبتمبر في الولايات المتحدة، أجلت الحكومة تنفيذ العناصر الأساسية للقانون حتى كانون الثاني/يناير عام 2005.

ويتضمّن قانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات في المملكة المتحدة ضمانات جيّدة للعمليات ومدى واسعاً للتطبيق، إضافةً إلى عدد من التدابير الاجرائية المبتكرة. وعلى سبيل المثال، أدخل هذا القانون فكرة وضع خطة النشر الوقائي، موفّراً وسيلة مرنة لزيادة مدى المعلومات التي تخضع للكشف مع الوقت. وفي الوقت نفسه، يقوم نظام الاستثناءات الموسّع بتقويض هذا الأمر. إلا أنّ هذه الاستثناءات ليست واسعة كما هو الظاهر، لكن العديد منها يتضمن نقصاً فيما يتعلق باختبار الضرر كما أنّها لا تخضع للمصلحة العامة العليا.

الحق بالنفاذ

ينصّ الحكم الأول في قانون الحق بالنفاذ إلى المعلومات في المملكة، القسم 1 (1) على أنّ أيّ شخص «يقدم طلباً للحصول على معلومات من هيئة عامة يجب عليه» أن يكون مطلعاً لمعرفة إذا كانت الهيئة تملك المعلومات أم لا، فإذا كانت تفعل، يُمكن عندئذ «نقل» المعلومات له/ها. كما يخضع الحقّ إلى عدد من أحكام أخرى من القانون، بما فيها:

- أي طلب منطقي ترفعه هيئة لمعرفة المزيد من المعلومات بهدف تعريف المعلومات وتحديد مكانها
- نظام الاستثناءات؛
- دفع أي ضرائب محتملة؛
- استثناء للطلبات الاستغلالية أو المتكررة (الأقسام (2) و (3)).

لكن القانون لا يتضمن فقرة تتعلق بالهدف، بالرغم من أن العنوان الكبير يرجع، بشكل عام، إلى هدفه القاضي بـ «وضع حكم يتعلق بالكشف عن المعلومات التي تمتلكها السلطات العامة».

يحدد القانون المعلومات على أنها «معلومات مسجلة بأي شكل»، (القسم 84) التي تمتلكها هيئة عامة في وقت تلقي الطلب (القسم 1 (4)). من المعروف أن الأمر يتضمن أي معلومات تمتلكها هيئة عامة، بغض النظر عن شكلها، ووضعا، وتاريخ تلقيها وما إذا كانت آتية من الهيئة أو لا. كما ينص القانون أيضاً على أن معنى المعلومات هو أنها تلك التي تكون بحوزة هيئة عامة إذا ما كانت في مكان آخر وليست باسم شخص آخر، أو يمتلكها شخص آخر باسم الهيئة (القسم 3 (2)). وبالتالي، لا تستطيع الهيئة العامة أن تهرب من موجباتها عبر الحصول، بكل بساطة، على شخص آخر لا يمتلك المعلومات.

أما الوسائل الرئيسية لتعيين الهيئات العامة بموجب القانون فتكمن في لائحة مذكورة في الجدول 1، الذي يتألف من 18 صفحة. تتضمن اللائحة كافة أقسام الحكومة، والهيئات التشريعية (القانون لا يشمل سكوتلندا، التي تملك قانونها الخاص)²⁸⁵، والقوات المسلحة، إضافة إلى العديد من الهيئات الأخرى المذكورة بالاسم. إلا أنها، لا تشمل القوات الخاصة، المستقصاة كلياً من نطاق القانون²⁸⁶.

كما ينص القانون على إمكانية وزارة الخارجية زيادة هيئات أو إزالتها عن اللائحة المذكورة في الجدول 1 والخاضعة لبعض الشروط (القسم 4)، أو بشكل أكثر عمومية من تحديدها كعامة، هيئات «تقوم بوظائف ذات طبيعة عامة» أو يمكن أن تؤمن خدمات تعاقدية لهيئة عامة (القسم 5). كما تم تنفيذ عدد من أوامر القسم 4.

أخيراً، إن الشركات التي تملكها الدولة، وهي الهيئات التي يملكها العرش بشكل كلي أو هيئة عامة أخرى غير الوزارات الحكومية، هي أيضاً هيئات عامة (القسم 6). وينص القانون أيضاً على أنه إذا ما جاء تصنيف الهيئة على أنها هيئة عامة مرتبطة فقط ببعض المعلومات، عندها يمنع موجب الكشف عن تلك المعلومات (القسم 7).

حديثاً، جرت العديد من المحاولات، على شكل مسودة قانون ماكلين²⁸⁷، لإخراج البرلمان من نطاق القانون، لكنها تلقّت انتقادات قاسية ويظهر الآن أنها قد ماتت²⁸⁸. لكن الأمر المشجع، هو رفع استشارة في 25 تشرين الأول/أكتوبر عام 2007، للنظر في توسيع مدى القانون ليشمل عدداً أكبر من الهيئات الخاصة التي تؤدي وظائف عامة²⁸⁹. لا يتحدد قانون النفاذ إلى المعلومات بموجب قانون الحق بالنفاذ إلى المعلومات في المملكة المتحدة، بالجنسية أو مكان الإقامة.

الضمانات الاجرائية

يجب أن يكون الطلب للحصول على المعلومات خطياً ذكراً اسم المتقدم بالطلب وعنوانه، إضافة إلى وصف المعلومات المطلوبة. وينبغي أن يكون الطلب خطياً إذا كان سيتقدم إلكترونياً، ما دام مقروءاً ومناسباً لأن يُستعمل كمرجع لاحق (القسم 8). بالرغم من أن القانون لا ينص تحديداً على أن الأسباب ليست مطلوبة عند تقديم طلب ما، إلا أن الأمر يظهر ضمناً بما أن هذه الأسباب ليست مذكورة في لائحة ما يجب أن يكون متوفراً²⁹⁰. وبالتالي، يُطلب من الهيئات العامة أن توفر بعض المساعدة للمتقدمين بالطلبات، «كما من المنطقي توقع أن السلطة ستفعل ذلك» (القسم 16). أما مدى الموجب، فيتوسع في ذكره قانون الممارسة الذي اعتمدهت وزارة الخارجية بموجب المادة 45 من القانون²⁹¹. في حين أن هذا القانون ليس ملزماً بحد ذاته، لكنه يعتبر إلى حد بعيد على أنه شرح رسمي لأحكام القانون الملزمة. يجب على الهيئات العامة أن تساعد الأشخاص غير القادرين على تقديم طلباتهم بشكل خطي، اما بتوجيههم إلى هيئات تستطيع مساعدتهم، أو استثنائياً، بتقليص الطلب وكتابته بأنفسهم (فقرة 7). عندما لا يصف الطلب المعلومات المطلوبة بتفاصيل كافية يجب توفير المساعدة (فقرة 8 - و9)

على الهيئة العامة أن توفر المعلومات أو إعلام المتقدم بالطلب برفضها فوراً، وفي كل الأحوال ضمن 20 يوم عمل. إن احتساب الـ 20 يوم عمل لأن الوقت الذي مضى بين إعلام المتقدم بالطلب بالبدلات التي يجب أن يدفعها وبالتاريخ الذي يستحق فيه دفع هذه البدلات لا يُحتسب. يُمكن لوزارة الخارجية، وفقاً للتعليمات، أن تمُدّد هذه الفترة في ما يتعلق بفتات المعلومات المختلفة وذلك وصولاً الى 60 يوماً (القسم 10)²⁹².

ينطبق نظام مختلف نوعاً ما في حال كان الكشف عن المعلومات يعتمد على الأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة العليا²⁹³. في حالات كهذه، لا تحتاج الهيئة العامة إلى توفير المعلومات، «حتى يكون ذلك مناسباً للظروف» (القسم 10). إلا أن المتقدم بالطلب يجب أن يتلقّى تبليغاً ضمن 20 يوماً بأن طلبه لا يزال قيد البحث، ويجب أن يحتوي التبليغ على تقدير للوقت المطلوب الذي يجب اتخاذ القرار ضمنه (القسم 17 (2)). بعد تأجيل كهذا، وإن لم يتم الكشف عن المعلومات، يُرسل تبليغ آخر يحدّد أسباب ذلك (القسم 17 (3)).

لا يتطرق قانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات على مسألة نقل الطلبات أو استشارة الأطراف الثالثة مباشرة لكن، بدلاً من ذلك، فإنه يَنصّ على شرح هذه المسائل في قانون الممارسة وذلك بموجب القسم 45. وبشكل عام، عندما تكون المعلومات المطلوبة بحوزة هيئة عامة أخرى، يجب إعلام المتقدم بالطلب بذلك، وبشأن تفاصيل الاتصال بالهيئة العامة الأخرى. وعندما يكون ذلك «مناسباً»، يُمكن نقل الطلب مباشرة الى هيئة عامة أخرى، لكن فقط بعد استشارة هذه الهيئة للتأكد من أنها تملك المعلومات، وحيث لا تكون اعتراضات المتقدم بالطلب مناسبة (أو تم الحصول على موافقته/ها على إحالة الطلب). في هذه الحال، يجب إعلام المتقدم بالطلب بشأن النقل بأقرب وقت ممكن، وبيدأ احتساب المهل الزمنية من تاريخ تلقي الهيئة العامة الأخرى للطلب (الجزء الثالث من قانون الممارسة).

131

يتطرق الجزء الرابع من قانون الممارسة إلى مسألة المشاورات مع الأطراف الثالثة، المطلوبة بشكل ملحّ عندما تكون المعلومات متعلقة بشخص آخر غير المتقدم بالطلب، أو عندما يكون الكشف عنها سيؤثر على مصالح الطرف الثالث. عندما تقوم هيئة عامة أخرى بتوفير المعلومات، يجب ابلاغ هذه الهيئة واستشارتها اذا أمكن قبل الكشف عن المعلومات.

يجب إبلاغ المتقدم بالطلب برفض الكشف عن المعلومات، مع تحديد الاستثناء الذي يجب أن يُطبّق وأسبابه، أشكال عملية شكوى داخلية وتفاصيلها، إضافة الى حقّ رفع شكوى الى مفوض المعلومات (القسم 17).

ووفقاً لقانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات، يُمكن للمتقدم بالطلب أن يُحدّد الشكل الذي يرغب فيه الحصول على المعلومات. أمام المتقدم بالطلب ثلاثة أنواع من الخيارات: بشكل مستمرّ أو بشكل آخر؛ فرصة للتحقق من الوثيقة التي تحتوي على المعلومات؛ أو ملخصّ عن المعلومات بشكل مستمرّ أو بشكل آخر. يجب على الهيئة العامة أن توفر المعلومات بالشكل المطلوب، طالما أن ذلك «قابلاً للتطبيق منطقياً»، مع الأخذ بعين الاعتبار، من بين أمور أخرى، الكلفة (القسم 11).

تتضمّن القوانين نظامين مختلفين للتكاليف، نظام للطلب «العادي» وآخر يطبق في حالة الطلبات الأكثر تعقيداً. بموجب النظام الأول، يُمكن للهيئات العامة أن تجعل الكشف عن المعلومات مشروطاً بدفع بدل، أو أن يكون دفع أي بدل ضمن مهلة ثلاثة أشهر (القسم 9 (2)). يجب على هذه البدلات أن تكون مرتبطة بالتعليمات التي وضعتها وزارة الخارجية، ويُمكن لهذه التعليمات أن تفرض عدم دفع أي بدل في بعض الحالات، وتحدّد الحدّ الأقصى للبدل و/أو ذكر الطريقة التي يجب احتساب البدلات بموجبها. وتتص التعليمات التي اعتمدت عام 2004 على احتساب التكاليف فقط التي تكبّدها الهيئة لإبلاغ المتقدم بالطلب بأنها تملك المعلومات ونقلها اليه (بما فيها كلفة إعادة الإصدار وأجرة البريد وأي تكاليف نقل أخرى)، إلا أنها لا تقبل الاستحصال على أي تكاليف بشأن وقت الموظفين²⁹⁴. لكن هذا النظام لا ينطبق على نظام البدلات الثاني الذي، وفقاً للقسم 12، يُنفذ عندما تتخطى كلفة توفير

المعلومات «الحد المناسب... يمكن تحديده». وتحدّد التّظيمات التي اعتمدت عام 2004 هذه الحدود بـ600 جنيه استرليني (حوالي 1234 دولاراً أميريكياً) للحكومة المركزيّة والبرلمان، و450 جنيه استرليني للقطاع العام الأوسع. عند احتساب الكلفة، يُمكن أن يُفرض بدلاً على الوقت الذي صُرف في تحديد مكان المعلومات، واكتشافها، واستخراجها بـ25 جنيهاً استرلينياً في الساعة (حوالي 54 دولاراً أميريكياً) (فقرة 4). يُمكن تجميع كلفة الطلبات المتعددة خلال 60 يوم عمل، وذلك عند تلقّي طلبين أو أكثر يتعلّقان بمعلومات مماثلة، والتي يتبيّن أنّها مقدّمة من شخص واحد أو أشخاص عدّة يبدو وكأنهم يعملون مع بعضهم أو ضمن حملة ما. وعندما تتخطى التكاليف الحدود، لا تقع الهيئة العامة تحت أي موجب لتوفير المعلومات، بالرغم من أنّها وبموجب القسم 13 قد تستمرّ في تأمينها وتعرض كافة التكاليف المذكورة سابقاً في احتساب السقف، إضافة إلى تكاليف إعادة إصدار المعلومات وإيصال المعلومات إلى المتقدم بالطلب (فقرة 7 من التّظيمات). وتعني اللغة المتساهلة المستعملة أنّ القسم 12 يتضمّن استثناءاً رسمياً يسمح للهيئات العامة برفض الطلبات الكبيرة.

لقد تمّ بذل جهود عدّة في الآونة الأخيرة لإدخال تغييرات تراجعيّة على قواعد البدلات، خاصّة لإضافة كلفة الوقت الذي أمضي في استشارة الآخرين والأخذ بعين الاعتبار ما إذا كان الاستثناء ينطبق على احتساب الحد المناسب، وللسمّاح بتجميع الطلبات غير المعنيّة حين يكون ذلك «مناسباً في كل الظروف»²⁹⁵. لكن الحكومة أسقطت هذه الأمور عند ذهاب هذا النص إلى الطباعة.

واجب النشر

بعكس قوانين أخرى للحقّ بالمعلومات، لا ينصّ قانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات في المملكة المتحدة، على لائحة بالمعلومات التي يجب على كل هيئة عامة، حتى في غياب طلب، أن تنشرها بل تنصّ الفقرة 19 على وجوب كل هيئة عامة أن تطوّر المعلومات، وتنشرها، وتتخذ خطة نشر مع تحديد فئات المعلومات التي ستنشرها، والطريقة التي بموجبها سيتمّ النشر إضافة إلى ما إذا كانت تنوي فرض أي تكاليف على أي نشر معين أم لا.

من المهم أيضاً أن تحصل الخطة على موافقة المفوض بالمعلومات، الذي يمكن أن يضع مهلة زمنيّة محدّدة للحصول على موافقته أو الاستحصال على الموافقة خلال ستة أشهر من التبليغ (القسم 19). إضافة إلى ذلك، ينصّ القانون على أن يطوّر المفوض نماذج خطط النشر، وذلك لفئات العديدة من الهيئات العامة²⁹⁶. وطالما أنّ الخطة تتمتع بالموافقة، يُمكن عندئذ للهيئة العامة وضمن الفئة ذات الصلة أن تطبق هذه الخطة، بدلاً من تطبيق خطتها الخاصة (القسم 20).

ويُدخل النظام درجة من المرونة ضمن موجب النشر الوقائي، لتمكين الهيئات العامة من أقلمة التنفيذ في هذا الميدان مع حاجاتها الخاصة. كما ينص على أن يقوم المفوض بالمراقبة من دون وضع عبء ضخم على كاهله، مع الأخذ بعين الاعتبار الهيئات العامة العديدة الأخرى. والمهم أنّه يسمح برفع موجبات النشر الوقائية مع الوقت بما أنّ الهيئات العامة تكسب قدرة في هذا الميدان.

الا أنّ الانتظام في الخطط التي تنتجها الهيئات العامة ضعيف جداً عملياً، باستثناء الهيئات التي اعتمدت خطط النشر النموذجية. كما نجد فرقاً شاسعاً في كميّة المعلومات التي توفرها هيئات عامة مماثلة بموجب خطط النشر. يعود هذا جزئياً إلى اعتماد مفوض المعلومات مقارنة مريحة بشأن عملية الموافقة و لكنه لم يحاول، مثلاً، الحصول الآ على هيئات مُماثلة تتعهد بنشر معلومات مُماثلة.

وينصّ قانون الممارسة الذي نشرته وزارة الخارجية وفقاً للقسم 45 من قانون الحقّ بالنفاذ إلى المعلومات على بعض واجبات النشر الوقائية الخاصة بما فيها نشر إجراءات التعامل مع طلبات المعلومات (فقرة 4).

يملك قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات في المملكة المتحدة نظاماً جديداً واسعاً من الاستثناءات، التي ينص عليها القانون على أنها إعفاءات، مظهرًا الانشغال المستمرّ بالسريّة في الحكومة. وبالفعل، هذه هي نقطة الضعف الحقيقيّة في القانون، الذي يُمكن، بطريقة أخرى، أن يكون متقدماً. إن معظم الاستثناءات هي استثناءات واضحة إلا أن العديد منها يتصف بضيق المجال، في بعض الحالات، تتخطى ما اعتبر ضرورياً في بلدان أخرى.

ويحافظ القانون على أحكام السريّة في قوانين أخرى، إضافة إلى الكشف الممنوع الناتج عن موجبات وضعها المجتمع الأوروبي أو القواعد التي قد تسيء إلى القضاء (القسم 44). إلا أنه يمنح وزير الخارجية صلاحية مطلقة من أجل ابطال أو تعديل بعض القوانين المانعة للكشف وذلك بموجب أمر منه (القسم 75)، الأمر الذي، نظرياً، يُساعد في التخفيف على الأقل من المشاكل الأساسية المتعلقة بتلك القوانين السريّة مكانها. وحتى الآن، تمّ اعتماد تنظيم واحد فقط بموجب هذه الصلاحية²⁹⁷ وبالرغم من اعتباره عاملاً إيجابياً، إلا أنه فشل في التطرق إلى أكثر التشريعات أهمية بشأن السرية، ألا وهو قانون الأسرار الرسميّة الذي صدر عام 1989²⁹⁸. في الوقت عينه، ينص قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات أن لا شيء من أحكامه من شأنه أن يحد من صلاحيات الهيئة العامة في الكشف عن المعلومات (القسم 78). وبالتالي، على غرار معظم قوانين الحق بالمعلومات، فهو ليس بأي شكل من الأشكال قانون سريّة، ولقد تمّت صياغة هذه المصلحة بما يتلائم مع قانون الأسرار الرسميّة وتشريعات أخرى تتعلق بالسريّة.

وتخضع بعض الاستثناءات لاختبار الأضرار لكن أغليبتها لا تخضع إليه، وهي في الواقع استثناءات موضوعية، وتوجد صيغة مشتركة لاختبار الضرر، للاستثناءات التي تتضمن اختبار ضرر، وهو «أنه سوف أو يُمكن أن يؤدي إلى الضرر» في حق المصلحة المحميّة، وهي صيغة قويّة جداً. وفي حالات قليلة - مثل المعلومات المحميّة التي تتمتع بالسريّة المهنيّة - فتتضمن الاستثناءات اختبار ضرر داخلي بشكل فعال.

تمّ اصدار شهادات تتعلق باستثناءات لصالح هيئات الأمن (القسم 23) والأمن الوطني (القسم 24) والامتياز البرلماني (القسم 34)، بالإضافة إلى المصلحة العامة العليا (راجع أدناه). فعندما يصدر الوزير شهادة تقضي بأن المعلومات تقع ضمن مجال احدي الاستثناءات، فتكون عندها «دليلاً حاسماً للموضوع»، وخاضعة لمستويات عدة من المراجعة من قبل محكمة المعلومات (راجع أدناه) (القسم 60).

ويطرح القانون مبدأ أولوية المصلحة العامة العليا، وإن يكن بتعابير سلبية، مُعلناً أن موجب الكشف لا ينطبق «في كل ظرف، تكون المصلحة العامة في الإبقاء على الاستثناء أكبر من المصلحة العامة في الكشف عن المعلومات» (القسم 2 (ب)). ويُعتبر هذا اختباراً جيداً، ويتطلب بأن تكون الأسباب لصالح الاستثناء أكثر ممّا هي عليه لصالح الكشف. إلا أن طريقتين أساسيتين تُخفّف من أهميته. الطريقة الأولى: ينص القسم 2 (3) على لائحة طويلة من الاستثناءات التي تصنّف على أنها «مطلقة»، بمعنى أن المصلحة العامة العليا لا تنطبق عليها. وتتضمن هذه الاستثناءات معلومات يُمكن النفاذ إليها عبر وسائل أخرى (القسم 21)، ومعلومات تتعلق بالأجهزة الأمنية (القسم 23)، وملفات قضائية (القسم 32)، والامتياز البرلماني (القسم 34)، وأغلبية المعلومات الشخصية (القسم 40)، ومعلومات مصنّفة بأنها سريّة (القسم 41)، وسير عمل الأعمال العامة فيما يتعلق بغرفتي البرلمان (القسم 41)، ومعلومات يكون الكشف عنها ممنوعاً من قبل أي قانون آخر أو من قبل موجب وضعه المجتمع الأوروبي (القسم 44). في معظم الحالات، هذه الأمور مصنّفة بحد ذاتها على أنها استثناءات موضوعية بمعنى أنها لا تتطلب اختبار ضرر.

أما استثناءات المصلحة العامة العليا فهي واسعة، لكن الأهم أيضاً هي القدرة على الحد من المصلحة العامة العليا التي ينص عليها القسم 53. يسمح هذا الحكم لـ«الشخص المسؤول» في أي هيئة عامة يُعطى هذا القسم، الذي عادة ما يكون وزيراً، بالتوقيع، خلال 20 يوماً، على قرار مفوض المعلومات الذي يقضي بواجب الكشف

عن المعلومات لصالح المصلحة العامة، تؤكد الشهادة بأنه «بنى رأيه على أسباب منطقيّة بأن الطلب أو الطلبات المعنيّة لم تكن بعيدة» عن القانون. ويؤدي تأثير هكذا شهادة الى إبطال قرار المفوض في ما يتعلق بأولوية المصلحة العامة. وتمنح هذه الصلاحية لكافة الوزارات الحكوميّة، وجمعية وايلز الوطنية وأي هيئة عامة أخرى عيّنتها وزارة الخارجية. عملياً، يؤدي هذا الى تفويض صلاحيات التنفيذ المولجة الى المفوض بشكل ملحوظ والتي تتعلق بالمصلحة العامة العليا.

لا يتضمن قانون الحق بالافعال الى المعلومات أي حكم خاص بشأن قابلية التقسيم. الا أن أحكام القانون تطبق على المعلومات، لا الوثائق، لتكون قابلية التقسيم موجودة ضمناً. بتعبير آخر، تمتد الاستثناءات لتشمل فقط المعلومات التي تصفها، لا الوثائق التي تتضمن تلك المعلومات، وذلك للكشف عن المعلومات التي لا يشملها أي استثناء.

يتضمن القانون أحكاماً مفصلة تتعلق بالوثائق التاريخية، المحددة غالباً على أنها وثائق تعود لأكثر من 30 عاماً، بالرغم من أن بعض الأرشيف خاضع للحماية منذ مدة طويلة بينما لا يخضع أرشيف آخر لأي كشف تاريخي. لكن بعض الاستثناءات تتوقف عن التطبيق بعد مرور فترة على عدم اعلانها، بما فيها الاستثناءات التي تتعلق بحماية العلاقات داخل المملكة المتحدة (القسم 28)، ومعلومات المحكمة (القسم 32)، والاستثناءات التي تحمي العمليات الداخلية للحكومة (الأقسام 35 و36) والمعلومات السرية تجارياً (القسم 43). وقد تم اعتماد استشارة تقضي بتخفيض الحد الذي يمتد لـ30 سنة، وذلك في 25 تشرين الأول/اكتوبر عام 2007²⁹⁹.

توجد ثلاث استثناءات عامة، إضافة الى حوالي 20 استثناءً خاصاً. تتعلق الاستثناءات الثلاثة العامة بالطلبات الاستغلالية أو المتكررة (القسم 14)، والمعلومات التي هي قابلة للنفال للمقدم بالطلب بشكل معقول، بالرغم من أنها تتضمن دفع تكلفة ما (القسم 21)، والمعلومات المنوي نشرها، طالما أن عدم الكشف عنها بموجب الطلب، هو أمر منطقي، حتى وإن لم يوجد تاريخ محدد (القسم 22). يُصنف الأمر الأخير على أنه مثيراً للجدل بقدر ما يُمكن اساءة استعماله لتأجيل الكشف بشكل يتخطى المهل الزمنية العادية للاجابة على الطلبات.

الاستثناءات الخاصة هي التالية:

- المعلومات التي تمّ توفيرها بشكل مباشر أو غير مباشر أو التي تتعلق بلائحة طويلة من أجهزة الأمن ومحاكم المراقبة (القسم 26)³⁰⁰
- المعلومات التي يُعتبر امتلاكها «ضرورياً للمحافظة على الأمن القومي» (القسم 24) أو التي يُمكن أن يؤدي الكشف عنها الى الضرر بالدفاع (القسم 26)؛
- المعلومات التي سيؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بالعلاقات مع دول أخرى أو هيئات دولية أو مصالح المملكة المتحدة في الخارج، أو التي تمّ توفيرها بالأمانة من قبل دولة أو هيئة حكومية دولية (القسم 27)؛
- المعلومات التي سوف يؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بالعلاقات بين الإدارات المختلفة داخل المملكة المتحدة (القسم 28)؛
- المعلومات التي سوف يؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بالمصالح الاقتصادية للمملكة المتحدة أو بالمصالح المالية للحكومة (القسم 29)؛
- المعلومات التي سوف يؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بالتحقيق الجنائي (القسم 30)؛
- المعلومات التي سوف يؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بالتحقيق بالجريمة ومنعها أو مقاضاتها أو إدارة العدالة بشكل عام (القسم 31)؛
- ملفات المحاكم (القسم 32)؛
- المعلومات التي سوف يؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بوظائف التدقيق بالحسابات أو فحص فعالية الهيئات العامة (القسم 33)؛

- المعلومات التي يشملها الامتياز البرلماني (القسم 34)؛
- المعلومات التي تتعلق بصياغة سياسة الحكومة او الاتصالات الوزارية؛ يتوقف هذا الاستثناء عن التطبيق على المعلومات الاحصائية، ولكن ليس على المعلومات الأخرى، فقط عند اعتماد السياسة (القسم 35)؛
- المعلومات التي سوف يؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بالمسؤولية الجماعية للوزراء أو اسداء الرأي الحر والصريح (القسم 36)؛
- المعلومات التي تتعلق بالاتصالات مع جلالة الملكة (القسم 37)؛
- المعلومات التي سوف يؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بالصحة أو السلامة (القسم 38)؛
- المعلومات التي لا بد من تأمينها بشكل منفصل بموجب التهيمات البيئية (القسم 39)
- المعلومات الشخصية (القسم 40)؛
- المعلومات التي سوف يؤدي الكشف عنها الى استغلال الثقة (القسم 41)؛
- المعلومات التي تتمتع بسرية مهنية (القسم 42)؛
- أسرار تجارية ومعلومات سوف يؤدي الكشف عنها، أو يُمكن أن يؤدي الى الضرر بالمصالح التجارية لأي شخص (القسم 43)؛ و
- المعلومات التي يُمنع الكشف عنها بموجب أي قانون كان أو وفقاً لموجب المجتمع الأوروبي (القسم 44).

إذا ما نظرنا الى هذه اللائحة بشكل متكامل لوجدنا مجموعة رائعة من الاستثناءات الواسعة والمتكررة، وفي حالات عدة، للاستثناءات غير الضرورية بكل بساطة.

الاستثناءات

135

ينصّ قانون النفاذ الى المعلومات على ثلاث مستويات للاستثناء، أولاً لدى الهيئة العامة التي تمتلك المعلومات، ثانياً مفوض المعلومات ثم محكمة المعلومات الخاصة. كلا المستويين الأخيرين قد تم اعتمادهما بموجب قانون حماية المعلومات الصادر عام 1998 على أنهما، على التوالي، مفوض حماية المعلومات ومحكمة حماية المعلومات. تعيّن جلالة الملكة³⁰¹ المفوض، أما المحكمة فتتألف من رئيس وعدد من نواب الرؤساء الذين يُعينهم رئيس مجلس اللوردات ورئيس مجلس القضاء (عملياً وزير العدل) إضافة إلى عدد من الأعضاء الآخرين الذين تعيّنهم وزارة الخارجية³⁰². وبالرغم من أن عملية التعيينات لا توفر ضمانات هيكلية قوية لذلك، فإن كليهما يشكلان هيئات مستقلة في الممارسة.

ينص القسم 45 على وزير الخارجية نشر قانون عملي لمعالجة مختلف المواضيع، بما فيها الاجراءات الداخلية للتعامل مع الشكاوى التي تتعلق بطلبات المعلومات. أما قانون الممارسة الصادر عام 2004 فيتضمن أحكاماً مفصلة عن ذلك في الجزء السادس. يجب التعامل مع كل جواب خطي من قبل المتقدم بالطلب، يُعبّر فيه عن عدم رضاه، وكأنه شكوى رسمية، سواء كانت الصياغة التقنية على أنها كذلك أو لا. ولكل هيئة عامة الحرية في أن تضع اجراءات الشكاوى الخاصة بها، لكن يجب أن يكون ذلك منصفاً وأن يوفر مراجعة شاملة وحديثة عن الأمر، وحيث المستطاع من قبل شخص أعلى مقام من متخذ القرار. على الشكاوى أن تحظى بالاعتراف كما يجب تحديد مهلة زمنية للوقت المتوقع لحل الموضوع. يجب أن تكون المهل الزمنية «معقولة»، بالرغم من أنها لا تكون محددة. على المتقدم بالشكاوى أن يكون مطلعاً على النتيجة وعندما ترفض الشكاوى، يجب على المشتكي/ة أن يكون مطلعاً على حقه باستئناف هذا القرار. عندما تُظهر الشكاوى خلافاً في الاجراءات، يجب اتباع خطوات لضمان عدم حصول ذلك مجدداً.

وفقاً للقسم 50، يجب على مفوض المعلومات أن يدرس كل الشكاوى التي تتعلّق بالطريقة التي تمّت من خلالها معالجة الطلبات بنظر القانون. إلا اذا لم يستفد المتقدم بالشكاوى كافة اجراءات الشكاوى الداخلية، أو تم اعتماد تأجيل مفرط في تقديم الشكاوى، أو ظهر أنّ الشكاوى تافهة. وبموجب إيصال من المتقدم بالشكاوى، يجب على

المفوض أن يُصدر بلاغاً بالقرار اذا كان هناك خرق لأي حكم في الجزء الأول - بما في ذلك الموجب المتعلق بالكشف عن المعلومات، والكشف عنها بالشكل المطلوب، أو إبلاغ المتقدم بالطلب، وبالطرق المناسبة، بأسباب رفض الكشف - بوجه هذا التبليغ الى الهيئة العامة لأن تتخذ خطوات لمعالجة المشكلة.

يملك المفوض صلاحية الطلب من الهيئة العامة تزويده بالمعلومات التي يُمكن أن يطلبها إما بسبب شكوى أو بهدف التأكد من أن الهيئة العامة تقوم بتطبيق الأحكام وفقاً للقانون (القسم 51). كما يمكن للمفوض أن يطلب من الهيئة العامة اتخاذ خطوات كهذه على إنها ضرورية للتماشي مع موجباتها بموجب القانون، حتى في غياب شكوى (القسم 52).

عندما تفشل هيئة عامة بإتخاذ الخطوات التي طلبها منها المفوض بالمعلومات، يُمكنه أن يُبلغ المحاكم بهذا الأمر لتقوم هذه الأخيرة بالتحقيق، واذا تم ايجاد دليلاً، تتخذ اجراءات بحق الهيئة، وكأنها تعاملت بإزدراء مع المحكمة (أي وكأنها خرقت لأوامر المحكمة) (القسم 54).

يُمكن للمتقدم بالطلب أو للهيئة العامة أن يستأنف في المحكمة ضد أي قرار أو أمر أصدره مفوض المعلومات. كما تملك المحكمة صلاحية مراجعة القرارات التي اتخذها المفوض فيما يتعلق بالقانون والواقع (الأقسام 57 و58). وكما ذكر سابقاً، تملك المحكمة صلاحيات مختلفة فيما يتعلق بالاستئناف ضد الشهادات الوزارية المختلفة. عندما تُؤكّد الشهادات على أن المعلومات تتعلق بالأجهزة الأمنية، تملك المحكمة مطلق الصلاحية في مراجعة وقائع الحالة الموضوعية، كما يُمكن أن تبطل الشهادة اذا وجدت أن المعلومات ليست في الواقع معفية. أما فيما يتعلق بشهادات الأمن القومي، فإن المحكمة تملك فقط صلاحية القيام بالمراجعة القضائية، أي لا يُمكنها ابطال الشهادة الا اذا علمت فقط أن الوزير لم يكن يملك الأسباب المناسبة لاصدارها (القسم 60).

يُمكن تشكيل استئناف قضائي آخر ضد قرارات المحكمة المتعلقة بنقاط حول القانون (القسم 59).

العقوبات وتدابير الحماية

يتضمن قانون الحق بالانفاذ الى المعلومات عدداً من العقوبات والحمايات. في حال حصول اساءة، في سياق تقديم طلب للمعلومات، عندها يتعرض للعقوبة بدفع الغرامة أي شخص «يبدل، أو يُشوه، أو يُعيق، أو يمحو، أو يُتلف، أو يُخبيء أي وثيقة تمتلكها سلطة عامة، بنية منع هذه السلطة بالكشف عن المعلومات برمتها، أو لقسم منها» (القسم 77).

كما ينص القانون أيضاً على أن الكشف عن المعلومات التي وقّرها طرف ثالث لا يُمكن اعتبارها اساءة، الا اذا تم الكشف عنها عن خبث (القسم 79). لا ينص قانون النفاذ إلى المعلومات على حماية مطلق صفاة الانذار، لكن قانوناً آخر يتضمّن خطة مفصلة لحماية ما يُسمّى بالكشف للمصلحة العامة³⁰³.

التدابير الترويجية

يحتوي قانون الحق بالانفاذ إلى المعلومات عدداً من التدابير الترويجية. وعلى مستوى عالٍ من العمومية، ينص هذا القانون على ضمان التنفيذ الملائم (القسم 85). في حين أنه لا ينص تحديداً على تعيين موظفين مسؤولين عن المعلومات، فإن قانون الممارسة الصادر عام 2004 يتطلب توفير عنوان ورقم هاتف الذي سيتوجه اليهم الطلب، «واذا أمكن اسم الشخص المُكلف بالأمر تحديداً» (فقرة 5).

بالإضافة الى قانون الممارسة الذي تم اعتماده وفقاً للقسم 45 من القانون، فيجب على رئيس مجلس اللوردات والرئيس الأعلى للقضاة (وزير العدل) بموجب القسم 46، أن يُصدر قانون ممارسة لتوفير المساعدة للهيئات العامة لحفظ الوثائق وإدارتها ومحوها. ويُناقش هذا القانون أيضاً مسألة نقل الأرشيف الى مكتب السجل العام (الأرشيف)، بما في ذلك، ائتلاف الوثائق التي لن تحوّل. ولا أي قانون من كلا القانونين هو ملزم تقنياً، بالرغم من أنهما الى حد ما، يتضمنان بعض الموجبات الملزمة في التشريع الأساسي. الا أن مفوض المعلومات يملك صلاحية التدخل لتعزيز احترام القانون، بشكل خاص عبر اصدار توصيات عملية تسمح للهيئات العامة بالعمل وفقاً لأحكام هذه القوانين (القسم 48).

عملياً، وفرّ قسم الشؤون الدستورية عدداً من الملاحظات التوجيهية للموظفين العاملين حول كيفية تنفيذ القانون³⁰⁴. الا أنّ هذا القسم لم يعد موجوداً، فانتقلت بالتالي هذه المسؤولية الى وزارة العدل، التي تقوم باصدار تقرير سنوي حول تنفيذ القانون³⁰⁵.

كما يملك مفوض المعلومات تفويضاً عاماً بموجب القسم 47 يقضي بتعزيز احترام القانون، وقانوني الممارسة، وبشكل عام، ضمان الممارسة الجيدة المرتبطة بالحفاظ على المعلومات والكشف عنها. لهذه الغاية، يتمكن المفوض من تأمين معلومات حول الأمور التي تكمن ضمن موجباته، وتقييم أداء الهيئة العامة، وتقديم تقرير سنوي، وبشكل مُنتظم إلى البرلمان (القسم 49)³⁰⁶.

الولايات المتحدة

137

المقدمة

يتضمن الدستور في الولايات المتحدة حماية قوية لحق حرية التعبير، وإن يكن قد صيغ بعبارات سلبية، عبر منع الكونغرس من التصويت على قانون يحدّ من «حرية القول أو الصحافة»³⁰⁷. وقد قرّرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة أنّ هذا لا «يشمل» حقّ النفاذ الى معلومات الحكومة أو مصادر المعلومات التي تقع تحت سلطة الحكومة»³⁰⁸.

وبالرغم من الافتقار إلى الحماية الدستورية، كانت الولايات المتحدة من أول الدول التي اعتمدت الحق بالمعلومات بعد السويد³⁰⁹ وفنلندا³¹⁰، باعتمادها تشريعاً سمح بإدخال هذا الحق حيّز التنفيذ عام 1966، على شكل قانون حرية المعلومات³¹¹. وقد خضع هذا القانون الى التعديل مرّات عدة منذ اعتماده³¹² على شكل قانون الحكومة المفتوحة عام 2007 (والمذكور هنا هو أحدث تعديل جرى)³¹³. منذ ذلك الوقت، لا بدّ من الاعتراف، وبالرغم من الفشل والنجاح، من أنّ ثقافة الشفافية تطوّرت داخل الحكومة، والتي وجدت الدعم ليس فقط من قبل قانون الحقّ بالنفاذ الى المعلومات بل أيضاً من نشاطات مطلقي صفارة الانذار³¹⁴. إضافة إلى قانون الخصوصية³¹⁵ الذي يسمح بالنفاذ الى المعلومات الشخصية التي تمتلكها السلطات العامة والحكومة، وذلك بموجب قانون السان شاين (الشمس الشارقة)³¹⁶ الذي يتطلب الكشف عن المناقشات التي تجريها بعض الهيئات، خاصة التي تمتلك مجالس ادارة، وقانون جمعية النصح الفدرالية³¹⁷ التي تتطلب من اللجان الاستشارية للهيئات الفدرالية بأن تكون منفتحة. إضافة إلى ذلك، فإن كل من الولايات الـ 50 تملك قوانين تتعلق بالحق بالمعلومات خاصة بها.

يملك قانون الحق بالنفاذ إلى المعلومات في الولايات المتحدة عدداً من نقاط القوة والضعف. فيتضمن أحكاماً جيّدة تتعلّق بالتكاليف، والقواعد المتينة لتوفير المعلومات الكترونياً، وعدداً من التدابير الترويجية الجيدة، التي تم إدخالها حديثاً. أمّا نقاط الضعف فتتضمّن امكانية اغفال قواعد مهمة لمعالجة طلبات المعلومات في الوقت

المناسب، والحق بتصنيف الوثائق التي تمّ تعليقها في السنوات الأخيرة، والافتقار الى آلية للمراقبة الادارية المستقلة، بما فيها صلاحية الاطلاع على الشكاوى المتعلقة بمخالفات الهيئة العامة في تطبيق القواعد.

كما تم تقويض تطبيق القانون في السنوات الأخيرة. فقد أتت المذكرة التي أصدرها وزير العدل في تشرين الأول/أكتوبر عام 2001 عكس المقاربة السابقة والتي بموجبها تمّ الطلب من الهيئات العامة أن تفصح بحذر عن الوثائق، كما فرضت مذكرة وزارة العدل التي صدرت عام 2002 قيوداً أكثر بشأن الوثائق التي تتعلق بأسلحة الدمار الشامل، أو التي يمكن أن تهدد الأمن القومي أو النظام العام. ويذكر تقرير صدر حديثاً، بشكل سيء:

في السنوات الست الأخيرة، تعرّض مبدأ الشفافية الأساسي وهو ركيزة الديمقراطية للمساس على نحو خطير.³¹⁸

الحق بالإنفاذ

ينص القسم الفرعيّ (أ) (3) (أ) من القانون على الحق الأساسي لأي شخص بتقديم طلب والحصول على معلومات بشكل فوري من الهيئات العامة التي يغطّيها القانون، طالما أن الطلب يلبي الشروط الأساسية ويخضع لأحكام القانون. لا يتضمّن القانون بياناً داخلياً ذا أهداف أو مبادئ عامة للتفسير، إلا أن القسم (2) من تعديلات قانون الحرية الالكترونية للمعلومات للعام 1996 يضع عدداً من «النتائج والأهداف» بما فيها «التأسيس والسماح لتطبيق حق كل شخص بالإنفاذ الى وثائق وتسجيلات هذه الهيئات، وتكون خاضعة للاستثناءات القانونية، ولأي هدف عام أو خاص»، «تعزيز الديمقراطية عبر ضمان النفاذ العام إلى وثائق ومعلومات الوكالات» و«زيادة فعالية وثائق ومعلومات الوكالات والمعلومات المجموعة والمحفوظة والمستعملة والمصانة والموزعة من قبل الحكومة الفدرالية».

يضيف قانون الحكومة المفتوحة عدداً كبيراً من «النتائج» المهمة، بما فيها أنّ الديمقراطية الدستورية تعتمد على الموافقة المطلقة للخاضعين لحكم الادارات على أنّ «الكشف» وليس السريّة هو الهدف المهم من القانون، وبشكل أوسع، أنّ الكونغرس سيراجع بانتظام القانون لمعرفة ما إذا كانت تدعو الحاجة إلى تغيير ما، ليس لتفعيل «الحاجة الى المعرفة» بل لتفعيل «الحق الأساسي بالمعرفة» (القسم 2). يكون هذا بمثابة اعتراف بفكرة الحق بالمعلومات كما يعترف بها بموجب القانون الدولي.

ويحدّد القانون كلمة «التسجيل» (معلومة مسجّلة، وثيقة) - عبارة مستعملة في كلّ النص للإشارة إلى موضوع الطلب - على أنها «أي معلومة تكون ضمن وثائق الوكالة وتخضع لمتطلبات هذه الفقرة عند امتلاك الوكالة لها وبأي شكل كان» (البند (و) (2)). ووفقاً لتفسير المحكمة العليا للولايات المتحدة لهذا الأمر، يتضمن هذا التعريف أي «تسجيل» تمّ وضعه أو الحصول عليه من قبل هيئة عامة معينة، يكون خاضعاً لسلطة الهيئة العامة تلك عندما يتم تقديم الطلب³¹⁹. كما أدخلت التعديلات الحديثة للقانون في تعريف «التسجيل» المعلومات التي تمتلكها هيئة عامة بالتعاقد مع طرف آخر (القسم 9 من قانون الحكومة المفتوحة).

أمّا عبارة «وكالة» التي تشير الى الهيئات العامة بموجب الكشف، فتتضمن «أي جهاز تنفيذي، أو عسكري، أو شركة حكومية، أو شركة تسيطر عليها الحكومة، أو أي مؤسسة أخرى ضمن القسم التنفيذي للحكومة (بما فيها المكتب التنفيذي للرئيس)، وأي وكالة تنظيمية أخرى مستقلة» (البند (و) (1)). وبالتالي، يركّز القانون على الجهاز التنفيذي من الحكومة، بكلّ ظواهره، بما فيه السيطرة على الشركات الخاصة. إلا أنه لا يغطي الجهاز التشريعي - الكونغرس - ولا المحاكم³²⁰ كما أنه لا يطبق على المكتب التنفيذي للرئيس، بما فيه، على سبيل المثال، مجلس الأمن القومي ومجلس البيت الأبيض. أخيراً، لا يشمل القانون الهيئات الخاصة التي تمولها الدولة بشكل كبير أو التي تقوم بوظائف عامة. يُعتبر مجال تطبيقه محدود نسبياً مقارنة مع قوانين أكثر حداثة للحق بالمعلومات.

لا يوجد حدود لتقديم طلبات للحصول على معلومات على أساس المواطنة أو مكان الإقامة، فالأجانب يستعملون قانون الحق بالإنفاذ إلى المعلومات بشكل متكرر. وتُحدّد الفقرة الفرعية (أ) (3) (د) من هذه الامكانية، التي تنصّ على أنه لا يحق لأي هيئة عامة، هي «عنصر في جماعة المخابرات»، كما نصّ قانون الأمن القومي الصادر عام 1947³²¹ (القسم 3 (4))، أن توفّر المعلومات لكيان حكومة أجنبية أو ممثلين عنها.

الضمانات الاجرائية

يمكن لأي شخص أن يقدم طلباً للحصول على معلومات، اذا كان الطلب يصف بشكل مقبول المعلومات المطلوبة ويتمشى مع القواعد المنشورة فيما يتعلق بالوقت والمكان وأي بدلات والتدابير التي يجب اتباعها. عندئذ، يجب على الهيئة العامة الخاضعة للاستثناءات أن توفّر المعلومات المطلوبة (الفقرة الفرعية (أ) (3) (أ)). في حالات محدّدة، يُمكن للهيئات العامة تجميع الطلبات المختلفة التي تؤلّف في الواقع طلباً واحداً (البند (أ) (6) (ب) (iv)). ولا يحتاج المتقدمون بالطلبات إلى شرح أسباب تقدّمهم بها لكن هذا يُمكن أن يُساعدهم إذا ما أرادوا أن يتخطّوا استثناءً استثنائياً، أو تطبيق إعفاء من البديل أو تسريع معالجة طلبهم. وتطلب التعديلات الحديثة للقانون المذكورة أنفاً من الهيئات العامة، تأسيس أنظمة تعقّب للطلبات، ووضع أرقام تعقّب عليها وإعطائها إلى المتقدم بالطلب وذلك ضمن مهلة 10 أيام من تقديم الطلب³²².

يطلب الاجتهاد المتعلق بتطبيق القانون من الهيئة العامة أن تقوم بالبحث المنطقي من أجل احتساب كافة الوثائق. ويأخذ هذا الموجب الآن شكلاً قانونياً ليحاطل التسجيلات المتوفرة بالشكل الالكتروني، والتي تتطلب بحثاً معقولاً، باستثناء ما اذا كان ذلك يتدخل بشكل ملحوظ بعمليات الهيئة العامة (الفقرات الفرعية (أ) (3) (ج) و(د)). ولا يضع القانون على عاتق الهيئات العامة أي موجب لتوفير المساعدة للمتقدمين بالطلبات. إلا أنّ الأمر التنفيذي رقم 13392 الذي اعتمد في كانون الأول/ديسمبر عام 2005³²³، يفرض بعض الموجبات على الهيئات العامة للاستجابة بشكل مناسب للطلبات، كما ينص في القسم 1 (ب): «على الوكالات أن تُقدّم للمتقدمين بالطلبات بموجب قانون حرية الاعلام، وللشعب بشكل عام، وسائل عملية للاستعلام عن آلية قانون حرية الاعلام وعن التسجيلات المتوفرة للعموم (أي موقع الوكالة الالكتروني)، وعن وضع طلب تقدّم به شخص وفقاً لقانون حرية الاعلام، وأيضا المعلومات المناسبة عن استجابة الهيئة المعنية».

كما يتضمن القانون قواعد مفضّلة حول المهل الزمنية. ويجب الاجابة على الطلبات، في الحالات العادية «في الوقت المحدد» وذلك ضمن 20 يوم عمل (الفقرة الفرعية (أ) (3) (أ)). «في الحالات غير العادية»، يمكن تمديد المهلة الزمنية عبر إصدار تبليغ لعشرة أيام إضافية. في حالات كهذه، تبلغ الهيئة العامة المتقدم بالطلب أنّ المعلومات لن تتوفّر خلال مهلة الـ 20 يوماً الأولى وتعطيه/ها الفرصة لتحديد مجال الطلب أو لوضع إطار زمني بديل. في هذا الخصوص، وتعني كلمة «الظروف غير العادية» عندما يكون من الضروري معالجة الطلبات بشكل مناسب، الحاجة للتفتيش عن الوثائق لدى الوحدات الميدانية، أو الحاجة الى البحث في عدد أكبر من الوثائق، أو الحاجة الى استشارة هيئة عامة أخرى أو فروع مختلفة من الهيئة العامة نفسها (البند (أ) (6) (ب)).

كما ينصّ القانون على المعالجة «المتعدّدة الطرق» للطلبات على أساس حجم العمل الذي صرف (الفقرة الفرعية (أ) (6) (د))، إضافة الى المعالجة السريعة للطلبات في حالات يُظهر فيها المتقدم بالطلب «حاجة ملحة». على الوكالة أن تُقرّر خلال 10 أيام في ما يختص بطلبات الحاجة الملحة، وتبليغ القرار الى المتقدم بالطلب. وتكون الحاجة ملحة أيضاً إما عندما يكون من المتوقع أن يُؤدّي عدم الحصول على الوثيقة الى تهديد في الوقت القريب لحياة أو سلامة الشخص، اما عندما تدعو الحاجة الى إعلام الشعب بنشاطات الحكومة الفدرالية ويكون الهدف الأول للمتقدم بالطلب هو نشر المعلومات (الفقرة الفرعية (أ) (6) (د)).

ووفقاً للفقرة الفرعية (أ) (6) (ج)، يمكن اعتبار المتقدم بالطلب على أنه استنفد كافة الحلول الادارية اذا لم تُقدّم الهيئة الادارية جوابا خلال المهلة الزمنية المتوقعة (أي الرضا). لكن عندما تتمكن الهيئة من إثبات وجود ظروف استثنائية ومن أنها تعمل بالاجتهاد المطلوب في ملاحقة الطلب، يُمكن للمحكمة عند مراجعتها الأمر، إعطاء وقت اضافي للهيئة. لا تتضمن الظروف الاستثنائية أي تأخير ناتج عن عبء عمل متوقع للطلبات، لكن يُمكن الأخذ في عين الاعتبار أي رفا من جانب المتقدم بالطلب لتغيير مجال الطلب، أو تنظيم إطار زمني بديل للحصول على جواب على الطلب. عملياً، وكنتيجة لهذه القواعد، تمّ وضع عدد كبير من التأجيلات الطويلة في حكم المعلومات. وتملك بعض الهيئات، مثل مكتب الاستخبارات الفدرالي، تأجيلات تمتد لسنوات عدّة وحتى لعقود³²⁴، كما تمّ اعتماد العديد منها من قبل المحاكم.

وتُدخل آخر تعديلات القانون عدداً من التدابير لمواجهة هذه المشكلة. سيتمّ وضع حدود لصلاحيات الهيئات العامة لتمديد فترة الـ 20 سنة، ولا يُمكن فرض أي بدلات عند تخلفي المهل الزمنية، وعلى الوكلاء العاميين ذوي الصلة بقانون حرية الاعلام أن يُوفّروا المساعدة للمتقدمين بالطلبات من أجل حل المشكلة. إضافة الى ذلك، تمّ فرض موجب على الهيئات العامة يقضي بإصدار تقارير حول وقت الاستجابة الى الطلبات، وذلك لإدراجها في التقارير السنوية التي يصدرها وزير العدل (راجع أدناه التدابير الترويجية) (الأقسام 6 و 8 من قانون الحكومة المفتوحة).

لا ينصّ القانون على نقل الطلبات الى هيئة عامة أخرى ولا على إجراء مشاورات مع الطرف الثالث. إلا أنّ الأمر التنفيذي 12,600 الذي صدر في 23 حزيران/ يونيو عام 1987³²⁵ يتطلب من الهيئات العامة وضع إجراءات للمشاورات مع الطرف الثالث في حال الحاجة إلى الكشف عن معلومات تجارية سرية. إضافة إلى ذلك، يشير (البند (أ) (6) (ب) (iii)) إلى المشاورات مع هيئات عامة أخرى في سياق الاستجابة المؤجلة على طلبات المعلومات. عملياً، تعتبر عملية نقل الطلبات عملية مألوفة.

يجب أن تُحدّد عملية الاستجابة على الطلبات أسباب القرار إضافة الى أي حق بالاستئناف الداخلي (البند (أ) (6) (أ) (i)). وعندما يتمّ رفض طلب بأكمله أو جزءاً منه لا بدّ للتبليغ أن يشمل اسم الموظف المسؤول عن رفض القرار (أ) (6) (ج) (i)، أو منصبه أو مركزه، بالإضافة إلى تقدير مقبول لكمية المعلومات المرفوضة، إلا إذا كان هذا سيؤدي الى الكشف عن معلومات معفية من الكشف (الفقرة الفرعية (أ) (6) (و)).

وبموجب الفقرة الفرعية (أ) (3) (ب)، يجب توفير المعلومات للمتقدم بالطلب في الشكل الذي حدّده، طالما أنّ الطلب قابل لأن يصدر بهذا الشكل. ويُطلب من الهيئات العامة أن تبذل جهداً لتأمين إعادة إصدار تسجيلاتها لأهداف احترام هذا الواجب.

ويحدّد القانون قواعد مفصلة تتعلّق بالبدلات التي يُمكن احتسابها من أجل توفير المعلومات المطلوبة. وعلى كل هيئة عامة، بعد المشاورات، أن تنشر القواعد التي تحدّد جدول البدلات التي يُمكن أن تُفرض على النفاذ إلى المعلومات. بالإضافة الى اتباع الاجراءات والارشادات المتعلقة بالاعفاء من البدلات أو تخفيضها. كما يجب أن تتلاءم البدلات مع الإرشادات المنشورة، «هنا أيضاً بعد المشاورات العامة» من قبل مدير مكتب الإدارة والموازنة، كما يجب تأمين جدولاً منتظماً من البدلات لكافة الهيئات العامة (البند (أ) (4) (أ) (i)).

وينصّ القانون على ثلاث أنظمة للبدلات يُمكن فرضها على أنواع الطلبات المختلفة. في الحالة التي تتعلّق بطلبات للاستعمال التجاري، يُمكن فرض «تكاليف قياسية معقولة للبحث عن الوثائق ونسخها ومراجعتها». بالنسبة لطلبات المعاهد التربوية والعلمية التي لا تستعمل لأهداف تجارية يُمكن أن تُفرض أيضاً «تكاليف قياسية معقولة لنسخ الوثيقة» ويُمكن فرض تكاليف على كافة الطلبات الأخرى للبحث والنسخ (البند (أ) (4) (أ) (ii)). أما بالنسبة الى الفتنتين الأخيرتين من الوثائق، لا يُفرض أي بدل للساعتين الأوليين من البحث أو النسخ لأول 100 صفحة من الوثيقة. ولا يُمكن فرض أي بدل عندما تتخلفي كلفة جمع البدلات قيمة البديل (البند (أ) (4) (أ) (iv)).

وتدفع التكاليف المباشرة فقط. أما بالنسبة الى تكاليف «المراجعة»، فتتطلب فقط على الفحص الأولي للوثيقة لتحديد ما إذا يجب الكشف عنها أو عدم الكشف. إضافة الى ذلك، عندما يكون الكشف من أجل المصلحة العامة لأنه «يُمكن أن يساهم بشكل ملحوظ في الفهم العام لعمليات الحكومة أو نشاطاتها» يجب تأمين الوثائق المُسجّلة مجاناً أو بكلفة أرخص مما لو انعكست الحالة (البند (1) (4) (أ) (iii)). في الواقع، يُعتبر هذا تنازلاً لصالح وسائل الاعلام إضافة الى المنظمات غير الحكوميّة التي يُمكن أن تُظهر بأن المعلومات ستستعمل من أجل المصلحة العامة. أخيراً، لا يمكن فرض أي بدل مُسبقاً، الا اذا فشل المُتقدم بالطلب بدفع البدل في البداية أو إذا حدّدت الهيئة العامة أنّ البدل سيتخطى الـ 250 (البند (1) (4) (أ) (v)).

لا يأخذ نظام الضرائب هذا مكان أي نظام فرض بدلات قانوني آخر للمعلومات (البند (1) (4) (أ) (vi)).³²⁷

واجب النشر

ينصّ القانون على موجبين مختلفين لتوفير المعلومات للعموم على أساس وقائي. فيطلب من كل هيئة عامة نشر بعض المعلومات في السجل الفدرالي، كما تنصّ الفقرة (أ) (1)، بما فيها التالي:

- وصف للمنظمة، مكان عملها ومكاتبها الخارجية
- الطريقة التي تطلب فيها المعلومات، والشخص الذي يجب التوجه اليه
- مراجعة الوظائف العامة للمنظمة، وكل الاجراءات الرسميّة وغير الرسميّة
- التنظيم الداخلي ووصف لكافة النماذج والأوراق التي تنتجها
- بيانات حول السياسة وقواعد قانونية قابلة للتطبيق بشكل عام؛
- أي تعديلات للنقاط المذكورة آنفاً

141

يُمكن للقانون أيضاً أن يطلب من الهيئات العامة وتماشياً مع القواعد المنشورة توفير المعلومات للشعب، للتفحص أو النسخ، الا اذا كانت المعلومات ستنتشر بوقت قريب ومعروضة للبيع. كما يجب أن تكون الوثائق المعفيّة التي تمّ وضعها في 1 تشرين الثاني/نوفمبر عام 1996، مُتوفّرة بوسائل الكترونية. وتتضمّن المعلومات التي تغطيها هذه القاعدة النصوص النهائية للآراء والأنظمة، وبيانات السياسة وتفسيراتها، وإرشادات الموظفين الإداريين. وبشكل ملحوظ، تغطي هذه القاعدة المعلومات التي تمّ الكشف عنها بموجب طلب، التي «تحدّد الوكالة بأنها أصبحت أو ستصبح موضوع الطلبات التالية للتسجيلات نفسها»، إضافة الى فهرس عن هذه التسجيلات يجب أن يكون مُتوفراً بشكل الكتروني. يُمكن الغاء بعض المعلومات من هذه التسجيلات «بالدرجة المطلوبة لمنع اجتياح غير مُبرّر للحياة الشخصية»، لكن في هذه الحالات، يجب توفير تبرير خطّي وتحديد مدى المعلومات التي تمّ الغائها، إلا إذا كان ذلك سيؤدي الى الكشف عن المعلومات المعفيّة. يجب على الهيئات العامة أن يكون لديها فهرس بكافّة التسجيلات بموجب هذه القاعدة، التي يجب نشرها بشكل فصلي على الأقل (الفقرة (1) (2)).

المطلوب من كل هيئة عامة تتألّف من أكثر من عضو أن تضع في خدمة العموم تسجيلات الانتخابات الأخيرة الصادرة عن كل عضو في كل المداولات التي تقوم الهيئة بها.

الاستثناءات

تحوّل نظام الاستثناءات (المشار اليها عادة بإعفاءات) الى نظام واضح عبر التفسير القضائي لكنه قابل للتحسين. وتتصّ الفقرة الفرعية (د) على أنّ القانون لا يبرّر عدم الكشف عن المعلومات باستثناء ما ينصّ عليه القانون، وهذا لا يعطي سلطة بالإحجام عن إعطاء المعلومات للكونغرس. بتعبير آخر، إن الاستثناءات في القانون هي استثناءات شاملة بمعنى أن ما من استثناءات أخرى معترف بها. إلا أنّ الفقرة (ب) (3)، الإستثناء الثالث، يستقصي

من نطاق القانون كل الوثائق المعفّية من قوانين أخرى، طالما أنّ تلك القوانين لا تترك هامشاً لتقدير عملية عدم الكشف أو لوضع معايير خاصة لامتلاك المعلومات. يجب أن تسمح هذه الشروط باستبعاد بعض الأحكام المتعلقة بالسرية، لكنها تترك معظم قوانين السرية مكانها.

يغطي الاستثناء الأول (ب) كافة المعلومات المصنّفة على أنها سرّية بموجب معايير وضعها المرسوم التنفيذي، لأهداف تتعلق بالدفاع الوطني أو السياسة الخارجية، طالما أنّ المعلومات موضوع البحث مصنّفة بشكل مناسب بموجب المرسوم التنفيذي. يرفع المرسوم التنفيذي المعدّل 13292 كل التصنيفات - وهو تعديل للمرسوم التنفيذي 12958، وترعاها أيضاً قواعد معلومات الأمن القومي المصنّفة. التي اعتمدها الرئيس بوش في 25 آذار/مارس عام 2003³²⁸. يُعدّ هذا المرسوم بعض الضمانات الاجرائية ضد التصنيف المفرط، ويُحدّد من يُمكن له أن يُصنّف المعلومات (القسم 1، 3)، أو الأسباب الموجبة لذلك (القسم 1، 4) والفترة (القسم 1، 5). بشكل عام، إنّ المعلومات التي يُمكن تصنيفها بموجب مرسوم، هي المعلومات التي سيُسبّب الكشف عنها الضرر بالأمن القومي، أما الكشف عن المعلومات الواردة من الحكومات الأجنبية فيتوقّع دائماً أن يُسبب الضرر (القسم 1، 1). كما يمنع المرسوم أيضاً تصنيف المعلومات في بعض الحالات، على سبيل المثال للكشف عن انتهاكات القانون، أو للتحذير من وضع مُربك، أو لتضييق المنافسة (القسم 1، 7).

لا يخضع العديد من الاستثناءات الأساسية بموجب الفقرة الفرعية (ب) لاختبار الضرر. كنتيجة لذلك، تقع العديد من طلبات المعلومات ضمن الفئة «الاستثنائية». دعت المذكرة التي أصدرها وزير العدل في 4 تشرين الأول/أكتوبر عام 1993، الهيئات العامة لاستعمال هذه الصلاحية الاستثنائية للكشف عن المعلومات³²⁹. لكن مذكرة وزير العدل الأخيرة الصادرة في 12 تشرين الأول/أكتوبر عام 2001، أبطلت المذكرة السابقة، مُطالباً الهيئات العامة أن تأخذ بعين الاعتبار وبشكل دقيق نتائج أي كشف استثنائي، ونصت:

يجب على الوكالة عدم اتخاذ أي قرار استثنائي للكشف عن المعلومات المحمية بموجب قانون حرية الاعلام إلا بعد الأخذ الكامل والمدروس بعين الاعتبار للمصالح المؤسسية، والتجارية، وأمن الحياة الشخصية، التي يمكن أن تتعرّض للخطر بسبب الكشف عنها.

كما وعدت المذكرة الأخيرة الهيئات العامة بحقها بالدفاع القانوني في كل مرة يوجد «أثر لقاعدة قانونية» عن قراراتها التي تقضي برفض الكشف عن المعلومات، واستبدال اختبار «الضرر المتوقع» الذي كان يطبق سابقاً بهذا المبدأ³³⁰.

لكن قانون الحق بالإنفاذ الى المعلومات لا يتضمّن أي حكم مغاير فيما يتعلق بالمصلحة العامة العليا. وتتطلب الفقرة الفرعية (ب) الكشف عن المعلومات التي يُمكن أن تكون مستبعدة من المواد المعفّية. كما تتطلب أن يكون المتقدمون بالطلب مُطلعين على كمية المعلومات التي تمّ الغاؤها، وحيث يكون ذلك مناسباً تقنياً على المكان حيث حصل الالغاء.

ويتضمن القانون تسع استثناءات أساسية في الفقرة الفرعية (ب)، إضافة الى استثناء عام، يتعلق بالمعلومات التي تم نشرها في السجل الفدرالي، أو التي يجب أن تكون متوفرة للتفتيش من قبل العموم. وقد تمّ أنفاً تفصيل الاستثناء الأول الذي يتعلق بالمعلومات المصنّفة.

أما الاستثناء الثاني فيغطي المعلومات «المتعلقة فقط بالقواعد والممارسات الداخلية للهيئة حول الأفراد». كما لا يوجد أي اختبار للضرر بالرغم من أنّ الاستثناء بحد ذاته ضيق. وبالنسبة إلى الاستثناء الثالث، الذي يتعلق بأحكام السرية في القوانين الأخرى، فقد تمّ وصفه سابقاً. وينطبق الاستثناء الرابع على الأسرار التجارية والمعلومات السرية أو المعلومات التجارية والمالية التي تتمتع بامتياز والتي تمّ الحصول عليها من قبل طرف ثالث. مرّة أخرى، بالرغم من أنّ الاستثناء ينطبق على الشروط، لكنه لا يخضع الى اختبار الضرر. ينطبق الاستثناء الخامس

على مذكرات الهيئات الداخلية التي لن تكون متوفرة لأطراف قيد المحاكمة. هذا يعني أن الأمر يتعلق باستثناء المداولات الداخلية أو ما يُسمى بـ«مساحة للتفكير».

يُغلي الاستثناء السادس ملفات يُمكن في كشفها «أن تشكل اجتياحا غير مُبرر للحياة الشخصية»، وهذا شكل قوي من أشكال اختبار الضرر. عملياً، تُطبّق المحاكم اختبار المصلحة العامة المُعدلة وذلك لتحديد ما إذا كان التدخل في الحياة الخاصة مُبرراً أم لا. أما الاستثناء السابع فيتعلق بمجموعة من المعلومات الهادفة الى المحافظة على الاستقرار الأمني، التي، تملك اختبارات ضرر داخلية، بغض النظر، عن استثناء واحد يتعلق بحماية المصادر السرية للمعلومات.

أما الاستثناء الثامن فيتعلق ببعض التقارير التي حضرتها هيئة عامة مسؤولة عن تنظيم المؤسسات المالية. مرة أخرى، وبالرغم من أن الضرر يُمكن أن يكون متوقعاً، فمن المُفيد أن يخضع الاستثناء بصراحة لاختبار الضرر. أما الاستثناء الأخير، الغائب عن معظم قوانين الحق بالمعلومات، (جاءت اضافته تحت ضغط مصانع النفط) فيتعلق بالمعلومات الجيولوجية والجغرافية التي تتعلق بالآبار - ولا تخضع لاختبار ضرر. لكن الاستثنائين الأخيرين اللذين تم ذكرهما نادراً ما يُستعملان في الممارسة.

تُستثنى بعض المعلومات، بموجب الفقرة الفرعية (ج)، كلياً من نطاق القانون (يشار إليها عادة على أنها استثناءات). تتعلق هذه المعلومات بالتحقيق الجنائي حيث لا يكون الشخص على علم بالتحقيق، ويُمكن التفكير بأن الكشف عن المعلومات قد يُعيق الملاحقة، والمعلومات التي تمتلكها هيئة قضاء جنائي تحت اسم مُقدم المعلومات، إلا إذا كان وضع مُقدم المعلومات عاماً، وأيضاً المعلومات المُسجلة التي يمتلكها المكتب الفدرالي للتحقيق المُتعلقة بالاستخبارات الأجنبية أو الارهاب الدولي.

143

الاستثناءات

يجب على المتقدم بالطلب أن يستأنف للمرة الأولى بشأن أي رفض للكشف عن المعلومات لدى رئيس الهيئة العامة المعنية. وعليه أن يتخذ القرار بشأن هذا الاستئناف الداخلي ضمن 20 يوم عمل، وفي حال رفض الاستئناف، كاملاً أو جزئياً، يجب على المتقدم بالطلب أن يُبلغ بإمكانية المراجعة القضائية (البند (أ) (6) (ii)). في الحالات غير العادية - كما ذكر سابقاً فيما يتعلق بالطلب الأصل - يُمكن تمديد هذه الفترة بموجب ائذار خطي لعشرة أيام أخرى فقط (البند (أ) (6) (i)). وإن لم تأت الاستجابة ضمن المهلة الزمنية، يُمكن للمتقدم بالطلب أن يستأنف مباشرة في المحاكم.

لا يُوجد أي وسائل للاستئناف لدى مؤسسة ادارية مُستقلة. هذا نقص خطير في القانون. إلا أن جهوداً تبذل لمعالجة هذا الأمر. فالتعديلات الحديثة للقانون ستؤسس مكتباً جديداً لخدمات معلومات الحكومة ضمن الأرشيف الوطني وإدارة السجلات، وسيكون مُفوضاً، بإصدار توصيات لاصلاح النظام وللتدخل في حل الخصومات بين المُتقدمين بالطلبات والهيئات العامة، بهدف تخفيف الحاجة الى اللجوء الى القضاء³³¹.

إذا تم استنفاد نظام الاستئناف الداخلي، يوجّه الاستئناف إلى محاكم عدّة، بحسب خيار المتقدم بالطلب (الفرقة الفرعية (أ) (4) (ب)). يوجّه الاستئناف أيضاً إلى المحاكم في حال تمّ تخطي المهل الزمنية للاستجابة، وتلك التي تخضع لظروف استثنائية (راجع أعلاه، في فقرة الضمانات الاجرائية) (البند (أ) (6) (ج) (i)). على الهيئة العامة المُدافعة أن تُقدّم جواباً ضمن 30 يوماً يتعلق بنتائج طلب الشكوى (الفرقة الفرعية (أ) (4) (ج)). يُمكن للمحكمة أن تفرض على الهيئة العامة إبراز الوثيقة التي تتضمن المعلومات من أجل مراجعتها باجتماع مغلق إذا قضت الحاجة، وتأمّر الهيئة العامة بالكشف عن الوثيقة.

تفحص المحكمة الأمر من جديد، ويقع عبء الإثبات على الهيئة العامة لتبرير عدم الكشف. عندئذ، يجب على المحكمة أن تُعطي «الوزن الحقيقي» لشهادة القسم التي أعطتها الهيئة العامة حول ما اذا كانت المعلومات تقع ضمن مجال الاستثناء (الفقرة الفرعية (أ) (4) (ب)). عند التطرق الى الاستثناءات التي تتعلق بالتنازل عن البدلات، تدرس المحكمة الأمر من جديد، لكن على أساس الملف الموجود أمام الهيئة العامة (البند (أ) (6) (أ) (vii)).

كما يُمكن للمحكمة، في كل الحالات التي يكون فيها المُتقدم بالشكوى قد «ربح الدعوى بشكل حقيقي»، أن تأمر الحكومة بدفع بدلات المحامي والتكاليف الأخرى للدعوى (الفقرة الفرعية (أ) (4) (ه)). في حال عدم احترام قرار المحكمة، يُمكن مُعاقبة الموظف المسؤول للتسبب باهانة القضاء (الفقرة الفرعية (أ) (4) (ز)).

العقوبات وتدابير الحماية

يتضمن القانون آلية لمعالجة حالات عرقلة النفاذ. عندما تطرح ظروف المسألة التي تتحمل فيها الحكومة الأعباء أسئلة عما اذا كان الموظف في الهيئة العامة «تصرف بطريقة عشوائية أو بتسلط» فيما يتعلق بامتلاك المعلومات، فعلى المجلس الخاص أن يتبع اجراءً لتحديد ما اذا كان التصرف السلوكي مسموحاً. ويضع نتائج هذا الاجراء لدى السلطة الادارية للهيئة العامة المعنية، اضافة الى الموظف المعني (الفقرة الفرعية (أ) (4) (و)).³³² لم تطبق هذه الاحكام أبداً. الا أنّ معظم تعديلات القانون تتطلب من وزير العدل انذار المجلس الخاص بشأن كل حالة تم وصفها سابقاً، ويُطلب من وزير العدل والمجلس الخاص تقديم تقرير سنوي للكونغرس حول هذه الفقرة (القسم 6 من قانون الحكومة المفتوحة).

لا ينص القانون على حماية عامة للموظفين الذين يبحثون عن المعلومات بشكل غير مُناسب. إلا أنّ القسم 1. 8 من المرسوم التنفيذي 13292 يُشجّع على الاعتراض في حال التصنيف غير المناسب للمعلومات، ويلحظ الحماية للمسؤولين الذين اطلقوا هكذا اعتراضات. يُقدّم عدد من القوانين، بما فيها قانون ساربان-أوكسلي الصادر عام 2002³³³، بعض الحماية لمطلقى صفارة الانذار لكن لا يوجد تشريع شامل لحماية مطلقى صفارة الانذار.³³⁴

التدابير الترويجية

تعتبر العديد من التدابير الترويجية ضرورية بموجب قانون النفاذ إلى المعلومات والقواعد المشتقة منه. ويطلب المرسوم التنفيذي 13392 الذي اعتمد في كانون الأول/ديسمبر عام 2005³³⁵ من الهيئات العامة تعيين رئيس لقانون حرية الاعلام مع اعطائه صلاحيات واسعة لضمان تطبيق جيد للقانون، بما في ذلك، الاشراف على التطبيق، عبر اصدار توصيات للتغييرات الضرورية وعبر تعزيز الوعي العام حول أهداف الاستثناءات (فقرة 2 (أ) و (ب)). تركز التعديلات الحديثة للقانون هذه الأحكام على المستوى القانوني³³⁶. كما يُطلب من الهيئات العامة أيضاً تأسيس مركز أو أكثر لخدمة المُتقدمين بالطلبات بموجب قانون حرية الاعلام، وتعيين وكيل أو أكثر وفقاً لقانون حرية الاعلام لمُتابعة الناس. تُعتبر مراكز الخدمة كخطوة أولى بالنسبة للمُتقدمين بالطلبات الذين يسعون لمعرفة الى أين وصلت طلباتهم للحصول على المعلومات، في حين أنّ الوكلاء هم عبارة عن مُشرفين يُمكن للمُتقدمين بالطلبات الرجوع اليهم لمعالجة قلقهم .

يُطلب من كل رئيس هيئة عامة تحضير دليل وتوفيره للعموم، ويتضمن فهرساً بكافة الأنظمة الأساسية للمعلومات، ووصف لأنظمة أمكنة المعلومات وإصدار كتيّب للحصول على أنواع المعلومات العامة من الهيئة العامة (الفقرة الفرعية (ز) من القانون).

يجب على الهيئات العامة أن ترفع تقارير سنوية إلى وزير العدل حول نشاطاتها بموجب القانون ويجب على تلك التقارير السنوية أن تكون متوفرة للعموم، بما في ذلك عبر الوسائل الالكترونية. يجب أن توفر التقارير، بشكل خاص، المعلومات التالية:

- عدد الطلبات التي رفض فيها الكشف عن المعلومات بالإضافة إلى الأسباب؛
- عدد الاستثناءات، نتائجها وأسباب كل استثناء لم يؤدي الى الكشف عن المعلومات؛
- لائحة بكل القوانين المعتمد عليها لرفض الكشف عن المعلومات، سواء أقرت المحكمة رفض الكشف أم لم تفعل، ومدى المعلومات التي لم يكشف عنها؛
- عدد الطلبات المعلّقة ومعدّل عدد الأيام التي علّقت فيها؛
- عدد الطلبات التي تمّ استلامها ومعالجتها، بالإضافة الى معدل عدد الأيام لمعالجة الطلبات ذات الانواع المختلفة؛
- مجموع الضرائب المفروضة؛
- وعدد الموظفين بدوام كامل من الذين يعملون على النفاذ إلى المعلومات.

على وزير العدل أيضاً أن ينشر كل التقارير السنوية في موقع إلكتروني مركزي وأن يُعلم كل لجان الكونغرس بالموضوع (الفقرة (هـ) (3)). على وزير العدل وبالتشاور مع مدير مكتب إدارة الموازنة والإدارة أن يُحدّد خطوطاً توجيهية للتقارير والأداء الذي لا بدّ للتقارير السنوية الالتزام بها، كما لا بدّ له من أن يرفع تقريراً سنوياً يُحدّد فيه عدد الحالات المرتبطة بتطبيق القانون والاستثناء الذي تمّ الارتكاز إليه في كل حالة من الحالات، والحكم الصادر في كل مسألة والأعباء والعقوبات المفروضة (الفقرتان (هـ) (4) و (5))³³⁷.

145

ويغرض القسم 3 من المرسوم التنفيذي 13392 على الهيئات العامة أن تراجع وتُقدّر نشاطاتها بما يتعلق بحق المعلومات استناداً الى الانجازات الرقمية وأن تُفتش عن وسائل لإلغاء أو تخفيف الطلبات المُتراكمة. ولا بدّ من وضع خطة لتأمين احترام المعايير المطبّقة، بما في ذلك عبر زيادة النشر الوقائي للمعلومات، تفادياً للجوء الأفراد إلى آلية تقديم الطلب. يفترض بالخطة أن تشتمل على مراحل واضحة ومهل زمنية محدّدة وترفق ببيان يتعلق بتحضير وتنفيذ الخطة التي رفعتها الهيئات العامة في التقارير السنوية في العامين 2005 و2006. والمطلوب من وزير العدل أن يرفع تقريراً إلى الرئيس حول التنفيذ بعد مضي 10 أشهر على اعتماد المرسوم. وقد سجّل التقرير الذي نشر في شهر تشرين الأول/أكتوبر من العام 2006 أن كل الهيئات العامة قد راجعت أداءها بموجب القانون ووضعت لنفسها خطماً تنفيذية³³⁸. في الوقت نفسه، أشار التقرير إلى المشاكل في عدد من الخطط، والخطوات الآيلة إلى معالجتها³³⁹. يبقى معرفة مدى فاعلية تطبيق هذه الخطط.

الملاحظات

160. القانون متوفر على: http://www.antikorruptsiya.gov.az/eng/img/Law_on_right_to_obtain_information_done.pdf
161. متوفر على: <http://www.ijnet.org/Director.aspx?P=MediaLaws&ID=25178&LID=1>
162. بانيسار، د.، حرية المعلومات حول العالم 2006: مسح عالمي للنفوذ الى قوانين المعلومات لدى الحكومة (منظمة الخصوصية العالمية، 2006)، ص. 47، متوفر على: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>
163. كيف يعمل القانون "بخصوص الحصول على المعلومات" في أذربايجان؟ (معهد حقوق وسائل الاعلام، 2007). إن معهد حقوق وسائل الاعلام هو هيئة تأسست من قبل أذربايجان إنترنيوز. متوفر على: <http://www.internews.az/eng/media/>
164. صدر القانون في 11 تموز/يوليو عام 2006. تم ادخال التعديلات في 20 تشرين الأول/ اكتوبر عام 2006.
165. متوفر على: <http://parliament.bg/?page=const&Ing=en>
166. متوفر على: <http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm>
167. متوفر على: http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/C4EA720F-B6D3-4316-A3F9-CB4BEB9251B1/0/06_Law_Protection_Classified_Information_EN.pdf
168. راجع: http://www.aip-bg.org/documents/press_070607_eng.htm
169. راجع النفاذ الى المعلومات في بلغاريا: 2006 (منظمة برنامج النفاذ الى المعلومات، 2007) التمهيد. متوفر على: <http://www.aip-bg.org/pdf/report2006-en-end.pdf>
170. لمنظمة برنامج النفاذ الى المعلومات وحدها 120 استثناءً في المحكمة.
171. ان مناقشة هذا الموضوع موجودة في فقرة الاستثناءات.
172. راجع المواد 2 (1) و 7 (1). راجع أيضاً المادة 9 (2).
173. الأحكام الانتقالية والنهائية للتعديلات.
174. س. ب. غوبتا ضد رئيس الهند AIR (SC) 149 (1982)، ص. 234. راجع أيضاً براديش ضد راج ناران وآخرون، SCC 428 4 (1975)، وجريدة إينديان أكسبرس (بومباي) Pvt. Ltd ضد الهند، SCC 1 641 (1985).
175. وثيقة رقم C-98 عام 2000. متوفرة على: http://orissagov.nic.in/e-magazine/oris-saannualreference/ORA-2004/pdf/the_freedom_of_inf_act2002.pdf
176. لمراجعة مفصلة لتطورات الحق بالمعلومات المحلي والاقليمي في الهند راجع المادة 19، مركزا لسياسات البديلة، مبادرة الكومنولث لحقوق الانسان ولجنة باكستان لحقوق الانسان، التوجهات العالمية حول الحق بالمعلومات: مسح جنوب آسيا (لندن: تموز/يوليو، 2001). متوفر على: <http://www.article19.org/pdfs/publications/south-asia-foi-survey.pdf>
177. قانون الحق بالمعلومات، رقم 22 الذي صدر عام 2005. متوفر على: <http://permin.nic.in/RTI/WelcomerTI.htm>
178. المعلومات المتوفرة للمؤلف من شيكار سينغ، 13 تشرين الثاني/نوفمبر عام 2007.
179. المادة 370 من دستور الهند تمنح "وضعاً خاصاً" لولاية جامو وكاشمير، كما لا يمكن للبرلمان أن يصدر قوانين لولاية منهما الا بموافقة تلك الولاية.
180. متوفر على: <http://jkgad.nic.in/roi/JK-RTI-Act-2004.pdf>
181. راجع الحق بالمعلومات (تنظيم البدل والكلفة) قواعد، 2005، اعتمد في أيلول/سبتمبر عام 2005 والحق بالمعلومات (تنظيم البدلات والكلفة) (تعديل) قواعد، 2005، اعتمد في 27

تشريين الأول/أكتوبر عام 2007. متوفران على: <http://persmin.nic.in/RTI/Welcom-eRTI.htm>

182. لا تملك الهند تشريعاً خاصاً بمطلق صغار الانذار لكن القرار 89، الذي اعتمد في 21 نيسان/أبريل 2004 من قبل وزير الموظفين والمشاكل العامة ومعاشات التقاعد، يؤمن بعض الحماية لهم.

183. متوفر على: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica/jam62.html>

184. متوفر على: http://www.jis.gov.jm/special_sections/ATI/ATIACT.pdf

185. بموجب قانون (تعديل) النفاذ الى المعلومات، 2003، الذي اعتمد في كانون الأول/ديسمبر عام 2003. متوفر على: http://www.jis.gov.jm/special_sections/ATI/Amendment.pdf راجع، بشكل خاص، القسم الجديد 5 (1). اعتمدت التنظيمات عام 2003، ونصت على تطبيق مختلف أوجه القانون. متوفر على: http://www.jis.gov.jm/special_sections/ATI/regulations.pdf المراجع موجودة في مواد القانون كما هو معدل.

186. الورقة الخضراء هي وثيقة مناقشة رسمية تسهل المزاد العام وتجري مناقشات قبل صياغة مقترحات السياسة اما في ورقة بيضاء أو في مسودة تشريع

187. وفقاً لكاتي سيومينام، تم توقيف القانون لـ 11 سنة قبل أن يمر بمشاورات كثيفة مع المجتمع المدني. راجع النفاذ الى المعلومات في أميركا اللاتينية والكاريبي، متوفر على: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/comlawj/cont/2/arc/arc2.pdf>

188. تلقى الفريق الموافقة لجهة نطاق سلطته من قبل الوزير، فمن دون ذلك لم يكن يملك أي صلاحية

189. التقرير متوفر على: http://jard.gov.jm/ati/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=1&gid=70&orderby=dmdate_published&ascdesc=DESC

190. بموجب المادة 30 (4) من قانون التفسيرات الجمائي، يعني هذا أن التنظيم يجب أن يقدم الى غرفتي البرلمان في أقرب وقت ممكن أو يمكن لغرفة من الاثنين، ضمن 21 يوماً، أن تلغي التنظيم. تعني جملة "خاضع لقرار ايجابي" أن التنظيم لا يدخل حيز التنفيذ الا اذا صدق عليه قراراً صدر عن كل غرفة من غرفتي البرلمان

191. قانون رقم 20 الصادر عام 1982. راجع المادة 10 من القانون. متوفر على: <http://www.moh.gov.jm/laws.statutes/The%20Archives%20Act.pdf>

192. راجع مراجعة القانون الجمائي في الرسالة الاخبارية الصادرة عن مبادرة الكمنولث لحقوق الانسان عام 2006، متوفرة على: http://www.humanrightsinitiative.org/publications/nl/newsletter_spring_2006/article6.htm

193. راجع الملاحظة 189

194. متوفر على: http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/frame_01.html

195. راجع ريببينا، نظم الكشف في الحكومة المحلية في اليابان، المكتب الوطني للأبحاث الآسيوية، صفحة رقم 16، تشرين الأول/أكتوبر عام 1999، ص.3. الحالة الوحيدة المماثلة هي: مخبر القضية الاجرامية في المحكمة العليا، عدد 22. رقم 23 (1969)، ص. 1490 ("قضية فيلم محملة هكاتا")

196. عدله القانون رقم 84 عام 2004، الذي دخل حيز التنفيذ في 1 نيسان/أبريل عام 2005. النسخة المعدلة متوفرة على: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/AIHAO.pdf>

197. راجع ريببينا وشولتز، معلومات الحكومة اليابانية: قواعد جديدة للنفاذ، <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/japanfoia.html>

198. القانون الذي أسس الكشف عن المعلومات ومجلس مراجعة قانون حماية المعلومات الشخصية، قانون رقم 60 عام 2003، اعتمد في 30 آذار/مارس عام 2003.
199. مذكرة غير منشورة للورنس ريببينا، في 2 تشرين الأول/أكتوبر عام 2007
200. راجع ريببينا وشولتز، ملاحظة رقم 197. هذا القانون هو عملياً مماثل لقانون الحق بالإنفاذ الى المعلومات، بالرغم من أنه ينطبق على الهيئات العامة بعكس الهيئات الحكومية
201. مذكرة غير منشورة للورنس ريببينا، 2 تشرين الأول/أكتوبر عام 2007
202. ينص هذا بشكل عام أنه يجب على الهيئات العامة عند رفضها لطلب ما، أن تعطي أسباباً لهذا الرفض. قانون التدبير الإداري متوفر على: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/APA.pdf>
203. راجع المادة 57 من قانون فحص الاستئناف الإداري والمادة 46 من قانون ملاحقة القضية الادتيرية. مذكرة غير منشورة للورنس ريببينا، 2 تشرين الأول/أكتوبر عام 2007.
204. عادةً أقل من 10 في السنة من كل الهيئات العامة. المرجع نفسه
205. دخل حيز التنفيذ في 1 نيسان/أبريل عام 2005، عندما دخل القانون الجديد لمجلس المراجعة حيز التنفيذ، زاد عدد المجلس من 12 الى 15 مجلساً. راجع اعلاه.
206. معلومات تتعلق بمجلس المراجعة وقّرها لورانس ريببينا في 12 تشرين الثاني/نوفمبر عام 2007.
207. ملاحظة رقم 196.
208. راجع: <http://www.legislationonline.org/legislations.php?jid=29&Itid=14>
209. متوفر على: <http://www.lrgislationonline.org/upload/legislations/0b/b3/71bdeda3cd18a208b73f34711206.pdf>
210. راجع ألاماز كالت، النفاذ الى المعلومات في كيرغستان في آسيا الوسطى - للمدافعة عن المستقبل: وسائل الاعلام في المجتمعات المتعددة الثقافات واللغات (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا 2003)
211. متوفر على: <http://www.article19.org/pdfs/analysis/kyrgyzstan-foi-06.pdf> يرفق بالقانون ملحق للتحليل؛ بالرغم من أن هذه مسودة رسمية، لكن التي اعتمدها القانون في النهاية كانت مشابهة للتي تم تحليلها.
212. معلومات قدمتها ماريا ليزيتسينا في 4 تشرين الثاني/نوفمبر عام 2007. على أساس دراسة ال IHRG التي كتبها نوريك تكتاكونوف.
213. اعتمدت بعض البلدان قوانين لترعى الاجتماعات المفتوحة. على سبيل المثال، قانون السان شاين الذي اعتمده حكومة الولايات المتحدة، U.S.C. 552b 5، متوفر على: <http://www.usdoj.gov/oip/gisastat.pdf>
214. عندما تم اعتماد الحق القومي بالمعلومات أولاً في المكسيك
215. ان نسخة من الدستور كما كان عام 2002 متوفرة على: <http://historicaltextarchive.com/sections.php?op=viewarticle&artid=93#TICI>
216. يتطلب التعديل الدستوري دعم 16 ولاية ليتمر
217. نشر في Diario Oficial de la Federación في تموز/يوليو عام 2007
218. أي، في تموز/ يوليو عام 2008
219. عندما اعتبرت ضمانات الحق بالمعلومات ذات وضع دستوري
220. متوفر على: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/laweng.pdf>
متوفر في اللغة الاسبانية كما هو معدل على: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/244.pdf>
221. تنظيم القانون الفدرالي للشغافية والنفاذ الى المعلومات العامة الحكومية، الذي اعتمد في 11 حزيران/يونيو عام 2003. متوفر بالاسبانية على: http://www.sre.gob.mx/transparencia/docs/regamento__Iftaipg.htm

222. بالتعاون مع المعهد الفدرالي للنفاز الى المعلومات، أعلن الرئيس السابق للبنك الدولي بول ولغويتز: "كنت مندهشاً من المعهد الفدرالي للنفاز الى المعلومات، بشكل خاص، وهو الوكالة المستقلة التي توفر للمواطنين العاديين النفاز الى المعلومات العامة." في مؤتمر صحافي، عقد في منتراي، المكسيك في 26 نيسان/ابريل عام 2006. متوفر على:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/MEXICOEXTN/0,,contentMDK:20903722~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:338397,00.html>
223. ضائع في الانتقال: طموحات جسورة ونتائج محدودة لحقوق الانسان وفقاً لفوكس (منظمة رصد حقوق الانسان، 2006)، ص. 4. متوفر على:
<http://hrw.org/reports/2006/mexico0506/mexico0506web.pdf>
224. راجع الشفافية والصمت: مسح حول النفاز الى المعلومات والممارسات في أربعة عشر بلداً (مبادرة العدالة في المجتمع المفتوح، 2006)، ص. 43. متوفر على:
http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/transparency__20060928
225. سوبال، د. وغوبادو، ب.، المعهد الفدرالي للنفاز الى المعلومات العامة في المكسيك وثقافة الشفافية، شباط/فبراير عام 2005، ملخص تنفيذي. متوفر على:
<http://www.global.asc.upenn.edu/index.php?page=32>
226. عدلت المادة 6 في 6 حزيران/يونيو عام 2006
227. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (III) 217A، في 10 كانون الأول/ديسمبر عام 1948
228. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (XXI) 2200A، في 16 كانون الأول/ديسمبر عام 1966، دخل حيز التنفيذ في 23 آذار/مارس عام 1976
229. تم اعتماد تنظيم في حزيران/يونيو عام 2003 الذي، من بين أمور أخرى، يتطرق الى مسألة معالجة الطلبات. راجع الملاحظة 221
230. الذي دخل حيز التنفيذ في 31 كانون الأول/ديسمبر عام 1981. متوفر على:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf>
231. ظهر أن هيئات عامة مختلفة تفسر هذا بشكل مختلف، فالبعض يفرض كلفة على الصفحات وأخرى على الوثيقة كاملة.
232. راجع: www.sisi.org.mx
233. يأتي شرح هذا بتفصيل أكبر في المواد 25-8 من التنظيم الصادر عام 2003، ملاحظة 221
234. يتضمن تنظيم عام 2003 قواعد موسعة حول التصنيف
235. معنى هذا غير واضح
236. راجع المادة 2 (5). متوفر على: <http://www.idlo.int/texts/leg6577.pdf>
237. راجع المواد 2 (5) و (6)
238. القانون رقم 27.806 متوفر بالشكل المعدل على:
http://justiceinitiative.org/db_resource2/fs__id=15210
239. لجنة حماية الصحفيين، هجوم على الصحافة 2002 attacks on the press 2002. متوفر على:
<http://www.cpj.org/attacks02/americas02/peru.html>
240. يتماشى مع المادة 2 (5) حول اللجنة التي تؤمن الحماية الواسعة لهذا النوع من المعلومات، كما هو مذكور أعلاه
241. هذا هو الحق بالنفاز الى المعلومات الشخصية للفرد
242. قانون رقم 108 الصادر عام 1996، المادة 32. متوفر على: http://www.acts.co.za/con-stitution_of_the_republic_of_south_africa_1996.htm

243. المادة 32 (2) والجدول 6، البند 23 من دستور عام 1996
244. قانون رقم 2، 2000. متوفر على: <http://www.gov.za/gazette/acts/2000/a2-00.pdf>
245. راجع الشفافية والصمت: مسح حول النفاذ الى المعلومات وممارسات أربعة عشر بلداً (مبادرة العدالة في المجتمع المفتوح، 2006)، ص. 43. متوفر على: http://www.soros.org/re-sources/articles_publications/publications/transparency_20060928
246. المرجع نفسه، ص. 69
247. ملحق، ص. 85. متوفر على: http://www.sahrc.org.za/sahrc__cms/downloads/Annexures.pdf
248. المذكور في الشكل A من الملحق B من التنظيم المتعلق بتعزيز النفاذ الى المعلومات، رقم R. 187، في 15 شباط/فبراير عام 2002. متوفر على: http://www.dme.gov.za/pdfs/about__dme/paia__regulations.pdf
249. المرجع نفسه، الجزء الثاني، الملحق A
250. للمواطنين الأفراد، تم وضع الحدود على 192، R27 للمتزوجين
251. قانون تعزيز النفاذ الى المعلومات، عام 2000 استثناءات وتحديات الأهداف المنصوص عليها في المادة 22 (8)، رقم R991، في 14 تشرين الأول/أكتوبر عام 2005. متوفر على: <http://www.info.gov.za/gazette/regulation/2005/28107.pdf>
252. قانون تعزيز النفاذ الى المعلومات، عام 2000 التنظيمات وتعزيز النفاذ الى المعلومات، رقم R. 990، في 13 تشرين الأول/أكتوبر عام 2006. متوفر على: <http://www.info.gov.za/gazette/regulation/2006/29278.pdf>
253. قانون الكشف المحمي، رقم 26 صدر عام 2000
254. ملاحظة 248، التنظيمان 4 و 5
255. المرجع نفسه، التنظيمين 2 و 3
256. وثيقة الحكومة متوفرة على: http://www.riksdagen.se/templates/R__Page__6307.aspx
257. متوفر على: http://www.riksdagen.se/templates/R__Page__6313.aspx
258. الذي دخل حيز التنفيذ في 24 تشرين الأول/أكتوبر عام 1998. متوفر على: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/55/42/b451922d.pdf>
259. قانون رقم 100 صادر عام 1980. متوفر باللغة السويدية على: <http://www.notisum.se/index2.asp?iParentMenuID=236&iMenuID=314&iMiddleID=285&top=1&Template=/template/index.asp> ايجاد قانون السرية السويدي باللغة الانكليزية لكنه ذكر بعض التفاصيل في الفصل 3 من الوثيقة الرسمية التي أصدرها وزير العدل، النفاذ العام الى المعلومات والسرية لدى السلطات السويدية، (كانون الأول/ديسمبر عام 2004). متوفر على: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/68/28/b8e73d81.pdf>
260. سوانستروم، ك.، النفاذ الى المعلومات - وسيلة فاعلة للسيطرة على السلطة العامة. في ملف مع الكاتب
261. المرجع نفسه، ص. 3
262. النفاذ العام الى المعلومات والسرية لدى السلطات السويدية، ملاحظة 259، الفصل 2.1
263. بحسب سوانستروم، في الحالات العادية يتم توفير المعلومات خلال يومين أو ثلاثة أيام. ملاحظة 260، ص. 5
264. المرجع نفسه

265. المرجع نفسه
266. النفاذ العام الى المعلومات والسرية لدى السلطات السويدية، ملاحظة 259، الفصل 3.6.1
267. التعليمات المذكورة في قانون السرية، القانون السويدي حول القوانين 1980:657. متوفر على: <http://www.notisum.se/index2.asp?iParentMenuID=236&iMenuID=314iMiddID=285&top=1&stemplate=/template/index.asp>
268. النفاذ العام الى المعلومات والسرية لدى السلطات السويدية، ملاحظة 259، الفصل 3.3.2
269. المرجع نفسه، الفصل 3.5.4
270. المرجع نفسه، الفصل 3.3.3
271. راجع بانيسار، د. حرية المعلومات حول العالم 2006: مسح شامل لقوانين النفاذ الى المعلومات الحكومية (المنظمة الدولية لحماية الخصوصية، 2006)، ص. 142 تتضمن مثلاً عن هذا. متوفر على: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>
272. المادة 58. دستور 1997 متوفر على: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/th00000_.html
273. المادة 59
274. المواد 56 و57. ان دستور عام 2007 متوفر على: <http://asianlii.org/th/legis/const/2007/>
275. (1997)B.E. 2540. متوفر على: http://www.oic.go.th/content__eng/act.htm
276. راجع على سبيل المثال، حالة التعرض للفساد في المدارس التايلاندية باستعمال قانون الحق بالمعلومات في المادة 19، مركز السياسات البديلة، مبادرة الكومنولث لحقوق الانسان ولجنة حقوق الانسان في باكستان، الميول العالمية للحق بالمعلومات: مسح جنوب آسيا (لندن: تموز/يوليو، 2001)، ص. 23-24. متوفر على: <http://www.article19.org/pdfs/pub-lications/south-asia-foi-survey.pdf>. راجع أيضاً الموقع الإلكتروني للجنة المعلومات الرسمية: http://www.oic.go.th/content__eng/default__eng.asp
277. موصوف على أنه مجلس لترجمة القانون المعتمد عليه
278. <http://www.oic.go.th/iwebstat/istatyear.asp?language=En> راجع أيضاً:
279. متوفر على: http://www.freedominfo.org/documents/uganda__ati__act__2005.pdf
280. ان تفويض اللجنة ليس واضحاً بشكل كامل لكن يبدو أنها هيئة من شأنها وضع القواعد الداخلية لنظام القضاء.
281. المادة 39 من نسخة القانون المعتمد عليها في هذا الفصل تعود الى المواد 35 و40 لكننا نقدر ان هذه غلطة، بما أن المواد التي تتعلق بالاستئنافات هي في الواقع المواد 37 و38. المملكة المتحدة
282. راجع، على سبيل المثال، قانون الكشف المحمي في جنوب أفريقيا، 2000 وقانون الكشف للمصلحة العامة الصادر عام 1998 في المملكة المتحدة
283. أسست المحكمة الأوروبية في بعض الحالات حقاً بالنفاذ الى المعلومات على حساب حقوق أخرى على سبيل المثال العائلة والخصوصية راجع فصل هذا الكتاب الذي يتعلق بالمعايير الدولية والميول.
284. متوفر على: <http://www.cfoi.org.uk/foiact2000.html>
285. حرية المعلومات (سكوتلندا) قانون 2002. متوفر على: <http://www.hmso.gov.uk/legislation/scotland/acts2002/20020013.htm>
286. متوفرة على: <http://www.dca.gov.uk/foi/reference/legislation.htm#coverage>.

287. رسمياً قانون حرية المعلومات (تعديل). متوفر على: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200607/cmbills/062/2007062.pdf>
288. راجع: http://www.bbc.co.uk/blogs/opensecrets/2007/06/maclean_bill__lacks_a_lords_spo.html : <http://www.cfoi.org.uk/#other> : راجع أيضاً
289. راجع: <http://www.justice.gov.uk/news/newsrelease251007c.htm>
290. هذا أيضاً موجود ضمناً في قانون الممارسة (راجع أدناه)، الذي ينص على هدف توفير المساعدة للمتقدمين بالطلبات هو توضيح الطلب، وليس تحديد سبب تقديم الطلب (فقرة 9)
291. اعتمد في 25 تشرين الثاني/نوفمبر عام 2004. متوفر على: <http://www.dca.gov.uk/foi/reference/impref/codepafunc.htm>
292. يمدد تنظيم حرية المعلومات (وقت الاستجابة للطلب) 2004، أداة قانونية 2004 رقم 3364، الذي اعتمد في كانون الأول/ديسمبر عام 2004، المهل الزمنية للهيئات المختلفة. متوفر على: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043364.htm>
293. راجع أدناه، في فقرة الاستثناءات
294. تنظيم حرية المعلومات وحماية البيانات (حدود وتكاليف مناسبة) لعام 2004، دخل حيز التنفيذ في 1 كانون الثاني/يناير عام 2005 فقرة 6. متوفر على: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043244.htm>
295. الأهداف متوفرة على: <http://www.dca.gov.uk/consult/dpr2007/cp2806-condoc.pdf>
296. تم اعتماد عدد من الخطط المختلفة وهي متوفرة على: http://www.ico.gov.uk/Home/what_we_cover/freedom_of_information/publication_schemes/model_schemes.aspx
297. أمر حرية المعلومات (ازالة المحظورات القانونية على الكشف عن المعلومات وتلخيصها) لعام 2004، دخل حيز التنفيذ في 1 كانون الثاني/يناير عام 2005. وهو متوفر على: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043363.htm>
298. لقد تم انتقاد هذا القانون بشكل واسع. راجع، على سبيل المثال، المادة 19 والحرية، أسرار، جواسيس ومطلقى صفارة الانذار: حرية التعبير والأمن القومي في المملكة المتحدة (2000)، لندن، المادة 19 والحرية)
299. راجع: <http://www.justice.gov.uk/news/newsrelease251007c.htm>
300. هذا بالإضافة الى الاقصاء الكامل من نطاق القانون لهيئات الأمن تلك. راجع أعلاه، في فقرة المدى
301. قانون حماية البيانات عام 1998، القسم (2)
302. قانون حماية البيانات عام 1998، القسم 6 (4)
303. على شكل قانون الكشف عن المصلحة العامة عام 1998، متوفر على: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm>
304. متوفر على: <http://www.dca.gov.uk/foi/practitioner/index.htm>
305. التقرير السنوي لعام 2006 متوفر على: <http://www.justice.gov.uk/publications/freedomofinformationquarterly.htm>
306. التقرير السنوي لعام 2007 متوفر على: http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/corporate/detailed_specialist_guides/annual_report_2007.pdf
307. في التعديل الأول، متوفر على: <http://www.usconstitution.net/const.html#Am1>.
308. الولايات المتحدة 1 (1978)، ص. 15KQED هوشين ضد شركة

309. اعتمدت السويد التشريع عام 1776
310. شمل قانون السويد في البداية فنلندا، ثم الأراضي الواقعة تحت السلطنة السويدية. اعتمدت فنلندا حمايتها الخاصة لحق المعلومات حين حصلت على استقلالها عام 1919 وقانوناً كامل الصلاحيات عام 1951
311. 5U.S.C. §552 متوفر على: <http://www.usdoj.gov/oip/foiastat.htm>
312. التعديل المهم كان تعديلات قانون الحرية الإلكترونية للمعلومات عام 196. متوفر على: http://epic.org/open_gov/efoia.htm
313. متوفر على <S.2488.110th Cong>. 1st Sess <http://www.govtrack.us/congress/bill/xpd?bill-s110-2488> وقع الرئيس على المسودة في 31 كانون الأول/ديسمبر عام 2007
314. راجع أدناه للمعلومات حول مختلف القوانين التي تتعلق بمطليقي صفارة الانذار
315. U.S.C. §552a متوفر على: <http://www.usdoj.gov/oip/privstat.htm>
316. U.S.C. §552b متوفر على: <http://www.usdoj.gov/oip/gisastat.pdf>
317. 5U.S.C. App.II متوفر على: http://www.gsa.gov/gsa/cm_attachments/GSA_BASIC/without_annotations_R2G-b4T_0Z5RDZ-i34K-pR.pdf
318. بانيسار، د. سرية الحكومة: قرارات من دون ديمقراطية 2007: ملخص تنفيذي، ص. 7
People For the American Way Foundation and OpenTheGovernment.org
319. قسم العدالة ضد محلي الضرائب، ص. 144-145 (US 136) 1989
492
320. متوفر على: 5U.S.C. §551 1 هذه مستقصاة صراحةً من قبل مرجع في الفقرة (1) (F) و <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>
321. متوفر على: http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml
322. القسم 7 من قانون الحكومة المفتوحة
323. متوفرة على: <http://www.usdoj.gov/oip/executiveorder13392.htm>
324. تقرير حول دعم الوكالة الفدرالية التابعة لقانون حرية الاعلام، نشر في أرشيف الأمن القومي عام 2006، محمداً العديد من الهيئات العامة التي تملك طلبات معلقة لأكثر من 10 سنوات والطلب الأقدم يعود الى 17 سنة. متوفر على: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB182/index.htm>
325. متوفر على: <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12600.htm>
326. القواعد التي تتعلق بهذا، محددة أدناه في فقرة الاستثناءات
327. قانون اصلاح حرية المعلومات عام 1986: جدول البديل المنتظم لقانون حرية المعلومات والارشادات، اعتمدها مكتب الادارة والموازنة في 27 آذار/مارس عام 1987، 52 السجل الفدرالي 10012. متوفر على: http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/foia_fee_schedule_1987.pdf
328. متوفر على: <http://www.archives.gov/isoo/policy-documents/eo-12958-amendment.pdf>
الأمر التنفيذي الأول رقم 12958، الذي اعتمده الرئيس كلينتون في 17 نيسان/ابريل عام 1995، متوفر على: <http://www.fas.org/sgp/clinton/keo12958.html>
329. متوفر على: <http://www.fas.org/sgp/clinton/reno.html>

330. ان نص المذكرة متوفر على: <http://www.usdoj.gov/oip/011012.htm>
331. قانون الحكومة المفتوحة، القسم 10
332. على ما يبدو أن النشاطات من هذا النوع نادرة جداً وحتى أن اعتمادها من قبل المحاكم نادر أكثر بعد
333. متوفر على: <http://fl1.findlaw.com/news.findlaw.com/hdocs/docs/gwbush/sarbanesoxley072302.pdf>
334. لمراجعة الحالات المعقدة فيما يتعلق بمطالقي صغارة الانذار في الولايات المتحدة، راجع: <http://whistleblowerlaws.com/protection.htm>
335. متوفر على: <http://www.usdoj.gov/oip/executiveorder13392.htm>
336. قانون الحكومة المفتوحة، القسم 10
337. كلها متوفرة على: http://www.usdoj.gov/oip/04_6.html
338. الصفحة 7. التقرير متوفر على http://www.usdoj.gov/oip/ag_report-to-presi-dent_13392.pdf
339. الصفحة 13 وما تلاها

تحليل مقارن

المقدمة

كما أظهر المسح المذكور آنفاً، فإنّ البلدان من حول العالم تعترف بأن الأفراد لهم الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة، ولا بدّ من تشريعات لتفعيل هذا الحق عملياً. وقد أشار المسح إلى وجود أماكن عدّة تظهر فيها التشريعات مُتماسكة بشكل منطقي، في حين أنّ أماكن الاختلاف لا تزال موجودة. ويبحث هذا الفصل في المسائل المختلفة التي تتعلّق بقوانين الحق بالمعلومات، والتي تشير إلى نقاط التوافق بالإضافة إلى أماكن الاختلاف. كما يُسلّط الضوء على بعض المقاربات الخياليّة أو المُبتكرة المُعتمدة في بلدان عدّة.

الحق بالإنفاذ

يشكل تأسيس الحق بالإنفاذ إلى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة سبباً أساسياً لاعتماد قانون الحق بالمعلومات، وتفعّله معظم التشريعات بشكل واضح تماماً. وفي بعض الحالات، مثل قوانين المكسيك وجمايكا، يأتي هذا الحقّ مستقلاً خاضعاً لنظام الاستثناءات. وفي حالات أخرى، مثل تايلاندا والمملكة المتحدة، فإنّ هذا الحق مطروحاً في إطار شروط أكثر إجرائية، وينصّ على حق كل فرد في طلب المعلومات ويكون خاضعاً لبعض الشروط - الاجرائية والجوهرية - التي تستلّج توفير المعلومات له. ومن غير الواضح أيضاً تحديد ما إذا كان ذلك يُشكّل فرقاً في الممارسة، بالرغم من أنّ بعض المقاربات التي تركز على الحقوق تثبت بأنّها مهمة مع الوقت.

تنصّ بعض القوانين - مثل قوانين جنوب أفريقيا وجمايكا - على حق الإنفاذ إلى الوثائق، في حين أنّ أغلب القوانين تنصّ على الإنفاذ إلى المعلومات. أمّا البعض القليل منها، مثل أوغندا، فيوفّر حق الإنفاذ إلى الأمرين معاً. وتظهر مشاكل عدّة تتمثّل بالقيود على حق الإنفاذ إلى الوثائق، بما أنّ معظم مقدّمي الطلبات لا يفكّروا في وثيقة معيّنة عند تقديم طلبات الإنفاذ إلى المعلومات. وفي بعض الحالات، تظهر بعض المشاكل مع الموظفين الذين يُفسّرون بشكل صارم جداً حق الإنفاذ إلى الوثائق، وذلك من أجل رفض طلب الإنفاذ، بدل الإجابة فعلاً على مضمون الطلبات. بالمقابل، عندما يستطيع مُقدّم الطلب تحديد وثيقة معيّنة، يجب أن يُمنح الحق بالإنفاذ إليها. في هذا السياق، يمكن لمقاربة أوغندا أن تقدّم بعض الحسنات.

في بلدان عدّة، تتضمن القوانين مبادئ من أجل تنظيم الإنفاذ أو تحدّد أهدافه أو وظائفه. يُمكن أن تكون هذه مفيدة لتوضيح كيفية دعم القانون، وقد تكون أداة تفسيرية تساعد في توضيح الغموض أو وضع حدّ للنزاعات بين الانفتاح والمصالح العامة الأخرى الآيلة للظهور بشكل أكيد. وتتضمّن المبادئ الموجودة في قوانين مختلفة،

وهي نفسها في معظم القوانين، تعزيز الحكم الشفاف، والمسؤول والفعال، ومحاربة الفساد، وتشجيع المشاركة العامة، وتقوية قدرة الشعب في التدقيق بممارسة السلطة العامة، وتعزيز ثقافة الديمقراطية وحقوق الانسان ودولة القانون، وتحسين إدارة الوثائق، وتعزيز فهم الناس وبناء ناخبين مُطلعين.

كما تتضمن بعض القوانين عدداً من «التعليمات» الأكثر تطبيقاً بين مبادئها، مثل تأسيس آليات عملية بهدف النفاذ إلى المعلومات، ووسائل لضمان سرعة النفاذ، بطريقة غير مُكلفة وبعيدة عن عبء الاجراءات غير المُفيدة. وتصنّف أذربايجان أيضاً مثل هذه الأمور على أنها مبادئ، مثل الحماية القضائية لحقّ النفاذ إضافة الى مبدأ مسؤولية الهيئات العامة عند انتهاك القانون. وفي القليل من البلدان - بما فيها أوغندا وكرغستان - تعود المبادئ الى نوعية المعلومات التي يجب تأمينها، وأن تكون بشكل خاص دقيقة وصحيحة. لكن يبدو الأمر غير متلائم مع الحاجة الأساسية لقانون المعلومات، الذي يؤمن النفاذ الى المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة بغض النظر عما اذا كانت هذه المعلومات صحيحة أم لا.

أخيراً، في بعض الحالات، يرجع القانون، بشكل خاص، إلى التوازن الذي يجب تحقيقه بين الانفتاح وحماية مصالح السرية. في الهند، على سبيل المثال، يعود القانون إلى الحاجة إلى «تتاغم هذه المصالح المتضاربة مع الحفاظ على أهمية المثال الديمقراطي» (مقدمة). ينص القانون الأذربايجاني على أن لا يكون التصنيف السري موسّع بشكل كبير. وتعود قوانين أخرى ببساطة إلى الحاجة الى توفير التوازن بين حقّ النفاذ مقابل المصلحة العامة العليا أو المصالح الخاصة.

نجد اختلافاً في طريقة تحديد قوانين المعلومات و/أو الوثائق. فالتحديد الأساسي هو طبعاً التحديد المرتبط بموضوع الحقّ أكان الموضوع «معلومات» أو «وثائق» أو شيء آخر (مثل «معلومات رسمية»). فبعض القوانين مثل قانون أذربايجان تتضمن تحديدات متنوعة - وهي في هذه الحالة تحديدات لـ«المعلومات»، و«المعلومات الخاصة» و«المعلومات التوثيقية» - ولا تظهر بعض هذه التحديدات على أنها ذات صلة بشكل واضح. هذا التعدّد يُثير اشكالية بقدر ما يُسبب الارتباك.

تحدد معظم القوانين المعلومات و/أو الوثائق بشكل واسع لتتضمن كافة الأشكال التي يمكن تسجيل المضامين من خلالها، مكتوبة كانت او إلكترونية أو ضمن نظام تخزين مختلف. حتى أنّ القانون الهندي يصنّف، بشكل خاص، النماذج كأشكال معلومات. في بعض الحالات، كما في السويد واليابان، نجد إقصاءات معينة من تحديد المعلومات. وبالفعل، يستعمل القانون السويدي تحديد المعلومات كنوع من استثناء بديل لعمليات المداولات الداخلية، وينصّ على تغطية الوثائق المتعلقة بالأمور التي تمتّ تسويتها بشكل نهائي فقط، وتكون خاضعة لبعض الاستثناءات. من المفضّل أن يبقى نظام الاستثناءات في مكان واحد. ولكنّ الأمر الأكثر جدية أنّ إقصاء معلومات على مستوى التحديد يعني أنّ وسائل الانفاذ المتعددة، مثل متطلبات الضرر لمصلحة شرعية وللمصلحة العامة العليا، غير مُطبّقين.

في معظم الحالات، يطبّق الحقّ على كل المعلومات بغض النظر عن أهداف استعمالها. إلا أنّ بعض القوانين - مثل قوانين جمايكا، والمكسيك واليابان - تضع قيوداً على مجال المعلومات، كما بالنسبة إلى المعلومات المستعملة لأهداف رسمية أو مرتبطة بوظائف الهيئة العامة. ويذهب القانون البلغاري إلى أبعد من ذلك، بالرغم من أنه يقتصر رسمياً على المعلومات التي تتعلق بالحياة الاجتماعيّة. هذه القيود تحدّد بشكل غير مفيد الحقّ بالمعلومات. فهي لا تملك أي قاعدة شرعية بما أنّ الحقّ بالمعلومات يجب ألا يعتمد على منفعيّة المعلومات أو دورها. بالإضافة إلى ذلك، إن هذه القيود تفرض على الموظّفين اتخاذ القرارات الحازمة التي يُمكن أن تكون مهمّة جداً فيما يتعلّق بالنفاذ إلى المعلومات، الأمر الذي يُعتبر، بالنسبة لهم موجبا غير مرغوب فيه، وفي حالات عدّة فرصة لاساءة الاستعمال.

تطبّق كافة القوانين على المعلومات التي تمتلكها فعلاً الهيئات العامة؛ وتتطلّب بعض القوانين - مثل قوانين البيرو والولايات المتحدة - أيضاً أن تكون المعلومات تحت «سيطرة» الهيئة العامة، وتظهر هذه القاعدة على أنها خضعت

للتضيق بطريقة ما. وينص القانون السويدي على أن المعلومات تبقى «مملوكة» حتى إذا أرسلت الى العنوان الخاص لموظف، طالما أنها تقع ضمن إطار المعلومات الرسمية. لكن، تتوسع قوانين أخرى لتشمل المعلومات التي يمكن للهيئات العامة النفاذ إليها. على سبيل المثال، ينطبق القانون الهندي، على المعلومات التي تمتلكها الهيئات الخاصة والتي يمكن النفاذ إليها بموجب القانون، في حين أن قانون المملكة المتحدة أوسع، وينطبق على المعلومات التي تمتلكها هيئة أخرى لحساب هيئة عامة. كما ينطبق القانون السويدي على كل المعلومات المتوفرة للنسخ من قبل هيئة عامة، وحتى أن قانون البيرو يتوسع ليشمل المعلومات التي تمّولها الموازنة العامة.

وتستبعد بعض القوانين، مثل قانون جمايكا، المعلومات التي نفذ إليها الناس في وقت سابق. في حين أن ترك الأنظمة الموجودة المتعلقة بالكشف عن المعلومات في مكانها هو أمر شرعي، فإن سيئات هذا الأمر موجودة بقدر ما تكون عليه شروط النفاذ بموجب القوانين أكثر تقييداً، وأعلى كلفة، من قانون الحق بالمعلومات.

يوجد مقارباتان أساسيتان، فيما يتعلق بتحديد أي هيئات يغطيها قانون الحق بالمعلومات، الأولى، والأكثر شيوعاً، هي بكل بساطة تحديد الهيئات التي يغطيها القانون لتتم بعد ذلك تسوية الحالات المحدودة بشكل خاص. الثانية، وهي مطبقة في بعض القوانين وتتضمن لائحة من الهيئات التي يغطيها القانون. ميزة هذا النظام أنه واضح، لكن يمكن أن يكون محدوداً وصلباً بشكل كبير، ممّا قد يتحوّل الى مشكلة مع الوقت. تستعمل قوانين المملكة المتحدة مقارنة اللائحة، أي المقاربة الثانية، لكنها تنص أيضاً على إمكانية تعيين وزير الخارجية لهيئات عامة إضافية. هذا الأمر يساعد على التخفيف من صلاية اللائحة لكنه يعاني من مشاكله لأنه يفتح المجال أمام بعض التأثيرات السياسية حول مجال الهيئات المغطاة. يمكن لحلّ مثالي أن يجمع النظامين، ويُعطيه تحديداً عاماً، إضافة الى لائحة بالهيئات المغطاة تحديداً.

157

يتضمن العديد من البلدان السلطات الثلاث للحكومة - الإداري، التشريعي والقضائي - ضمن مجال قانون الحق بالمعلومات، في حين أن بلداناً أخرى، مثل الولايات المتحدة واليابان، تُحدّد مجال القانون في السلطة التنفيذية حصرياً. وفي بعض الحالات، - كما في جمايكا، وجنوب أفريقيا وتايلاندا - يغطي القانون المحاكم التي ترتبط فقط في وظائفها الإدارية. مبدئياً، لا يوجد سبباً وراء عدم تغطية الفرعين التشريعي والقضائي، ما دام نظام الاستثناءات يحمي مصالح السريّة الشرعيّة، وطالما أن التجربة في تلك البلدان التي تغطي السلطات الثلاث تدعم هذه النظرة. إضافة إلى ذلك، فإن تحديد مجال القانون ليشمل بعض سلطات الحكومة، يتناقض مع فكرة النفاذ إلى المعلومات كحق من حقوق الإنسان، الذي يجب، وكنتيجة لذلك، أن ينطبق على كل الهيئات العامة.

اعتمدت المكسيك مقاربة جديدة لمسألة التغطية، حيث نصّت على سلسلة دقيقة التفصيل من الموجبات للهيئات الادارية، لتفرض بعدها على السلطتين التشريعية والقضائية للحكومة موجبا عاما وذلك بأن يبذلا ما بوسعهما لاعتماد المعايير ذاتها، من دون وصف تفصيلي لكيفية التوصل الى ذلك. إذا ثبت من أنها مقاربة مفيدة، وهو أمر غير أكيد حتى الآن، فيمكن عندئذ وضع نموذج جيد للبلدان الأخرى.

يمكن لمجال التشريع الوطني أن يتأثر بالتحددات الدستورية. فعلى سبيل المثال، تهدف المقاربة المكسيكية إلى الاستعادة من سلطة المُشرّع المحدودة لفرض قواعد على السلطات الأخرى أو على الهيئات المستقلة دستورياً. وفي بلدان أخرى، لا يتسبب هذا الأمر بأي مشكلة؛ فعلى سبيل المثال، ينطبق القانون في البيرو على الهيئات المستقلة الدستورية. إضافة إلى ذلك، فإن العديد من الدول الفدرالية - مثل الولايات المتحدة والمكسيك - تواجه أيضاً مشكلة فصل السلطات، وبذلك لا يُطبّق القانون الوطني إلا على الهيئات العامة الفدرالية فقط. غالباً ما تتم مواجهة هذه المشكلة عبر اعتماد الولايات أو المقاطعات التي تؤلف البلد، لقوانينها الخاصة الوطنية المُساعدة في الحق بالمعلومات. وبالرغم من أن الهند دولة فدرالية، فإن القانون هناك ينطبق على الهيئات الوطنية والعامة على مستوى الدولة.

نلاحظ ميداناً آخر من الاختلاف في الممارسة يكمن في الشركات العامة. في معظم البلدان، مثل السويد، يُطبق القانون على الشركات العامة. علماً أنّ الوضع ليس على هذا النحو دائماً. في اليابان، وهي حالة مختلفة ومتوازنة، ينطبق القانون على الشركات العامة. وفي المملكة المتحدة يغطي القانون الهيئات التي تملكها الدولة بشكل كامل فقط، في حين أنّ جمايكا تكتفي بـ50% من الملكية. مبدئياً، وتماشياً مع فكرة أنّ الحق بالمعلومات هو حق من حقوق الانسان، فإن الهيئات العامة يجب أن يُعطيها القانون بغض النظر عما إذا اتخذت شكل شركة.

يمتدّ مجال تطبيق بعض القوانين ليتخطى الشركات العامة ويشمل الهيئات الخاصة التي تتلقّى التمويل عبر عقود عامة أو التي تقوم بوظائف عامة. فعلى سبيل المثال، ينطبق القانون الهندي على الهيئات التي تملكها الحكومة أو تسيطر عليها أو تمولها بشكل كبير. في جنوب أفريقيا، تشمل تغطية القانون كافة الهيئات العاملة في إطار السلطة العامة أو التي تقوم بوظيفة عامة بموجب التشريع. ويمتدّ قانون كيرغستان ليشمل الهيئات التي تمولها الدولة، خاصة الهيئات التي تركز على نشاطات في مجالات الصحة والتربية والمعلومات إلخ. إلا أنّ قانون أذربايجان، يذهب أبعد من ذلك، فينطبق، بالرغم من حدوده، على كافة الهيئات التي تعمل بموجب عقد عام في ميادين عدة - بما فيها التربية والعناية الصحيّة والثقافة - إضافة إلى الكيانات القانونيّة التي تتمتع بمركز أساسي أو احتكاري في السوق.

إنّ مشاركة الدولة في شركة ما يجب أن ينطوي على مصلحة عامة في عملياتها. فسيطرة الدولة على شركة - هو أمر أكيد اذا امتلكت 50% من الحصة وغالباً ما تكون نسبة المشاركة أضعف بكثير - لكنّ السيطرة تبقى نفسها ولا بدّ من تفعيل هذا المبدأ. يجب على منطوق مماثل أن ينطبق على استعمال أملاك الدولة أو استعمال سلطة الدولة، خاصة كما ينصّ عليه التشريع، لتحديد الأدوار العامة في الشركات الخاصة.

في عدد من البلدان، نجد بعض الاقصاءات من مجال تطبيق القانون. في جمايكا، على سبيل المثال، لا تشمل الحاكم العام وقوى الأمن، بينما في المملكة المتحدة، القوى الخاصة (أي الاستخبارات). من جهتها، جنوب أفريقيا، لا تشمل مجلس الوزراء أو أعضاء البرلمان. تعتبر هذه الاقصاءات غير ملائمة؛ من الأفضل حماية المصالح السرية الشرعية عبر نظام استثناءات بدلا من اقصاءات شاملة من هذا النوع.

يعتبر جنوب أفريقيا بلداً فريداً من نوعه بين البلدان التي شملها المسح في العالم، طبعاً على قدر معرفة الكاتب بالموضوع، حيث يفرض على الهيئات الخاصة والمحدّدة على أنّها كيانات تجارية، موجب الكشف عن المعلومات المطلوبة تنفيذاً لأي حق أو حمايته. تمتلك الهيئات الخاصة ثروة من المعلومات التي يجب إنفاذ اليها تحقيقاً للمصلحة العامة. بالمقابل، فإن مجال النفاذ والطرق التي من خلالها يجب تطبيق هذا الحق ليست نفسها إلا بالنسبة الى الهيئات العامة، ولقد تمّت مواجهة بعض المشاكل الحادة في جنوب أفريقيا³⁴⁰. كما توجد حاجة للتعمّق في هذه المسائل لضمان أن أي موجب للكشف في الهيئات الخاصة يجب أن يكون فعالاً ومناسباً.

في معظم البلدان، وبغض النظر عن الجنسية، يستطيع كلّ فرد المطالبة بالحق، مع العلم أنّ بعض البلدان تعطي هذا الحق للمواطنين أو السكان فقط. وينصّ القانون في البيرو، بشكل خاص، على وجوب عدم رفض أيّ طلب للمعلومات على أساس هوية المتقدم بالطلب. كما توجد بعض الأسباب الأكيدة لاعطاء الحقّ لكافة الأفراد، لكن لم يثبت بعد وجود كلفة كبيرة أو عبء اضافي في البلدان حيث هي الحال كذلك.

الضمانات الاجرائية

توجد بعض الفروقات بين القوانين المختلفة فيما يتعلق بقواعد تقديم طلبات الحصول على معلومات لكن القوانين المختلفة في هذا المجال بمجمله تُظهر درجة عالية نسبياً من التقارب. في الواقع، تنصّ كل القوانين على تقديم الطلبات خطياً، بما فيها الكترونياً، مع ذكر الاسم وتفاصيل الاتصال بالمتقدم، إضافة إلى وصف

مفصل للمعلومات المطلوبة، وذلك للتمكن من تعريفها. في بعض البلدان - مثل جنوب أفريقيا، وأذربيجان وكرغستان - يُمكن التقدم بالطلبات شفهيًا أو حتى عبر الهاتف.

في معظم البلدان، لا حاجة لإعطاء أسباب لتقديم الطلب. فينص القانون الهندي، بشكل خاص، على أن لا تفاصيل شخصية يُمكن أن تطلب غير تلك التي تخدم الاتصال بالمتقدم، في كيرغستان، لا يطرح الموظفون العامون أي أسئلة حول وجهة استعمال المعلومات المطلوبة، بينما في أوغندا، فإن أسئلة الموظف حول أسباب طلب المعلومات يُمكن ألا تؤخذ في عين الاعتبار. ومن جهة أخرى، فإن بعض البلدان، مثل السويد، تطلب معلومات إضافية، مع احتمال تضمينها أسباباً، يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند الضرورة لمعالجة الطلب، للتأكد مثلاً من امكانية تطبيق استثناء أم لا.

وينص عدد من القوانين على أن الطلبات يجب أن ترفع إلى الموظف المختص، مثل الموظف المسؤول عن المعلومات، في حين أن قوانين أخرى تنص وببساطة على أن الطلب يُمكن أن يتقدم إلى الهيئة العامة التي تملك المعلومات.

وفي بعض البلدان، يجب الإشارة إلى أن الطلب تم استلامه رسمياً، مما يُشكل دليلاً خطياً في حال مواجهة بعض المشاكل أو بهدف الاستئناف، في أذربيجان وكرغستان، توضع الطلبات في السجل المركزي الذي يحتوى على اسم الموظف الذي استلم الطلب، والتاريخ وتفاصيل المعالجة و كيفية التعاطي النهائي مع الطلب.

وتنص معظم القوانين على وجوب تقديم المساعدة لمقدمي الطلب، مثلاً اذا كان لديهم مشاكل في وصف المعلومات المطلوبة بدقة كافية أو إذا كانوا لا يستطيعون تقديم طلب خطي إما بسبب الأمية أو بسبب الإعاقة. في الهند، تكون المساعدة بشكل أوسع لأنها تشمل مساعدة فاقدى الأهلية على النفاذ إلى المعلومات التي تم الكشف عنها. ويختلف مستوى المساعدة المطلوبة لكن العديد من القوانين تعتمد ببساطة على المساعدة «المنطقية». ففي كيرغستان، تحدت المساعدة في اطار أكثر تنظيمياً، ويتطلب القانون توفير نماذج طلبات مع وضع التعليمات عليها من الخلف في مكاتب البريد.

تضع معظم القوانين مهلاً زمنية للإجابة على طلبات الحصول على معلومات، وتتراوح بين 7 أيام (أذربيجان) إلى حوالي 30 يوماً (بلدان مختلفة)، ويتطلب معظمها توفير المعلومات بأسرع وقت ممكن، وخلال المهلة الزمنية كحد أقصى. تسمح كل القوانين، تقريباً، بتمديد المهل الزمنية، مثلاً عندما يكون الطلب معقداً، أو إذا كان يفترض البحث في الوثائق غير الموجودة في المكتب الأساسي، أو يتطلب مشاورات مع الآخرين. وغالباً، الوقت الذي يأخذه مقدم الطلب - مثلاً للإجابة على أسئلة استيضاحية أو لدفع بدل - لا يدخل في تحديد وقت الإجابة. وفي العديد من البلدان، يعتبر عدم الإجابة في الوقت المُحدد رفضاً للطلب. في البيرو، تعتبر الإجابة الغامضة بشكل غير مقبول أيضاً رفضاً للطلب.

يُطبق عدد من البلدان - بما فيها الهند وأذربيجان - مهلاً زمنية أقصر في حالات خاصة. وفي كلا البلدين، الهند وأذربيجان، تنطبق مهلة الـ48 ساعة حيث تكون المعلومات ضرورية لحماية الحياة أو الحرية وتُعطي أذربيجان أيضاً 24 ساعة كمهلة زمنية عندما تكون الحاجة إلى المعلومات طارئة. في الولايات المتحدة، يتم تحديد مهلة زمنية خاصة للقضايا ذات الحاجة الملحة - بما فيها تهديد الحياة أو السلامة، أو حيث توجد حاجة ملحة من أجل اعلام الناس حول نشاطات الحكومة - في حالة كهذه يتم توفير المعلومات خلال 10 أيام.

يتضمن قانون المملكة المتحدة مجموعة خاصة من المهل الزمنية (أطول) في الحالات التي تؤخذ فيها المصلحة العامة العليا بعين الاعتبار. ففي عدد من البلدان - بما فيها اليابان، وبلغاريا وأوغندا - تنطبق مهل زمنية مختلفة (أطول) عندما يكون إعلام الطرف الثالث ضرورياً. وتسمح بعض البلدان - بما فيها جمايكا وأوغندا - أيضاً

بتمديد المهل الزمنيّة في ظروف معيّنة، مثلاً عندما تكون المعلومات للنشر. يُمكن لهذا الأمر أن يُسبب بمشكلة تأخير الطلبات بما أنّ المهل الزمنية الممددة ليست محددة بشكل دقيق.

تنصّ معظم البلدان على تقديم طلبات لتحويل المعلومات - أو ابلاغ المتقدم بالطلب - عندما تكون المعلومات في حوزة هيئة عامة أخرى. ويختلف معيار التنفيذ لهذا تحويل، بدءاً من الهيئة الأساسية التي لا تملك المعلومات - أوغندا، وبلغاريا - الى حيث تكون المعلومات مرتبطة بشكل أو ثقل بعمل الهيئة الأخرى - المملكة المتحدة، والهند - الى الحالات حيث يكون التحويل «مبّرراً» - اليابان. في تايلاندا، يكون المعيار لمعرفة ما اذا كانت المعلومات مُحضّرة من قبل هيئة أخرى ومُصنّفة على أنّها سرّية. في السويد، يجب على الهيئة التي تتلقى الطلب أن تجيب عليه، خارج الحالات الاستثنائية المُحددة في القانون، مثل تلك التي تطرح مسألة «أمن المملكة». في بعض الحالات - مثل حالة جمايكا، وجنوب أفريقيا وتايلاندا - تقوم الهيئة الاساسية بنفسها بنقل الطلب، في حين أنّ حالات أخرى - مثل المكسيك - يتم إطلاع المتقدم بالطلب. في المملكة المتحدة، يُسمح بإجراء نقل مباشر فقط عندما تؤكّد الهيئة الثانية أنّها تملك المعلومات وعندما لا يُرجّح أن يعارض المتقدم بالطلب النقل؛ لكن في خلاف ذلك، يتمّ اعلام المتقدم.

تتطلب معظم القوانين من الهيئات العامة أن تعطي تليفاً خطياً بإجاباتها على الطلبات. بالنسبة للطلبات المستجابة، يتضمن التبليغ الرسوم المرتقبة والشكل الذي سيرسل به الطلب، ربما مع حق الاستئناف؛ أمّا اذا رُفض الطلب، يتضمن التبليغ أسباب الرفض، ومن الأفضل العودة الى حكم قانوني معين، بالإضافة الى المعلومات التي تتعلق بحق الاستئناف ضد الرفض. يسمح هذا للمتقدم بالطلب تحديد ما اذا كان سيستأنف أم لا، ويكون قاعدة للاستئناف، اذا كان الاستئناف قد تأسس فعليا.

تعتمد دول عدة قواعد خاصة أكثر. في البيرو، يجب أن يتضمّن الرفض ملاحظة حول المدة المتوقّعة للمعلومات بأن تبقى سرّية. في بلغاريا، على التبليغ الذي يعطي الموافقة على النفاذ، أن يُحدّد المهلة الزمنية التي يُمكن ضمنها المطالبة بالنفاذ في حين أنّ التبليغ بالرفض يجب أن يحطلي بتوقيع مقدّم الطلب أو أن يُرسل في البريد المضمون. في الولايات المتحدة وكيرغستان، يجب أن يتضمّن التبليغ بالرفض اسم الموظف المسؤول عن القرار. في الولايات المتحدة، يجب تحديد كميّة المعلومات المرفوضة، بينما في كيرغستان، يجب توفير تفاصيل ليس فقط للحق بالاستئناف الخاص بل أيضاً تفاصيل عن الهيئات في المكان الذي يهتم بمسائل المعلومات وحقوق الانسان.

يسمح العديد من البلدان لمقدمي الطلب أن يختاروا بين عدد من أشكال النفاذ، مثل الاطلاع على الوثيقة، أو نسخة عنها، أو نسخة الكترونية، أو نسخة فوتوغرافية أو نسخة رسمية. ينصّ القانون الهندي على الاطلاع على الأعمال العامّة وعلى نماذج، بينما ينصّ القانون البلغاري على الإجابات الشفهية. عادةً ما يمكن رفض الشكل المُحدّد في بعض الحالات، مثلاً عندما يؤدي ذلك الى الضرر بالوثيقة، أو الى تحويل موارد الهيئة العامة أو انتهاك حقوق الملكية بشكل غير مقبول. في بعض البلدان - بما فيها جنوب أفريقيا وأذربايجان - ينصّ قانون النفاذ على توفير المعلومات باللغة التي يُفضّلها المتقدم بالطلب، إذا وجد الوثيقة في تلك اللغة. كما ينصّ القانون في أوغندا على النفاذ الخاص من قبل غير المتمتعين بالأهلية، ومن دون كلفة إضافية.

تعتبر معرفة كمية الجهود المبذولة من قبل الهيئات العامة لوضع المعلومات المطلوبة في شكل يكون مفيداً للمتقدم بالطلب أو لاستخراج معلومات في أشكال عدة يُمكن أن توضع فيها، مسألة معقدة جداً. في بعض البلدان - كما في تايلاندا والبيرو - ينصّ القانون على أن لا يتخطى حق النفاذ معالجة المعلومات، في حين أن جنوب أفريقيا تحدّد هذا الحق باستخراج المعلومات بواسطة الآلة. عملياً، تبذل معظم البلدان بعض الجهد لاستخراج المعلومات من أشكال إلكترونية مختلفة لكن ضمن الحدود.

يعتمد توفير المعلومات على أربعة أنواع أساسية من الرسوم. أي رسوم البحث عن المعلومات، كلفة مرتبطة بتحضير المعلومات وكلفة إرسالها الى المتقدم بالطلب. وتحدّد بعض البلدان مثل المكسيك، وجمايكا والبيرو، الرسوم بإعادة إصدار المعلومات؛ في البيرو، يعتبر فرض تكاليف أخرى عائقاً أمام النفاذ كما يُمكن المعاقبة عليها.

تُكلّف العديد من القوانين - بما فيها قوانين الهند واليابان والسويد - هيئة مركزية بوضع جدول بالرسوم؛ في اليابان، على سبيل المثال، يوضع الجدول بقرار من مجلس الوزراء. ويسمح هذا الأمر بتفادي تعدد الرسوم في هيئات عامة مختلفة ويميل الى وضع حد لضغوطات البدلات التضخمية. كما تعتمد بعض البلدان تنازلات عن البدلات في بعض الحالات، مثلاً لصالح الفقراء: وقد حدّد جنوب أفريقيا مستوى معيناً للدخل بحيث لا يمكن القبول بأي رسوم تتخطاه.

في بعض البلدان، تنهبط أنظمة الرسوم المختلفة على أنواع مختلفة من المعلومات. مثلاً، في المكسيك، ان النفاذ الى المعلومات الخاصة مجاني، بينما في أذربايجان والسويد وبلغاريا لا يوجد أي رسوم للاطلاع على المعلومات أو لتصوير نسخة لأحدهم. في بعض البلدان، يمكن فرض التكاليف الفعلية فقط.

يتضمن قانون الولايات المتحدة أحكاماً مفصلة متعلقة بالرسوم، التي تميّز بين المتقدم بالطلب التجاري والذي يُمكن أن يدفع رسماً لقاء البحث عن الوثائق ونسخها ومراجعتها، ويُمكن للمعاهد التربوية أو العلمية، أن تدفع فقط مقابل النسخ، بالنسبة الى المتقدمين بالطلبات الآخرين فيمكن أن يدفعوا رسماً مقابل البحث والنسخ. أما بالنسبة الى الفريقيين الأخيرين، لا تُدفع بدلات على الساعتين الأوليين من البحث والصفحات الـ 100 الأولى للنسخ. وأخيراً، يتم التنازل عن الرسوم بشكل فعّال لطلبات المصلحة العامة التي تغطي وسائل الاعلام والعديد من المنظمات غير الحكومية. توفر بلدان أخرى - بما فيها كيرغستان والسويد - بعض الوقت وبعض النسخات مجاناً.

161

بغض النظر عن النظام المستعمل، فمن المهم ابقاء مستويات البدلات منخفضة لكي لا تؤثر سلباً على إرادة الأفراد بتقديم طلبات للمعلومات. أمّا كيميّة التعامل مع هذه المسألة، فيختلف من بلد الى آخر، وعلى ضوء عوامل عدّة مثل الثروة، ومكان القطاع العام، الخ.

تعتبر السويد بلداً فريداً من نوعه لجهة الطلب من الهيئات العامة تحضير سجل لكافة الوثائق التي تملكها، مع بعض الاستثناءات، على سبيل المثال، الوثائق التي تعتبر قليلة الأهمية؛ وقد أدخلت أذربايجان قاعدة مماثلة في قانونها. أمّا السجلات بحد ذاتها فهي وثائق عامة، متوفرة على الخط المباشر، الأمر الذي يُسهل بشكل أكيد طلب المعلومات بشكل كبير.

واجب النشر

معظم القوانين التي شملها المسح - بإستثناء قوانين السويد، وجنوب أفريقيا واليابان، حيث العديد من القواعد العامة لا تزال مطبقة - تفرض واجباً على الهيئات العامة لتنشر بعض المعلومات الأساسية، حتى في غياب طلب. هذا يأتي كاعتراف بأن التعزيز الفعّال للنفاذ الى المعلومات التي تملكها الهيئات العامة يتطلب توفير معلومات أكثر من عادية للإجابة على الطلبات. وبالفعل، يزداد الاعتراف بهذا النظام كأحد الأنظمة المهمة لتعزير النفاذ الى المعلومات التي تملكها الهيئات العامة. والعديد من قوانين الحق بالمعلومات المعتمدة حديثاً - كما في البيرو (2002)، وأذربايجان (2005)، والهند (2005) وكيرغستان (2007) - اعتمدت قواعد واسعة حول النشر الروتيني أو الوقائي.

توفر معظم القوانين لائحة بفئات الوثائق التي يجب أن تنشرها الهيئات العامة، مثل المعلومات المتعلقة بالعمليات العامة، وبالخدمات التي تؤمنها وبكيفية طلب المعلومات. وتختلف اللائحة الخاصة من بلد الى آخر بشكل

ملحوظ؛ وليس من الضروري تكرار التفصيل هنا الذي سبق ذكره في فصول البلدان. في معظم الحالات، لا تزال الوثائق المتعلقة بالنشر الوقائي خاضعة لنظام الاستثناءات.

في المقابل، في المملكة المتحدة يتطلب القانون من الهيئات العامة أن تضع خطماً للنشر، تحتاج بدورها إلى موافقة مفوض المعلومات المستقل. بالتالي، يُمكن للهيئات العامة أن تعتمد نموذج الخطة المناسب للنشر الذي وفّرهُ المفوض. ويمكن لموافقة المفوض أن تكون خاضعة لمهلة زمنية محددة، أو يُمكن أن تسحب، ممّا يسمح بتقدّم تدريجي للكشف الوقائي مع الوقت. هذه مقارنة مرنة، تسمح بالتغيير فيما يتعلق بالمدة الزمنية. وفي الوقت نفسه، تتطلب مراقبة فعّالة من قبل هيئة مستقلة، التي تتمثل في هذه الحالة بمفوض المعلومات، كما يُمكن أن تؤدي إلى اختلافات حول حجم المعلومات التي نشرتها الهيئات العامة المختلفة. تقوم بعض البلدان مثل المكسيك باعتماد المقاربة الأولى كأساس لكنها توفر المراقبة للنظام من قبل هيئة مستقلة.

وتنصّ قوانين عدّة - بما فيها قوانين أوغندا وكيرغستان والبيرو والهند - على التحديث المنتظم للمعلومات المنشورة، وغالباً ما يحصل ذلك سنوياً. في البيرو، يحتاج بعض المعلومات المالية للنشر فصلياً، في غضون 30 يوماً من انتهاء الفصل، بالإضافة إلى معلومات من الفصلين السابقين لهدف المقارنة.

يُعالج عدد من القوانين إمكانية أن تصبح المعلومات الخاضعة للنشر الوقائي متاحة بشكل واسع. ويعتمد القانون التايلاندي على مقارنة مزدوجة بحيث تُنشر بعض المعلومات في الجريدة الرسمية بينما يجب أن توضع معلومات أخرى قيد الاطلاع. كما أنّ عملية اختيار واجب النشر هي فكرة مثيرة للاهتمام، علماً أنّ النشر في الجريدة الرسمية يُمكن ألا يكون الطريقة الأفضل للوصول إلى جمهور واسع. وتتبع الولايات المتحدة المقاربة ذاتها لكن، في الوقت عينه، تتطلب أن تكون المعلومات متاحة إلكترونياً. إلا أنّ القانون المكسيكي يذهب إلى أبعد من ذلك، ويتطلب من الهيئات العامة أن يكون الكمبيوتر متوفر للشعب وذلك لأهداف النفاذ إلى المعلومات، إضافة إلى آلة طباعة ودعم تقني عند الحاجة. ينصّ القانون في كيرغستان وأذربايجان على النشر من خلال المكتبات العامة والإنترنت، إضافة إلى أمور أخرى، بينما يتضمنّ قانون الهند والبيرو تعليمات خاصة للهيئات العامة لاستعمال الوسائل المناسبة للنشر، بما فيها المناطق الريفية والمناطق ذات الكثافة المنخفضة.

بموجب قانون الولايات المتحدة، يُمكن توفير المعلومات التي كانت موضوع الاجابة على طلب ما، والتي من المرجح أن تُطلب من جديد بالشكل الإلكتروني، مع فهرس يتضمنّ هذه الوثائق. يُؤمن هذا آلية داخلية تتضمن توفير معلومات مهمّة بشكل منتظم. في المكسيك كل المعلومات المتعلقة بالاجابة على طلب متوفرة إلكترونياً.

يتطلب القانون البلغاري، وهو قانون خلاق، من الهيئات العامة نشر المعلومات التي من شأنها أن تمنع أي تهديد للحياة، أو الصحة، أو الأمن أو الملكية، وحيث يخدم النشر المصلحة العامة العليا، وهو موجب موسع. على غرار ذلك، يتطلب قانون أذربايجان أيضاً نشر المعلومات التي تشكل تهديداً للحياة أو الصحة أو الملكية أو البيئة أو أمور أخرى ذات مصلحة عامة مهمّة، بشكل فوري وعلى قاعدة وقائية.

من بين الدول التي تمت دراستها، فإنّ قانون كيرغستان المتعلق بالحقّ بالمعلومات هو الوحيد الذي ينص على عقد الاجتماعات المفتوحة، علماً أنّ بعض البلدان، منها الولايات المتحدة بشكل خاص، تملك قوانين خاصة تتعلق بهذا الموضوع. وتشكل الاجتماعات المفتوحة آلية مهمّة لتعزيز الانفتاح في القطاع العام، وتستحق هذه المقاربة توصية بهذا الشأن.

يُمكن الاتجاه المهيمن في كل البلدان في أن تكون المعلومات أكثر فأكثر متوفرة على قاعدة وقائية خاصة بالخط المباشر، سواء كانت مطلوبة بموجب قانون الحق بالمعلومات أم لا. يُمكن لهذا أن يُؤمن عدداً من المقاربات الفعّالة في القطاع العام، إضافة إلى تحسين الخدمات المُقدّمة، أنّ هذين الاتجاهين يُقيان الضوء على ظاهرة الانتقال

الى أشكال أكثر أهمية من الحكم الإلكتروني، بالإضافة الى سهولة النشر الوقائي على الأنترنت وانخفاض كلفته، فمن المفيد جدا تعزيز ذلك من بين أمور أخرى، لأنه يُشكل وسيلة لتخفيض عدد طلبات المعلومات (المرتفعة الكلفة). من المرجح جدا أن يكون حجم الطلبات في البلدان التي تنقل المعلومات الى الكمبيوتر بشكل فعال، أقل بكثير مما يُمكن أن يُصبح عليه من دون ذلك. ويعترف القانون الهندي صراحةً بدور النشر الوقائي في تخفيف عدد طلبات المعلومات، مُطالباً بشكل واضح الهيئات العامة السعي لزيادة النشر الوقائي لهذه الغاية.

الاستثناءات

تتضمن معظم القوانين لائحة شاملة من الاستثناءات أو الأسباب لرفض الكشف عن المعلومات، بالرغم من أن قلة منها- مثل قوانين بلغاريا وكيرغستان - لا تفعل ذلك، لكنها تعود الى قوانين السرية في هذه المسألة. وهذا أمر مثير للجدل كما يمكنه تقويض نظام الانفتاح بشكل جدي. (راجع أدناه).

ترتبط أغلب الاستثناءات المعترف بها في مختلف قوانين الحق بالمعلومات بمصالح شرعية، وقد تمّ شرحها في حالات عدّة بتعايير واسعة جدا. وهذه مشكلة كبيرة في العديد من القوانين. فقلة منها تتضمن استثناءات نادرة أو خاصة. على سبيل المثال، تتضمن قوانين المملكة المتحدة وتاييلاندا، استثناءات تتعلق بالعائلة المالكة، ويتضمن قانون جنوب أفريقيا استثناءات تتعلق بادارة الضرائب وبالابحاث التي يقوم بها طرف ثالث، بينما يتضمن قانون الولايات المتحدة استثناءً يتعلّق بالمعلومات حول آبار النفط، وذلك بحسب إشاعة مفادها أنّ الرئيس في ذلك الوقت، ليندون. ب. جونسون، كان من تكساس. أما قوانين الهند فتتضمن استثناءً للمعلومات التي يمكن أن تحثّ على الإساءة. بما أنّ الحث على الإساءة يُعتبر جريمة في أغلب الأماكن، من الصعب تصوّر كيف أنّ الكشف عن المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة يُمكن أن يؤدي الى هذه النتيجة. بشكل عام، إنّ الحاجة الى هذه الاستثناءات «الخاصة» تخضع للنقاش، بما أنه أصبح للدول الحديثة حاجات سرية مماثلة (شرعية).

163

أبعد من المصالح التي تحميها الاستثناءات، نرى المهمة الصعبة لتأمين التوازن بين المصالح المحميّة والحاجة الى الانفتاح، ونجد عدد من الوسائل التي تعالج هذا الموضوع في قوانين مختلفة.

ويسعى العديد من القوانين الى تحديد مجال الاستثناءات بطرق عدّة. فيتضمن العديد منها استثناءات للاستثناءات. وتستعمل هذه المقاربة بشكل واسع جداً في قوانين جنوب أفريقيا وأوغندا، التي بالإضافة الى قانون اليابان، على سبيل المثال، لا تطبق استثناء السرية على المسائل المتعلقة بالدور الرسمي للموظفين العمامين. كما تضع قوانين جنوب أفريقيا وأوغندا حدوداً للاستثناءات وذلك لصالح الأطراف الثالثة، وتتص على أنّ الطرف الثالث اذا علم مسبقاً أن المعلومات يُمكن أن تخضع للكشف، عندها لا تقع المعلومات ضمن نطاق الاستثناء.

وينصّ عدد من البلدان - بما فيها تاييلاندا وجمايكا - على الكشف عن الوثائق الواقعية أو تقنيّات مراجع مغطاة، وخلاف ذلك، عن طريق مداولات مجلس الوزراء أو المداولات الداخلية.

في حالات عدّة، تنصّ القوانين على الكشف عن المعلومات الخاضعة لإعفاء مسبق بعد اتخاذ القرار، هذا الموضوع تُبث به المحاكم، بعد استكمال التحقيق أو بعد التوصل الى مرحلة أخرى «نهائية». وتتضمن قوانين أذربيجان لائحة طويلة من أنواع المعلومات التي لا يمكن أن تتمّ معالجتها على أنّها معلومات سرية، كالمعلومات الاقتصادية والمالية، والمعلومات حول المساعدة المتوفرة لأفراد من الشعب إلخ.

توجد مسألة صعبة ألا وهي علاقة قوانين الحق بالمعلومات بقوانين السرية. مبدئياً، من المهم قليلا معرفة أيّ قانون ينصّ على استثناء، ما دام هذا الاستثناء مناسباً في المجال، مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجة الى الانفتاح. بينما العديد من قوانين السرية، عملياً، لا توفر توازناً مناسباً، ويعود ذلك جزئياً الى أنّ صياغتها تمّت قبل الاعتراف بالحاجة الى الانفتاح. بمعنى آخر، إنّ الابقاء على نظام السرية الموجود مسبقاً في وقت اعتماد قانون الحق بالمعلومات، قد يؤدي الى استغلال السرية.

في معظم البلدان، وعلى ضوء ما تقدّم، تترك قوانين الحق بالمعلومات قوانين السريّة مكانها. علماً أنّ القليل منها - بما فيها جنوب أفريقيا والهند - تُعطي الأولوية لقانون النفاذ الى المعلومات. وينصّ القانون الهندي، بشكل خاص، على أنّه يتمتّع بالأسبقية على قانون السريّة الرسمي الصادر عام 1923. ويعود ذلك على الأرجح الى الاعتراف به على أنّه مثير للجدل من وجهة نظر السريّة. في بعض البلدان - مثل أذربايجان وجمايكا - تتسم العلاقة بين قانون الحق بالمعلومات والسريّة بعدم الوضوح. وقد اعتمد حلاً وسطاً في السويد، حيث تم الاعتراف بقانون سرية واحد وهو قانون السريّة، على أنه قانون شرعي. تتميز هذه القاعدة بالشفافية وامكانية استبعاد العديد من أحكام السرية التي نجدها في القوانين الأقدم في معظم البلدان. أمّا في اليابان، فيختلف الوضع مما يسمح للقوانين المذكورة فقط في لائحة خاصة أن تكون لها الأولوية على قانون الحق بالنفاذ الى المعلومات. أمّا قانون الولايات المتحدة، فإنّه يُعدّ حل جزئي لمشكلة قوانين السرية، وينصّ على الابقاء على قوانين السرية مكانها، ولكن فقط عندما لا تسمح هذه القوانين باتخاذ قرارات عشوائية بما يتعلق بعدم الكشف عن المعلومات موضوع النقاش.

وتلحّ مسألة أخرى وهي دور التصنيف السري في القرار المتعلق بالكشف عن المعلومات بموجب قانون الحق بالمعلومات. في معظم الحالات، لا يدخل التصنيف السري في الحسبان، وتشكل الاستثناءات في قانون الحق بالمعلومات، أو ربما في قانون السرية، قاعدة للقرارات المتعلقة بالكشف. وهذا أمر مشروع، لأنه لا يجوز لتصنيف اداري بسيط، عملياً، من إبطال الأحكام القانونية التي تتطلب الكشف. من جهة أخرى، وبغض النظر عن القواعد القانونية الرسمية، غالباً ما يملك التصنيف السري تأثيراً ملحوظاً على ممارسة الكشف، ويهدف عدد من القوانين الى أخذ تدابير للحد منه. على سبيل المثال، يتطلب قانون أذربايجان من أن تتضمن المعلومات المُصنّفة سرية تاريخ انتهاء صلاحية التصنيف. وبموجب القانون المكسيكي، يخضع التصنيف لمستويات عدة من المراجعة، بما فيها مراجعة هيئة المراقبة المستقلة.

تم ذكر أنواع الاختبار الثلاث للاستثناءات ضمن قانون الحق بالمعلومات، مسبقاً في الفصل الذي تتعلّق الى خصائص نظام الحق بالمعلومات. وبموجب هذا الاختبار، يجب الكشف عن المعلومات في حال لم تتمكن الهيئة العامة أن تظهر (أ) أنّ المعلومات تقع ضمن مجال الاستثناء المذكور في القانون؛ (ب) أنّ الكشف سيشكّل خطراً على المصالح المحميّة؛ (ج) أنّ الضرر يتخطى المصلحة العامة العليا في الكشف عن المعلومات. قلة هي القوانين التي شملها المسح في هذا الكتاب والتي تتعلّق كلياً على الأنواع الثلاث من هذا الاختبار، لكن العديد منها على الأقل يعكسها بشكل واسع.

تخضع الأغلبية الواسعة من الاستثناءات في القوانين المختلفة لاختبار الضرر بطريقة أو بأخرى، بالرغم من أن معظم القوانين تملك على الأقل بعض الاستثناءات التي لا تخضع الى اختبار الضرر. فإنّ بعض الاستثناءات تتضمن عملياً، على سبيل المثال لصالح المعلومات المتمتعة بالامتيازات القانونية، اختبار ضرر داخلي، بما أن تحديد هذه المعلومات المتمتعة بالامتيازات القانونية تمّ وضعه لحماية المصالح العليا بشكل خاص. على عكس ذلك، يتغيّر معيار الضرر بشكل ملحوظ ولديه تأثير قوي على الكشف عن المعلومات لأنه كلما ارتفعت معايير الضرر ضاق المجال لتطبيق الاستثناء. نذكر بعض الأمثلة عن الأضرار الموجودة في قوانين مختلفة: «يُمكن أن يُسبب ضرراً»، «يُمكن أن يؤدي إلى نتيجة سلبية»، «سبباً ملائماً للاعتقاد بأن الضرر سيحصل» و«يُمكن للضرر أن يكون متوقعاً بشكل منطقي».

في السويد، تقسم الاستثناءات الى فئتين، يمكن للضرر أن يكون متوقعاً في فئة، وفي الأخرى يوجد توقع ضد الضرر. في بعض البلدان - مثل المملكة المتحدة وجمايكا- يملك بعض الموظفون السلطة لاصدار شهادات عن تأثير الكشف عن المعلومات والضرر على المصالح المحميّة، ممّا يجعل تلك المعلومات سرية بشكل فعال. ويُمكن لهذه الشهادات أن تكون مثيرة للجدل من وجهة نظر الانفتاح، نظراً لتأثيرها الدقيق؛ فإنها تحد من معيار المراجعة من قبل الهيئات الاستئنافية مثل مفوض المعلومات أو حتى المحاكم.

كما يستبعد عدد من القوانين بعض الهيئات من نطاق القانون، والتي تعتبر طريقة جذرية لتفادي ليس فقط اختبار الضرر بل أي مصلحة عامة عليا أو حتى أي اعتبار لمعرفة عمّا اذا كان سيتم الكشف عن المعلومات أو لا. على سبيل المثال، في المملكة المتحدة، والهند والبيرو، يتم استبعاد قوات الأمن و/أو الاستخبارات في حين أن مجلس الوزراء والمحاكم يتم استبعادها في أوغندا. وتجدر الإشارة، أن في الهند لا ينطبق الاقصاء على المعلومات التي تتعلق بالفساد أو بانتهاك حقوق الانسان.

ويستبعد عدد من البلدان بعض أنواع الطلبات أيضاً. ففي المكسيك، مثلاً، يتم استبعاد طلبات الاساءة أو الطلبات التي تم التعامل معها، في المملكة المتحدة يتم استبعاد الطلبات الاستغلالية أو المتكررة، والطلبات على المعلومات التي تم النفاذ اليها مسبقاً اضافة الى الطلبات المنوي نشرها. كما يتم استبعاد المعلومات التي هي على وشك أن تنشر و الطلبات الاستغلالية في جنوب أفريقيا. مبدئياً، أنّ الاستبعادين شرعيين كلاهما. ولا يوجد أي خطأ بترك أنظمة النشر الموجودة تعمل كبدل لنظام النفاذ المُوجّه للطلبات - طالما أنّ المعايير التي تطبق - على سبيل المثال كتلك المتعلقة بالسرعة أو كلفة النفاذ - مماثلة. ولكن، عندما تختلف الحالة، يُمكن للهيئات العامة أن تستعمل نشر المعلومات لتفادي تنفيذ الاجراءات المفروضة للطلبات. كما أنه، يُمكن للطلبات الاستغلالية والمتكررة أن تفرض عبءاً مكلّفاً على الهيئات العامة ومن دون احراز أي تقدم للحق بالمعلومات. الا أن هذا يُمكن أن يكون مثيراً للجدل اذا ما طُبق بشكل واسع أو ضمن حدود سلطة استثنائية بشكل مفرط.

يتضمّن حوالى نصف القوانين التي شملها المسح - بما فيها المملكة المتحدة والهند وجنوب أفريقيا وأوغندا وأذربايجان واليابان - شروط أولوية المصلحة العامة. وفي بعض الحالات - كما في جنوب أفريقيا وأوغندا والى حد ما تايلاندا - تتحدد المصلحة العامة العليا ببعض أنواع المصالح، مثل خرق القانون أو تعريض السلامة العامة للخطر أو البيئة. ميزة هذه المقاربة أنها واضحة، لأنّ اعتماد المصلحة العامة كمرجع عام يُمكن أن يُؤدي الى مسائل تفسير صعبة. وبكل صراحة، ولنفس الأسباب، أنها أيضاً ضيقة المجال، مُستبعدة عدداً كبيراً من المصالح العامة. ويتضمّن عدد من القوانين شروطاً خاصة بأولوية المصلحة العامة لبعض الاستثناءات. في المكسيك والبيرو على سبيل المثال، تنص القوانين على شروط تتعلق بانتهاك حقوق الانسان أو بجرائم ضد الانسانية. وتتعترف السويد بالأولوية بشأن حماية المستهلك والصحة والسلامة، في حين أنّ جمايكا تعترف بوثائق مجلس الوزراء والبيئة.

تنص كافة القوانين التي شملها المسح على كشف جزئي للمعلومات (قابلية الفصل) حيث يكون جزءاً من وثيقة ما سري. وهذا يبدو مهماً بما أن سرية بعض المعلومات الموجودة في وثيقة ما لا يُمكن أن تمنع الكشف عن باقي الوثيقة.

وتنصّ معظم القوانين على الكشف التاريخي، غالباً مع تطبيق مهل زمنية مختلفة على أساس نوع الاستثناء. فعلى سبيل المثال، ينصّ قانون أذربايجان على كشف المعلومات المحمية لأسباب عامة بعد 5 سنوات، وفي أوغندا يُكشف عن الوثائق المحمية بموجب استثناء المداولات الداخلية بعد 10 سنوات وتنتهي الاستثناءات المتعلقة بالعلاقات الدولية والدفاع بعد 20 سنة. وتملك معظم القوانين قواعد كشف تاريخية أطول، 20-30 سنة مثلاً.

ليس مقترحاً هنا تفصيل الاستثناءات الخاصة؛ لأنّ التفاصيل المذكورة في فصول البلد. الا أنّ استثناءات قليلة، بالرغم من أنها عادية، تُشير الجدول. على سبيل المثال، تملك معظم القوانين استثناءً يتعلق باتخاذ القرارات داخلياً، أو بعمليات المداولات. ويُعتبر هذا استثناءً شرعي لأن على الحكومة أن تدير وبشكل فعّال عملياتها الداخلية وأن تأخذ «الوقت للتفكير». يبدو هذا مفيداً، بشكل خاص، لمنع أنواع الضرر التالية:

- الضرر بحق الصياغة الفعّالة أو اعداد السياسة العامة.
- فشل السياسة، بسبب الكشف غير الناضج عن تلك السياسة.

■ اضعاف عملية المداولات في الهيئة العامة من خلال عدم السماح بالتعبير عن الأفكار أو تبادل الآراء الحرة والصريحة؛

■ التخفيف من فعالية الاختبار أو إجراءات التدقيق في الحسابات.

في الوقت نفسه، عندما تأتي صياغة الاستثناء بعبارات جد واسعة، يمكنها تفويض مبدأ الحد الأقصى من الكشف وأن تؤدي إلى حفظ عدد كبير من الوثائق الداخلية. كنتيجة لذلك، من المهم إذا أن تأتي صياغة هذا الاستثناء بشكل واضح ومختصر، وأن يتحدد بحماية المصالح الخاصة المذكورة سابقاً والتي ستخضع لأولوية المصلحة العامة العليا.

يوجد استثناء آخر مثير للجدل وهو حماية العلاقات مع دول عدة ومع منظمات حكومية دولية. مبدئياً، يعد هذا الاستثناء شرعياً. لكن في الوقت نفسه، يُمكن أن يكون مثيراً للجدل، خاصة عندما تستعمله المنظمات الحكومية الدولية، بما أنها تمتلك معلومات كثيرة. والمشكلة هي أن كلا الطرفين يُمكن أن يدعما بكل بساطة رفض النفاذ إلى المعلومات على أساس أن الكشف سيسبب الضرر إلى العلاقات مع الطرف الآخر، وهذا وضع غير مقبول. كما أن هذا الاستثناء يُمكن أن يؤدي إلى وضع تطبيقي غير مألوف لأصغر قاسم مشترك، حيث أن الدولة الأقل انفتاحاً في هذه «الحلقة» هي من يُحدد معيار المشاركة بالمعلومات. قد يكون الأمر صعباً بالنسبة إلى أولئك الذين لم يُشاركوا في هذه العلاقة، مثل القضاة ومفوضي المعلومات الذين يفترض أن يُمارسوا رقابة على طلبات السرية، لتخمين ما إذا كان الكشف سيسبب ضرراً لعلاقة ما أم لا.

والأمن القومي هو استثناء آخر مثير للجدل أيضاً، الأمر الذي أدى بالمادة 19 إلى وضع عدد من المبادئ حول هذا الموضوع. مبادئ جوهانسبرغ: الأمن القومي، وحرية التعبير والنفاذ إلى المعلومات³⁴¹. وقد أظهرت الدول على مر التاريخ ميلاً جدياً إلى زيادة التصنيف السري لكمية من المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن القومي. إضافة إلى ذلك، كما الحال مع المنظمات الحكومية الدولية، من الصعب للفاعلين الخارجيين تحديد مدى تأثير الكشف عن المعلومات على الأمن القومي. يؤدي هذا إلى وضع يُمكن فيه الموافقة على تأكيدات تتعلق بالأمن، ولا أساس لها. كما أشار سمولاً:

التاريخ مليء بالأمثلة حول جهود الحكومة لقمع حرية القول على أساس أن التدابير الطارئة هي ضرورية لحياة الأمة، بالرجوع إلى الماضي، تظهر هذه المحاولات أنها مرعبة، أو مُخادعة، أو سخيفة³⁴².

لسوء الحظ، كانت ردة فعل العديد من الدول على مشكلة الارهاب، في زيادة السرية بدلاً من تعزيز الديمقراطية عبر الانفتاح.

الاستثناءات

من المعروف أن الأفراد يجب أن يتمتعوا بحق تقديم الشكاوى أو الاستئنافات عندما يشعرون أن التعامل مع طلباتهم للمعلومات كان غير مناسب، خاصة عندما يرفض طلبهم للنفاذ إلى المعلومات المطلوبة. وتتصق قوانين مختلفة على خيارات مختلفة للشكاوى. الشكاوى الداخلية هي خيار معروف، على غرار الاستئناف لدى هيئة رقابة مستقلة و/أو المحاكم. فبعض الرقابة المستقلة أصبحت حاجة واضحة بما أن القرارات المعاكسة حول إمكانية الكشف أو عدم الكشف عن المعلومات تبقى أخيراً مرتكزة على استتساب الموظفين العاميين.

وتتصق قوانين عدة - بما فيها جنوب أفريقيا والولايات المتحدة والبيرو والهند وجمائكا - بشكل خاص على الاستئناف الداخلي، الذي يكون بالتأكيد أمام السلطة الأعلى داخل الهيئة نفسها التي رفضت الطلب في البداية. في بعض الحالات، مثل المملكة المتحدة، فإن التقدم بهذا استئناف هو شرط ضروري لتقديم استئناف لسلطة أعلى. وتُعطي غالبية القوانين التي تمت دراستها - باستثناء قوانين جنوب أفريقيا والسويد وأوغندا والبيرو وبلغاريا -

لهيئة المراقبة المستقلة دوراً في حلّ شكاوى النفاذ إلى المعلومات. وقد ثبت هذا الأمر على أنه مركزي لعمل نظام الحق بالمعلومات بشكل فعال. فالاستئناف لدى المحاكم يتطلب وقتاً طويلاً وكلفة كبيرة لجميع المتقدمين بالطلب باستثناء أقلية صغيرة، ومع ذلك، من الأساسي أن توفر قناة خارجية للنظر بالاستئناف. وتنعكس أهمية هذا الأمر جزئياً على التدابير المتخذة لوضع هيئات مراقبة من قبل بلدان لم يكن لديها ذلك. وأخيراً، بموجب التعديلات التي جرت حديثاً في الولايات المتحدة تم تأسيس هيئة مراقبة لديها صلاحية المساعدة في حل الشكاوى، في حين، يُعتبر تأسيس هكذا هيئة في جنوب أفريقيا مطلباً أساسياً للمجتمع المدني.

وفي أغلب الأحيان، أسست القوانين هيئات خاصة لهذه الغاية، علماً أنّ البعض مثل قانون كيرغستان، قد أولى هذه المهمة إلى هيئة قائمة أصلاً، وهي في هذه الحالة المحقق في الشكاوى (وسيط الجمهوريّة). ويظهر هذا الحل عدداً من السيئات بما فيها، أن لا تتمكن سلطات الهيئة من الاستجابة للمتطلبات الخاصة بالاستئنافات التي تتعلق بالمعلومات كما لا يبدو أنّ الهيئة تمتلك الخبرة المتخصصة المطلوبة للتعامل بشكل مناسب مع معلومات الاستئناف. في الوقت نفسه، يمكن لهذا أن يكون خياراً جذاباً للبلدان الأقل ثراءً أو الأصغر. في بعض البلدان- مثل المملكة المتحدة وتايلاندا- ينص القانون على تأسيس هيئة مراقبة مستقلة إضافة إلى محكمة متخصصة مؤهلة للتعامل مع أرفع مستوى من الاستئنافات.

بالنظر إلى ذلك، يجب على هيئات الرقابة، على الأقل في دورها المتعلق بالشكاوى، أن تتوسط بين الموظفين العاميين والناس، فمن المهم أن تكون محمية من التدخلات، خاصة التدخل السياسي. وتعتمد قوانين عدة مقاربات عدة لضمان استقلالية هذه الهيئات. كما أنّ عملية التعيينات هي عملية مركزية بهذا الخصوص. في اليابان، يعين رئيس مجلس الوزراء المفوضين بموجب موافقة كلا المجلسين في البرلمان. في المكسيك، تقوم السلطة التنفيذية بالتعيينات، لكنّها تخضع لحق النقض الذي يمارسه مجلس الشيوخ أو اللجنة الدائمة. في الهند، الرئيس هو من يعين، لكن على أساس قرار اللجنة المؤلفة من رئيس الوزراء وقائد المعارضة ووزير من المجلس. وينطبق نظام مماثل في جمايكا، لكن من دون مشاركة وزير من المجلس. كما أن ادخال قطاعات أكثر من المجتمع في عملية التعيينات، وسيلة مهمة لتعزيز استقلالية التعيينات.

ويعزز عدد من الأحكام الأخرى في قوانين مختلفة الاستقلالية، بما فيها تنفيذ شروط أساسية ليتم تعيين شخص كعضو - مثل امتلاك الخبرة ومواصفات أخلاقية معروفة - الشروط المفروضة للتعين - مثلاً منع تسمية أشخاص لديهم صلات سياسية قوية - حماية فترة الولاية - مثلاً عبر اعتماد لائحة محدّدة لأسباب الاقالة - آليات التمويل - بما فيها ربط معاشات الأعضاء بدرجات الخدمة المدنية الموجودة سابقاً، مثل درجات الخدمة القضائية. يجب أن تكون أسباب الاستئناف واسعة، ليتم بالتالي تصحيح كل الفشل في تطبيق القانون. وتتضمن الأسباب الخاصة في قوانين عدة عدم القدرة على تقديم طلب، والفشل في الاستجابة لطلب ما خلال المهلة الزمنية المحددة، ورفض الكشف عن المعلومات، بشكل كامل أو جزئي، وفرض كلفة باهظة وعدم توفير المعلومات بالشكل المطلوب. ويمكن رصد مكامن الفشل في قوانين عدة. فمن المهم أن تكون الهيئة قادرة على التحقيق بخرق القانون وبمبادرة خاصة منها، بحيث يمكن للأخطاء العامة أن تشكل أداة لشكاوى فردية - مثل عدم احترام قواعد النشر الوقائية- يُمكن أيضاً معالجتها.

في أغلب الحالات، تعطى هيئات الرقابة الصلاحيات الضرورية لاجراء تحقيقات كاملة حول استئنافات المعلومات، بما فيها دعوة الشهود إلى المثول أمام المحكمة. والمهم، في معظم الحالات، أنها تملك الصلاحية لطلب أية معلومات من الهيئات العامة، بما فيها المعلومات التي تم رفض النفاذ إليها، ليتمكنوا من مراجعتها باجتماع مغلق واذا ما قضت الحاجة إلى حماية سرّيتها حتى التوصل إلى قرار. وتتص صلاحيات التنفيذ في بعض الأحيان على تسجيل القرارات في المحاكم. في عدد من البلدان - بما فيها الولايات المتحدة وأوغندا والهند وجمايكا- ينص القانون على أنّ المسؤولية في حالة الشكاوى تقع على عاتق الهيئة العامة لتبرير أي رفض لتأمين المعلومات. تتلاءم هذه القاعدة مع فكرة الحق بالمعلومات الذي يؤسس لفرضية أن كل المعلومات تخضع للكشف ويجب تبرير الانتهاكات.

يمكن لهيئات الرقابة أن تتمتع بصلاحيّة فرض عدد من التدابير التصحيحية، مثل الطلب من الهيئات العامة الكشف عن المعلومات، ربّما في شكل معين، لتخفيض الكلفة أو حتىّ للتعويض عن المتقدّم بالطلب، ولتعيين المسؤول عن المعلومات، ولتعزيز حكم تدريب الموظفين، ونشر بعض المعلومات على قاعدة وقائية، وادخال تغييرات في نظام إدارة الوثائق والخ. وفي بعض الحالات، مثل الهند، تملك هيئة الرقابة صلاحية حتى لفرض الغرامات.

تنصّ غالبية قوانين الحق بالمعلومات، وليس جميعها، على رفع الاستئناف النهائي في المحاكم. حتى إذا كانت الاستئنافات مستبعدة من القانون - كما هي الحال في الهند - افترضت المحاكم امتلاك صلاحيات وذلك بموجب قواعد القانون الإدارية. وتجدر الإشارة، أنّ في المكسيك، يُمكن للمتقدمين بالطلب فقط، وليس الهيئات العامة، اجراء استئناف المعلومات في المحاكم. وهذا يمنح الهيئات العامة من استعمال سلطاتها التي غالباً ما تكون قوية لتأجيل أو منع الكشف عن المعلومات.

العقوبات وتدابير الحماية

تتضمن معظم القوانين نوعاً من العقوبات للأفراد الذين عن قصد يعيقون النفاذ الى المعلومات - بالرغم من أنّ بعضاً منها - كما في تايلاندا وكيرغستان - لا تفعل ذلك كما ينصّ بعضها أيضاً على المسؤولية المباشرة للهيئات العامة. وفي عدد من البلدان - جمايكا وبلغاريا وجنوب أفريقيا والبيرو - تعتبر العقلة جرماً إذا جاءت عن قصد لإعاقة النفاذ إلى المعلومات، كما قد تؤديّ الإدانة إلى عقوبات جرمية، غالباً ما تشمل العقوبة السجن. في بلدان أخرى - مثل المكسيك - ينصّ القانون على المسؤولية الإدارية. وتعطي الهند هيئة الرقابة الصلاحية لفرض الغرامات على العقلة، وتسمح للهيئة نفسها باتخاذ تدابير انضباطية تجاه الانتهاكات المستمرة. وفي حالات كهذه، تقع المسؤولية على عاتق الموظف لاثبات أنه/ها لم يتصرف بشكل غير عادل. في الولايات المتحدة، ينص القانون على المجلس الخاص باجراء تحقيق عندما تقضي المسألة بمعرفة ما إذا تصرف الموظف «على نحو اعتباري» بالنسبة الى رفضه الكشف عن المعلومات. كما تحدّد قوانين مختلفة أشكال التصرف المتعددة، مثل تلف الوثائق أو الإضرار بها أو التغيير فيها أو إخفائها أو تزويرها. فيما تتعلّق قوانين أخرى بكلّ بساطة، وبشكل عام، بأي شكل من أشكال إعاقة النفاذ.

وتؤمن قوانين عدّة حماية الكشف بنية جيدة بموجب القانون. وتحمي قوانين بلدان عدة - كما الهند وجنوب أفريقيا وأوغندا - الموظفين ضد أي شكل من أشكال المسؤولية تجاه التصرفات المنفذة في اطار الأداء أو الأداء المزعوم لمهمة وفقاً للقانون. وتقوم المملكة المتحدة في وضع حد لحماية التصرفات الافتراضية، في حين أنّ في جمايكا تمتد الحماية لتشمل قانوناً يتعلّق بالافتراء، وخرق الثقة وقواعد حق النشر.

كما يوجد عدداً من البلدان - بما فيها اليابان وجمايكا - التي لا تنص على حماية الكشف بنية طيبة. وفي الواقع، تنص بعض البلدان على مسؤولية الكشف عن المعلومات المعفية. على سبيل المثال، ينص القانون السويدي على المسؤولية بموجب القانون الجزائي كما يفرض أيضاً بعض أشكال المسؤولية المباشرة. أما في المكسيك، فالموظفون هم مسؤولون إدارياً عندما يقومون بالكشف خلافاً للقانون، وفي جمايكا يبقى الموظفون مسؤولون قانوناً عن الكشف عن المعلومات لأنّ هذا الأمر يشكل خرقاً لقانون الحق بالمعلومات - بغض النظر عن الحماية المذكورة سابقاً - بما فيها بموجب قانون الأسرار الرسمية. تعيق هذه الأحكام، بشكل واضح، الكشف عن المعلومات وهي على الأرجح تزعزع ثقافة السرية.

يُوقَر قانون واحد فقط من القوانين التي شملها المسح، وهو قانون أوغندا، حماية خاصة لمطلق صفاة الانذار. من جهة أخرى، توفرّ قوانين أخرى في عدد من البلدان - المملكة المتحدة وجنوب أفريقيا و الولايات المتحدة - هذا النوع من الحماية. إن حماية مطلق صفاة الانذار، هو صمّام أمان مهم يمكنه أن يضمن الكشف عن معلومات أساسية تتعلّق بالمصلحة العامة.

إجراءات ترويجية

تختلف سلسلة الاجراءات الترويجية المنصوص عليها من قانون الى آخر، وتتضمن بعض القوانين- في السويد وبلغاريا وتايلاندا- تدابير قليلة جداً بينما تتضمن قوانين أخرى- في المكسيك والمملكة المتحدة وجنوب أفريقيا والهند- تدابير موسعة أكثر.

ينصّ العديد من القوانين على تعيين الموظفين المختصين - المسؤولين عن المعلومات- للمساعدة في تطبيق القانون. ويتعهد هؤلاء الموظفون بتنفيذ سلسلة من الوظائف مثل دراسة طلبات المعلومات، وضمان تنفيذ النشر الوقائي، وتوفير المساعدة للمتقدمين بالطلبات، واقتراح اجراءات داخلية لتنفيذ القانون، وتعزيز التدريب، واصدار التقارير الخ.

في أوغندا وجنوب أفريقيا، يُنفذ رئيس الهيئة العامة هذه الوظيفة، ويُمكن أيضا تعيين مُساعدين لتنفيذ الوظائف اليومية. وينصّ القانون الهندي على تعيين العدد الضروري من الموظفين المتخصصين. في الولايات المتحدة، بالاضافة الى موظفي قانون حرية الاعلام، يجب على الهيئات العامة أن تنشئ مراكز لخدمة المتقدمين بالطلبات بموجب قانون حرية الاعلام، وذلك لتأمين المعلومات بموجب طلبات، إضافة الى وسطاء من أجل العلاقات مع الناس، ومشرفين يتولون الشكاوى الداخلية. في المكسيك، يتولى قسم العلاقات معظم وظائف «المسؤول عن المعلومات»، في حين يطلب من لجان المعلومات أن تشرف، من بين أمور أخرى، على التصنيف السري وأن تضع معيارا لادارة الوثيقة.

كما ينصّ عدد من القوانين على وضع دليل لشرح النفاذ الى المعلومات للشعب وكيفية تقديم طلبات، بينما في بلدان أخرى يتم وضع الدليل وفقا لجهة استعماله ويتضمن هذا الدليل معلومات حول، هدف القانون، وحقوق الأفراد بتقديم طلب للحصول على معلومات، وتفاصيل الإتصال بالموظف المسؤول عن المعلومات، وكيفية تقديم طلب للمعلومات، كيف يجب أن يتم التعامل مع الطلب، وما هي المساعدة المتوفرة، إضافة الى البدلات والاجراءات التصحيحية في حال عدم احترام القانون، بما فيها الاستئنافات المتوفرة.

في بعض البلدان، تقوم هيئة مركزية واحدة بوضع الدليل - في الهند والمكسيك، على التوالي، وتتألف هذه الهيئة من الحكومة وهيئة المراقبة - بينما في بلدان أخرى - مثل الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا - يُطلب من كل هيئة وضع دليلها الخاص. في جنوب أفريقيا، يجب على لجنة حقوق الانسان أن تضع دليلا وطنيا، في كافة اللغات الـ 11 الرسمية الوطنية.

يُطبّق عدد لا بأس به من البلدان أقل عدد من المعايير لإدارة الوثيقة. وتُكلف بعض البلدان- مثل المكسيك وأذربايجان والمملكة المتحدة - هيئة مركزية- المعهد الفدرالي للنفاذ الى المعلومات في المكسيك، الوزير المسؤول في أذربايجان ووزير العدل في المملكة المتحدة - لتحديد معايير تتعلق بإدارة الوثيقة، إضافة إلى نظام يضمن أن الهيئات العامة تحترم هذه المعايير. إنها مقارنة جيدة بما أنها تستطيع تأمين معايير قوية، ومنظمة في الخدمة العامة.

تنصّ معظم البلدان على أنواع معينة من إصدار التقارير حول تطبيق القانون. وفي العديد منها، تولّى هذه المهمة للهيئة المركزية ويُطلب من كافة الهيئات العامة إما اصدار تقارير بانتظام أو توفير معلومات لهذه الهيئة المركزية عندما تدعو الحاجة لذلك. في بلدان كاليابان والبيرو - يتولى مجلس الوزراء هذه المهمة. وفي بلدان أخرى أيضا - بما فيها أوغندا والولايات المتحدة - يطلب من كل هيئة أو وزارة توفير تقريرها العام الخاص بها. في الولايات المتحدة، يجب على المحقق العام أن يجعل كل تقرير من تقاريره متوفرا على موقع الكتروني مركزي وأن يرفع أيضا تقريره المركزي الخاص به الى الكونغرس.

تختلف متطلبات اصدار التقارير لكن تبقى بعض المعلومات الضرورية مثل عدد الطلبات المتلقاة، والممنوحة والمرفوضة، وأحكام القانون الذي بموجبه تم رفض الطلبات، وكم من المرات، الاستثناءات، داخلية كانت أم موجهة لهيئة مراقبة، ونتائجها، والوقت المطلوب لدراسة الطلبات، والبدلات المفروضة، والتدابير المأخوذة لتنفيذ القانون والتوصيات للاصلاح. في عدد من البلدان - مثل تايلاندا والمكسيك والمملكة المتحدة وجنوب أفريقيا وأذربايجان - تُكلف هيئة الرقابة بمسؤولية عامة لتعزيز تنفيذ القانون التي يُمكن أن تتضمن الاشراف على التنفيذ، وتوفير التدريب، وتفسير القانون، واعداد النماذج ووسائل التفسير الأخرى، واسداء النصيحة الى المتقدمين بالطلب و/أو الهيئات العامة، وصياغة توصيات بشأن الاصلاح. في العديد من البلدان - مثل جمايكا والولايات المتحدة واليابان - ينص القانون بشكل خاص على نوع من المراجعة الدورية لكيفية عمل القانون. في كيرغستان، ينص أيضاً القانون على مراجعة كافة القوانين التي تمنع الكشف عن المعلومات من أجل ملاءمتها مع قانون الحق بالمعلومات.

الملاحظات

340. على سبيل المثال، احتجت الهيئات الخاصة على كلفة وضع دليل يتعلق بكيفية النفاذ الى المعلومات التي تمتلكها.
341. المادة 19 (لندن: 1996)
342. سمولا، رودني، حرية القول في مجتمع مفتوح (نيويورك: كنوف، 1992)، ص. 319.

الخاتمة

في أفضل حال، يمكن لقانون المعلومات أن يقدم فوائد اجتماعية مهمّة. فهو قادر على توفير دعم مهم للديمقراطية، وحثّ قدرة الناس على المشاركة بشكل فعّال وعلى محاسبة الحكومات. إنّ استعمال أمثلة تتعلّق بالحق بالمعلومات من أجل القضاء على الفساد كثيرة ومقنعة، وهي تبدأ من قضايا المواطنين المرتبطة بنمط الحياة الأساسي وتمتدّ الى فضائح الفساد الكبرى التي أسقطت الحكومات. وقد استعمل الحق بالمعلومات أيضاً بشكل أقلّ دراميّة، وبالأهميّة ذاتها، لتأمين تدفق فعال للمعلومات بين الحكومة والمؤسسات.

171

تم الاعتراف بهذه الفوائد المنفعية للحق بالمعلومات منذ عام 1776، حيث تم الاعتراف بالفكرة للمرة الأولى في السويد. لكن، في فترة حديثة، اعترف بالحق بالمعلومات كحقّ أساسي من حقوق الانسان، وهو وجه من وجوه الحق في حرية التعبير الذي، وبموجب القانون الدولي، يضمن ليس فقط حق نشر المعلومات والأفكار وحسب، بل أيضاً حق التفتيش عنها والحصول عليها.

منذ 15 سنة، لم يُطالب أحد بأن الحق بالمعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة هو حق أساسي من حقوق الانسان. وعندما نشرت الطبعة الأولى من هذا الكتاب سنة 2003، امتلكت الفكرة قاعدة أكبر، ولكنها كانت أيضاً، والأهم، ملاذاً للناشطين بموضوع الحق بالمعلومات والذين يلغون الدعم من عدد من الأكاديميين إضافة الى أشخاص آخرين. وفي الوقت الذي كانت فيه الطبعة الثانية على وشك الظهور، نضجت الفكرة بشكل ملحوظ، لدرجة أنها أيقظت ليس الناشطين وحسب، لكن أيضاً الهيئات الحكومية الدولية، والعاملين في مجال التنمية وحتى ممثلي الحكومات. على مرّ السنين، وضع الكاتب طاقة كبيرة لتعزيز فكرة الحق بالمعلومات كحقّ من حقوق الانسان، بما فيها الطبعة الأولى وحالياً الثانية لهذا الكتاب، كما أن الاعتراف المتزايد المفيد لهذا الحق يُشكل للكاتب مصدر رضى مقبول.

وقد جمعت الطبعة الأولى لهذا الكتاب، وللمرة الأولى، كافة المعايير الدولية الجوهرية التي تؤيد فكرة أنّ النفاذ الى المعلومات هو حق من حقوق الانسان، إضافة الى التطورات الوطنية التي تذهب في الاتجاه نفسه، وتوجيه البراهين لصالح الاعتراف. أما الطبعة الثانية، فقد قامت بتحديث عناصر المعلومات وبتوسيع البراهين، التي تظهر الآن على أنها مقنعة لدرجة كبيرة.

من المهم الاعتراف بالوضع الخاص للحق بالمعلومات لكن، كما هي الحال مع حقوق أخرى معقدة من حقوق الانسان، فإن الشيطان يكمن في التفاصيل. يهدف هذا الكتاب الى التوسع في بعض تفاصيل المبادئ الخاصة والمندرجة من المعايير الدولية حول الحق بالمعلومات، أي: افتراض قوي لصالح النفاذ، ووسائل اجرائية جيّدة

يمكن من خلالها ممارسة الحق بالمعلومات، بما في ذلك موجبات النشر الوقائية، ونظام واضح ومحدد بشكل جيد من الاستثناءات، وأخيراً حق الاستئناف لدى هيئات الرقابة المستقلة ضد من يقوم بخرق القواعد.

وما أبعد من هذه المبادئ (التي لا تزال عامّة)، أنّ الممارسة المطبّقة اليوم في دول عدّة من أجل إعطاء فعالية للحق بالمعلومات في القانون، تشكّل قاموساً مهماً من المعرفة، في الوقت نفسه، للذين يُشجعون على اعتماد القانون للمرّة الأولى ولأولئك الذين يراجعون قوانينهم الموجودة ويُمارسونها من أجل القيام باصلاحها. يوفر هذا الكتاب ثروة من المعلومات المقارنة حول ممارسة 14 دولة من مناطق عدة حول العالم، والتي اعتمد جميعها مقاربات متقدّمة نسبياً لتطبيق الحق بالمعلومات.

وردت أكثر من إشارة إلى أنّ اعتماد قانون متقدم للحق بالمعلومات هو فقط الخطوة الأولى، وبطريقة ما الأسهل، في وضع الحق بالمعلومات قيد الممارسة. يدعم الكاتب هذه الفكرة كلياً، التي برهنت الممارسة أهميتها. أضف إلى ذلك أنّ التطبيق يتطلّب الإرادة السياسية ومجتمعاً مدنياً ناشطاً وعلى الأقل بعض الخصائص الديمقراطية الجوهرية، مثل احترام دولة القانون. وإذا كان القانون الجيد لا يكفي لتأمين الحق بالمعلومات، فهو في الوقت نفسه شرط مسبق أساسي. ويُعتبر الركيزة التي تساعد في وضع الخصائص الأخرى المطلوبة. نأمل أن يُساعد هذا الكتاب أولئك الذين يُشجعون الحق بالمعلومات على وضع الركيزة القانونية الصلبة لدعم هذا الحق الأساسي للإنسان.

طلوبي منديل مدير البرنامج القانوني في منظمة المادة 19: المركز الدولي لمناهضة الرقابة وهي منظمة رائدة غير حكومية مركزها لندن. ويشغل هذا المنصب منذ عشر سنوات. وبهذه الصفة، عمل بشكل مكثف على موضوع حرية التعبير وقضايا الحق بالإنفاذ إلى المعلومات في آسيا وأفريقيا وأوروبا والشرق الأوسط وأميركا اللاتينية. وهو يعقد الدورات التدريبية وينتقد القوانين القائمة ويستلم القضايا الخاصة بالهيئات الوطنية والدولية، ويسدي النصح للمنظمات غير الحكومية والحكومات حتى أنه يعمل مع المسؤولين من أجل التحضير لمشاريع قوانين حول الحق بالإنفاذ إلى المعلومات. بالإضافة إلى عمله مع المادة 19، سبق وشارك في هذه القضايا مع مجموعة كبيرة من الفاعليات، بما في ذلك البنك الدولي ووكالات مختلفة من الأمم المتحدة والهيئات الدولية الحكومية الأخرى وعدد كبير من المنظمات غير الحكومية. وقبل الانضمام إلى المادة 19، عمل طلوبي منديل على حقوق الإنسان والتنمية الدولية وعمل في هذا الإطار كمستشار كبير في شؤون حقوق الإنسان مع أكسفام كندا ومحلل لسياسات حقوق الإنسان في الوكالة الكندية للتنمية الدولية.

طلوبي منديل منشورات عديدة وقد ساهم في منشورات المادة 19 ومنشورات أخرى مختلفة. وعمل أيضا، بين أمور أخرى، على تأليف منشورة المادة 19 التي تحمل عنوان: حق الرأي العام بالمعرفة: مبادئ حول التشريعات المتعلقة بحرية المعلومات وقانون نموذجي حول حرية المعلومات. The Public's right to know: Principles on Freedom of information legislation and A Model freedom of information law. إنه الكتاب الثاني لتعديل الذي نشره اليونيسكو بينما كان عنوان الكتاب الأول: الإرسال العام: مسح قانوني مقارنة. Public service broadcasting: a comparative legal survey. وتغطي منشوراته مجموعة كبيرة من قضايا التعبير الحر. بما في ذلك البث (الإرسال) وحق التواصل وتشويه السمعة والحق بالإنفاذ إلى المعلومات وحقوق الأولاد والإرسال العام والأخبار الخاطئة. حاز إجازة شرف بالرياضيات BA من جامعة ماكغيل ووشهادة LLB من جامعة دالهاوسي.

يمكن تشبيه أهمية الحق بالإنفاذ إلى المعلومات أو الحق بالمعرفة بالمعزوفة التي يُكرّرها ممارسو التنمية والمجتمع المدني والأكاديميين ووسائل الإعلام والحكومات. ما هو هذا الحق، هل يعتبر فعلاً حقاً؟ وكيف حاولت الحكومات ان تفعّله؟ هذا بعض من الأسئلة التي يرغب هذا الكتاب في معالجتها عبر تأمين دراسة مجدية عن القانون والممارسة المتعلقة بحرية المعلومات وبعد تحليل ما هو قابل للنجاح و سبب هذه القابلية.

«يُمكن تدفق المعلومات الحر وتدفق الأفكار في صلب مفهوم الديمقراطية، وهو أساسي لبدء احترام فعلي لحقوق الإنسان ويعتبر مبدأ أن الهيئات العامة تحفظ المعلومات باسم الشعب وليس باسمها الشخصي أمر مركزي لضمان تدفق حرّ للمعلومات والأفكار في الممارسة.»

من مقدّمة عبد الوحيد خان، المدير العام المساعد لشؤون الاتصالات والمعلومات في اليونيسكو.