

## المعايير الدولية الخاصة بالشفافية والمساءلة<sup>1</sup>

### الملخص التنفيذي

من الواضح أنّ هناك أسس قوية في القانون الدولية لمبدأ المساءلة، يستند بشكل خاصّ على حق المشاركة في الشؤون العامة وحق انتخاب الحكومة. كما تمثّل هذه الحقوق أساساً للشفافية رغم أنّ المحاكم الدولية والمؤسسات الأخرى غالباً ما أسّست الحق في المعلومة على حق حرية التعبير الذي يشمل، بموجب القانون الدولي، حق طلب المعلومات والأفكار والحصول عليها ونقلها.

كما هو مبين، لم تحدّد المعايير الدولية بالتفصيل مختلف عناصر المساءلة إلا أنّ الأمر مختلف بالنسبة للشفافية والحق في المعلومة على وجه التحديد، حيث تم ضبط المعايير العشرة التالية:

- ضمانات قانونية واضحة لهذا الحق
- تطبيق واسع للحق
- نشر ديناميكي للمعلومات المهمة
- اجتماعات أجهزة الدولة التي تعنى باتخاذ القرارات العامة مفتوحة
- إجراءات واضحة لمعالجة طلبات الحصول على المعلومة
- نظام واضح وضيق للاستثناءات
- نظام للطعون
- نظام للعقوبات وللحماية
- تدابير رامية لتشجيع التطبيق
- تجاوز الحق في المعلومة للوصول إلى البيانات المفتوحة

يبدو من البديهي اعتبار أن كلاً من المساءلة والشفافية تمثلان ركيزتين رئيسيتين وعنصرين أساسيين للديمقراطية. وهو ما تؤكده التصريحات الرسمية العديدة حول الديمقراطية والتي تمت المصادقة عليها من طرف مختلف الفاعلين الدوليين.

يتمثّل جوهر الشفافية في وجوب عمل الأطراف الفاعلة في الدولة بشكل منفتح. وإحدى الطرق الرئيسية لبلوغ الشفافية هي ضمان الحق في النفاذ إلى المعلومة التي تمتلكها أجهزة الدولة أو الحق في المعلومة، حيث توجد قوانين تفعل هذا الحق في 100 بلد حول العالم اليوم. كما تتضمن الشفافية عدداً من العناصر الأخرى على غرار ضمان أن تكون اجتماعات أجهزة الدولة التي تعنى باتخاذ القرارات مفتوحة للعموم ولحركة البيانات المفتوحة الأخيرة.

أما في ما يخصّ المساءلة، فهي تنبني على مفهوم وجوب تحمّل الأطراف الفاعلة في الدولة مسؤولية القرارات والإجراءات التي تتخذها. حيث تقوم المساءلة على بعدين. يتمثّل البعد الأول في وجوب الإجابة على الأسئلة أو وجوب توفير الأطراف الفاعلة في الدولة للمعلومات والتفسيرات للعموم بخصوص أنشطتها. غير أنّ هذا الأمر لا بدّ أن يكون مصحوباً بـ"التنفيذ" أو بالآليات التي تجعل من المعلومة المستقاة من وجوب الإجابة على الأسئلة ناجعة في تحقيق المساءلة والحصول عليها. يمكن أن تكون المساءلة إما عمودية – أي تقدّم مباشرة للشعب – أو أفقية – أي أنّها تقدّم من خلال آليات تعمل بين المؤسسات العمومية.

إنّ الشفافية والمساءلة أمران مترابطان ومتكاملتان لدرجة أنّ الفشل في الحصول على أحدهما يعني شبه استحالة تحقيق الأخرى. كما يوجد تداخل هام بين هذين المفهومين. وهو ما يتجلّى خصوصاً بشكل واضح في بعد المساءلة المتمثّل في وجوب الإجابة على الأسئلة.

رغم ذلك، توجد فوارق هامة. فنظم تنفيذ المساءلة تتجاوز الشفافية، في حين تحتاج هذه الأخيرة الانفتاح الذي يطال مجالات تتعدّى تلك التي تتطلبها مسألة وجوب الإجابة على الأسئلة.

وغالباً ما تكون التصريحات الدولية بخصوص المساءلة ذات طابع عام، وقد يعود ذلك إلى اعتماد مختلف الدول لأنظمة جدّ مختلفة لضمان المساءلة. وفي الوقت نفسه،

<sup>1</sup> حذر طوبي ماندل من مركز القانون والديمقراطية هذه الدراسة الموجزة بالتعاون مع ميكائيل ماير-ريساند، إيلين مايب-شارتره، ريمون سيرانو وإيرانا ستارك من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية.

التي تمارس السلطة العمومية<sup>6</sup>. في نفس الاتجاه، ينص الفصل 32 من دستور 1969 لجمهورية جنوب إفريقيا أن:

- (1) لكل شخص الحق في النفاذ إلى:  
 (أ) أية معلومة بحوزة الدولة؛  
 (ب) أية معلومة بحوزة شخص آخر تكون ضرورية لممارسة أو حماية أي حق من الحقوق.  
 (2) يجب سن قوانين وطنية لإضفاء الصبغة التنفيذية على هذا الحق والتي من شأنها وضع تدابير معقولة لتخفيف العبء الإداري والمالي المحمول على الدولة<sup>7</sup>.

كما يوضح الفصل 32(2) من دستور دولة جنوب أفريقيا أن التشريع ضروري لإعطاء الصبغة التنفيذية لهذا الحق وقد تمت المصادقة على القوانين المخصصة لحق النفاذ إلى المعلومة في أكثر من بلد في العالم<sup>8</sup>. تقوم هذه القوانين عادة بإنشاء نظم لمعالجة طلبات النفاذ إلى المعلومة كما أنها تفرض التزاما إيجابيا على أجهزة الدولة لنشر المعلومة بطريقة ديناميكية. علاوة على الحق في النفاذ إلى المعلومة، تملك عدة بلدان قوانينا و/أو أنظمة تضمن أن تكون اجتماعات عدد من أجهزة الدولة الرئيسية - وعلى وجه الخصوص السلطة التشريعية والمحاكم وإن أمكن جميع الهيئات الصانعة للقرار - مفتوحة للعموم. وحدث مؤخرا تطور يتمثل في حركة البيانات المفتوحة التي تعمل بموجبها أجهزة الدولة بشكل متزايد على جعل مجموعات من المعلومات (قواعد بيانات) متاحة للعموم ومهيكلت ليس فقط مجانا بل صحية ترخيص لإعادة استخدامها بشكل مجاني وتقديمها في أشكال يمكن معالجتها إلكترونيا.

## 2.2 المساءلة

تتمحور الفكرة الجوهرية لمفهوم المساءلة في ضرورة أن تكون الأطراف الفاعلة في الدولة قادرة على تحمل مسؤولية قراراتها وأعمالها<sup>9</sup>. وتعدّ المساءلة أمرا مركزيا في الحوكمة الديمقراطية وهي موجودة ضمنا في حق المشاركة السياسية الذي يرتكز - من بين أمور أخرى - على فكرة أن الحكومة مسؤولة أمام الشعب. وبالتالي، تحتاج السلط العمومية إلى أن تنظم بطريقة تضمن للأشخاص إمكانية مطالبة الحكومة بتقديم اجابات، وحتى التعبير عن استيائهم منها أو فرض عقوبات عليها.

يمكن أن نجد مفهوم المساءلة في الممارسة الدستورية المقارنة بدرجات متفاوتة. فعلى سبيل المثال، ينص دستور سنة 1996 لجمهورية جنوب إفريقيا أنه: "يتوجب على كل مستويات الحكومة وأجهزة الدولة وفي كل المجالات أن توفر حكومة ناجعة، شفافة، خاضعة للمساءلة ومتماسكة للجمهورية ككل" (الفصل 41 (1 ت)). وخصّص الدستور الفنلندي لسنة 1999 بابا كاملا "للمساءلة الرسمية". ففي فنلندا يتحمل الموظف الحكومي "مسؤولية مشروعية أعماله الرسمية" ومسؤولية القرارات "التي يتخذها جهاز رسمي متعدد الأعضاء والتي دعمها كأحد أعضاءه". وينص الفصل 118 من الدستور على

في سنة 2004، صادقت الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة على القرار رقم 201/59 والذي يذكر عددا من "العناصر الأساسية للديمقراطية" ومن بينها "الشفافية والمساءلة في الإدارة العمومية"<sup>2</sup>. في الوقت الراهن، وقع الاعتراف بالشفافية وبالتحديد بحق النفاذ إلى المعلومة على نطاق واسع كحق أساسي وذلك على الصعيدين الوطني والدولي. لم تحظ المساءلة بنفس الدرجة من الإقرار العلني على أنها حق من حقوق الإنسان رغم أنه غالبا ما يتم التطرق إليها بالتلازم مع الشفافية كأحدى ركائز الديمقراطية. ما هو جوهر هذين المفهومين؟ ولماذا هما ضروريان للديمقراطية؟

تقدم لنا هذه المذكرة الإعلامية تعريفات مفصلة لمفهوم المساءلة والشفافية وتبحث في العلاقة القائمة بينهما وفي الدور الذي تلعبانه في دعم الديمقراطية. كما أنها تخوض في الأسس القانونية لهذين المفهومين وتقدم عددا من المعايير الرئيسية المنبثقة عن هذه الضمانات مع تركيز خاص على حق النفاذ إلى المعلومة.

## 2. تعريف الشفافية والمساءلة

### 1.2 الشفافية

حسب استعمال هذا المصطلح في هذه الوثيقة، فإنّ الفكرة الجوهرية التي تقف وراء الشفافية تتمثل في وجوب تصرف الأطراف الفاعلة في الدولة، بما في ذلك الأطراف التي تمولها أو تراقبها الدولة حتى لو كانت تعمل باستقلالية عن فروع الحكومة الثلاثة، بطريقة مفتوحة. يعني ذلك أن تكون شفافة حول كيفية عملها، حول القواعد التي تنظمها، حول نشاطاتها ونفقاتها، حول عملياتها وحول القرارات التي تتخذها، الخ.

تتأسس هذه الفكرة، من بين أمور أخرى، على حق كل شخص في "طلب" و"الحصول على" المعلومات والأفكار الذي يضمنه القانون الدولي باعتباره جزءا لا يتجزأ من الحق الأوسع لحرية التعبير<sup>3</sup>. كما يقوم هذا المفهوم على الفكرة المؤسسة للديمقراطية المتمثلة في أنه "يجب أن تكون إرادة الشعب القاعدة لسلطة الحكومة" لأنه من دون شفافية لا يمكن تحقيق هذا الهدف<sup>4</sup>.

توجد طرق عدّة تمكّن من تحقيق الشفافية بهذا المعنى عمليا. حيث أصبح ما يسمى بالحق في المعلومة أو حرية المعلومات عنصرا مركزيا معروفا، وهو حق كل شخص في النفاذ إلى المعلومة التي بحوزة أجهزة الدولة. ويحمي الدستور هذا الحق في 60 بلدا حول العالم<sup>5</sup>. ونجد خير مثال على الحماية الدستورية للحق في النفاذ إلى المعلومة في الفصل 51 من دستور 1997 لجمهورية الجبل الأسود والذي ينص أنه: "لكل فرد الحق في النفاذ إلى المعلومة التي بحوزة السلطات الحكومية والمنظمات

<sup>6</sup> متوفر على الرابط التالي: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47e11b0c2.html>

<sup>7</sup> متوفر على الرابط التالي: <http://www.info.gov.za/documents/constitution/>

<sup>8</sup> انظر إلى " تقييم الحق في المعلومة " والمتوفر على الرابط التالي: <http://www.rti-rating.org/index.html>

<sup>9</sup> تمتد هذه المسؤولية بالدرجة الأولى إلى المواطنين لكن الدول كذلك يجب أن تتحمل مسؤوليتها تجاه الآخرين فيما يخص الإجراءات التي اتخذتها والتي بموجب القانون الدولي تنتهك حقوق الإنسان الخاصة بالغير.

<sup>2</sup> الأمم المتحدة، الجمعية العامة، تعزيز دور المنظمات والترتيبات المحلية وتحت المحلية في النهوض بالديمقراطية ودعمها، A/RES/59/201، 20 ديسمبر 2004.

<sup>3</sup> انظر على سبيل المثال، الفصل 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (إ. ع. ح. إ)، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (A217) III، في ديسمبر 1948.

<sup>4</sup> انظر إلى الفصل 21 من (إ. ع. ح. إ).

<sup>5</sup> انظر إلى الرابط التالي: <http://www.right2info.org/constitutional-protections>

المثال، إذا فشلت حكومة ما في الإجابة عن مخاوف العموم، فإن صحافة حرة يمكنها 'معاقبته' عبر دعاية مسببة لها.

## 2.2.2 المساءلة العمودية والأفقية

هناك طريقتان لاستخلاص أو تطبيق المساءلة تتقاطعان مع هذين البعدين وهما المساءلة العمودية والمساءلة الأفقية.

### المساءلة العمودية

في الديمقراطيات، تعدّ الانتخابات الأداة الرئيسية التي يستخدمها المواطنون لفرض اختياراتهم على الدولة. وبالتالي، قد تكون الانتخابات أوضح تعبير لمساءلة الحكومة بشكل مباشر تجاه المواطنين، وهو ما يعرف أيضا باسم المساءلة العمودية. رغم أنّ الانتخابات تمثل طريقة مهمة يمارس من خلالها المواطنون المساءلة، تشمل المساءلة العمودية عدة جوانب أخرى. فيمكن للمواطنين اللجوء إلى الحلول القضائية ضد أجهزة الدولة أو تقديم عرائض للبرلمان أو إلى السلطة التنفيذية. كما يمكنهم، بشكل غير مباشر، أن يمارسوا ضغطا عاما عبر وسائل الإعلام أو عبر شبكات المجتمع المدني التي تراقب وتنتقد الحكومة. وبالتالي، تمثل المساءلة العمودية سمة مستمرة من سمات الديمقراطية، وليست مجرد أمر يقع خلال الانتخابات. حيث ينبع جزء منها من حق الإنسان في المشاركة السياسية كما يضمنه ذلك الفصل 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>11</sup>. قامت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وهي الجهاز الذي يعتني بالنهوض بتطبيق الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بتحديد الرابط القائم بين عملية الانتخاب والمساءلة في التعليق العام رقم 25 على الفصل 25 لسنة 1996 (انظر أدناه للمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة).

### المساءلة الأفقية

على نقيض المساءلة العمودية، تشير المساءلة الأفقية إلى آليات المحاسبة التي تعمل بين المؤسسات العمومية. يرمز في الديمقراطيات إلى شبكة العلاقات المؤسساتية التي تطبق المساءلة على أنها تدقيقات وتوازنات. ومن بين الأشكال المهمة للمساءلة الأفقية، مساءلة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية. يمكن أن تتخذ مراقبة البرلمان للسلطة التنفيذية أشكالا عدة. ويتمثل الشكل الأكثر شيوعا في حق البرلمان في طرح الأسئلة على الحكومة ("حصّة مساءلة") أو في تشكيل لجان للتحقيق في تصرفات الحكومة. في الأنظمة البرلمانية، يسأل البرلمان الحكومة مباشرة لأنه عادة ما يتطلب تشكيل تلك الحكومة الأغلبية البرلمانية، إذ يمكن للبرلمان أن يزيح الحكومة عبر تصويت لسحب الثقة.

كل مؤسسات الدولة مقيدة بالقانون وهو ما يعني كذلك أنّ كل هذه المؤسسات تُساءل من طرف السلطة القضائية. غالبا ما يثار هذا النوع من المساءلة عندما يرفع المواطنون دعاوى ضد أجهزة الدولة، لكن يمكن أن يثار كذلك عندما يقوم جهاز من أجهزة الدولة بطعن قانوني موجه ضد جهاز آخر. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تطلب الحكومة الألمانية من المحكمة الدستورية مراجعة

المسؤولية الفردية ومعاقبة الموظفين الذين يتصرفون بشكل غير قانوني ينتهك حقوق الآخرين أو الذي يسبب لهم خسارة. وبالتالي، فإنّ الموظفين العموميين مسؤولون (خاضعون للمساءلة) عن أعمالهم ويجب أن يقدموا اجابات بشأنها.

## 1.2.2 وجوب الإجابة والتطبيق

تقوم المساءلة على بعدين : وجوب الإجابة والتطبيق. يجب على أجهزة الدولة وممثليها أن يطلعوا المواطنين على أعمالهم وأن يشرحوا لهم الأساس المنطقي لقراراتهم. وفي الوقت نفسه، يجب توفير الفرصة للمواطنين لمساءلة هذه الأجهزة وتحميل الموظفين مسؤولية أعمالهم (التطبيق).

يعني مفهوم وجوب الإجابة أنّه يتعين على الأجهزة العمومية توفير المعلومات والتفسيرات التي تتعلق بالقرارات التي اتخذتها والأعمال التي قامت بها وحق العموم أو المؤسسات الحكومية الأخرى في طرح الأسئلة والحصول على الأجوبة الملائمة. عندما تُطلع السلطات العمومية المواطنين على أعمالها وتشرح لهم الأساس المنطقي المتبع لاتخاذ قراراتهم أو عندما تتعامل بفعالية مع المواطنين، فإنّها تخلق نوعا من الحوار مع العموم يساهم في زرع الثقة في الحكومة وفي الحوارات الجارية بين المواطنين والحكومة<sup>10</sup>. ويمثّل مفهوم وجوب الإجابة قاعدة ضرورية للتطبيق بما أنه في الواقع يصعب أو حتى يستحيل تحقيق أو تطبيق المساءلة عند الافتقار إلى المعلومات المناسبة.

وفي بعض الحالات، يقع تكريس وجوب الإجابة في القانون وفي الإجراءات الرسمية مثل الزام الأجهزة العمومية على تقديم تقارير دورية للبرلمان أو القوانين المتعلقة بكشف المعطيات العامة والمالية. وفي حالات أخرى، يأخذ وجوب الإجابة أشكالا أقل رسمية من خلال وسائل الإعلام على سبيل المثال. حيث تمثل وسائل الإعلام آلية هامة يستخدمها المسؤولون للتواصل مع العموم على نطاق واسع وهي بالتالي تمثل وسيلة محورية لتحقيق وجوب الإجابة. غالبا ما تلعب وسائل الإعلام إلى جانب المجتمع المدني وأحزاب المعارضة دورا مهما في اقتلاع الإجابات من الحكومة وذلك عبر نشر تقارير عن الحكومة والكشف عن المشاكل والمخاوف مما يجبر هذه الأخيرة على الإجابة.

يمثّل التطبيق الأداة المحفزة للمساءلة إذ يوفر التدابير الناجعة. في بعض الحالات، يتبلور هذا الدور من خلال الآليات الرسمية. حيث يمكن للناخبين "إجبار" الحكومات على تغيير سلوكها وذلك بتهديدها بالانتخاب أو بالانتخاب فعليا لإخراجها من سدة الحكم. وتعتمد المحاكم القرارات الملزمة والمتعلقة بالأجهزة الحكومية الأخرى والتي يجب تنفيذها. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تجبر محكمة إدارية بلدية ما على وقف أشغال مشروع بناء. وتتمتع مؤسسات مختلفة على غرار لجنة المعلومات واللجنة القضائية بالأهلية لإصدار الأوامر الملزمة، وأحيانا لإصدار توصيات رسمية فقط، للأجهزة العامة. وفي حالات أخرى، تتخذ الآلية شكلا أقل رسمية لكنها غالبا ما تكون بنفس النجاعة. وتمثّل وسائل الإعلام والمجتمع المدني وأحزاب المعارضة الوسائل الرئيسية للتعبير عن مخاوف المواطنين والضغط على المؤسسات العمومية والمسؤولين الحكوميين لتغيير تصرفاتهم. على سبيل

<sup>11</sup> صادقت عليه الجمعية العامة بموجب القرار رقم (A2200) XXI، في 16 ديسمبر 1996، دخل حيز

التنفيذ في 23 مارس 1976.

<sup>10</sup> بوروفياك، كريغ، المساءلة والديمقراطية : مخاطر ووعود المراقبة الشعبية، نيويورك، ن. ي : مطبعة جامعة أكسفورد، 2011، ص. 71.

قانون برلماني إذا كانت ترى أنه غير دستوري. تمثل المراجعة الدستورية في هذا الإطار، رغم الأشكال الخاصة والمختلفة التي تتخذها، سمة مشتركة بين الديمقراطيات.

لا تمارس المساءلة الأفقية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية فحسب، بل كذلك عبر المؤسسات المستقلة التي غالبا ما يقع انشاؤها بهدف النهوض بالمساءلة. من بين الأمثلة لهذه الأجهزة العمومية يمكن ذكر لجان مكافحة الفساد، لجان حقوق الإنسان، والأمبودسمان<sup>12</sup> (ديوان المظالم)، لجان المعلومات واللجان القضائية.

كما تقتضي المساءلة الأفقية توزيعا دستوريا واضحا للأدوار والمسؤوليات. حيث أشارت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في مرات عديدة إلى أن التحديد غير الواضح لكل من دوري السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية يمثل شاعلا من مشاغل حقوق الإنسان.

يمكن ملاحظة أن كل من وجوب الإجابة والتطبيق ممكنان عبر آليات المساءلة العمودية والأفقية. فعلى سبيل المثال، عندما يضغط المجتمع المدني ووسائل الإعلام على السلطات لتكشف المعلومات المتعلقة بمواضيع مهمة، يتم استخلاص وجوب الإجابة عن طريق المساءلة العمودية. لكن يتم تحقيق وجوب الإجابة عبر آليات المساءلة الأفقية، كما هو الحال في حق البرلمانين في طلب المعلومة من وزراء الحكومة.

### 3. العلاقة بين المساءلة والشفافية

إن الشفافية والمساءلة أمران متكاملان ومترابطان. فلا يمكن تحقيق المساءلة إذا لم يتمكن المواطنون من النفاذ إلى المعلومة. كما ترتبط الشفافية بدورها بآليات المساءلة، على غرار سيادة القانون، التي من دونها يمكن أن تعاني الآليات الرئيسية للشفافية كحق النفاذ إلى المعلومة من ضعف شديد.

إلا أن العلاقة تتجاوز التكامل أو الترابط لتشمل درجة مهمة من التداخل. فتشمل المساءلة، في جزء وجوب الإجابة، العناصر الرئيسية للشفافية. يسلط الإعلان العالمي للديمقراطية للاتحاد البرلماني الضوء على هذا الجانب من العلاقة، مركزا على فكرة أن المساءلة تحتضن الجوانب الرئيسية للشفافية: "وتتطوي هذه المسؤولية على الحق العام في الحصول على المعلومات التي تتعلق بأنشطة الحكومة والحق في تقديم الالتماسات إلى الحكومة ومعالجتها من خلال الآليات الإدارية والقضائية المحايدة"<sup>13</sup>.

وينظر تقرير حديث أعدته المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير إلى الموضوع من زاوية مختلفة بعض الشيء ويبيّن أنّ التطبيق الناجع للمساءلة يعتمد على حق النفاذ إلى المعلومة:

ولا يمكن من الوجهة العملية استيفاء المتطلبات الأساسية اللازمة للحكم الديمقراطي، من قبيل الشفافية ومساءلة السلطات العامة أو الترويج لعمليات اتخاذ القرارات القائمة على التشاور، دون توفير إمكانية الحصول على المعلومات. فعلى سبيل المثال تستلزم عملية مكافحة الفساد والتصدي له اعتماد إجراءات وأنظمة تتيح لأفراد الجمهور الحصول على المعلومات عن طريقة تنظيم الإدارة العامة الخاضعين لها وأدائها وعمليات اتخاذ قراراتها (الفقرة 3)<sup>14</sup>.

غير أنّ المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان يركّز على جانب آخر من المسألة، بالتحديد في إطار مشاريع التنمية الدولية، وهي الحاجة إلى الشفافية في ما يتعلّق بآليات المساءلة:

يتعلق مبدأ الشفافية بإتاحة المعلومات المناسبة والوصول إليها. والوصول إلى تلك المعلومات حقّ يتجسّد في المادة 19(2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ومن الأمور الأساسية لقدرة أصحاب الحقوق على فهم الطريقة التي ستأثر بها حقوقهم، والطريقة التي يمكنهم بها المطالبة بحقوق قد تفوضها مشاريع التنمية الواسعة النطاق والطريقة التي يمكن بها ضمان مساءلة الجهات المعنية الأخرى والجهات التي تقع عليها الواجبات<sup>15</sup>.

تعكس هذه الرؤى الثلاث في جوهرها الفكرة نفسها، وهي أنّ هناك علاقة حيوية بين المساءلة والشفافية لا تقف عند التلازم بل تتجاوزه، إلى حدّ ما على الأقلّ، حيث يكون كلّ منهما جزءا من الآخر.

وفي نفس الوقت، لا يرتبط أي منهما كلياً بالآخر. رغم أن حق النفاذ إلى المعلومة أساسي لمساءلة الحكومة، فهو لا يكفي في حد ذاته لتحقيق تلك المساءلة. للوصول إلى المساءلة، يجب تخطي وجوب الإجابة وضمّان التطبيق. فعلى سبيل المثال، لمكافحة الفساد والتصدي له يجب كذلك وضع آليات - مدونة قواعد السلوك، جهاز إشراف و/أو إطار قانوني - حتى يكون لأفراد الجمهور أو ممثليهم وسائل فعالة لتطبيق المساءلة.

كما لا تقتصر الشفافية على وجوب الإجابة، بل تتضمن الانفتاح بطريقة أوسع بكثير حتى في الحالات التي لا تكون فيها مصالح مرتبطة بالمساءلة على المحك. وبالتالي، تهتم حركة البيانات المفتوحة بالنفاذ إلى شكل مفتوح من مجموعات البيانات التي يمكن استخدامها لاستعمالات تجارية واجتماعية مهمة أكثر من اهتمامها بإخضاع الحكومات للمساءلة.

### 4. أسس القانون الدولي للمساءلة والشفافية

كما سبق ذكره أعلاه، تعتبر الجمعية العامة للأمم المتحدة الشفافية والمساءلة عنصرين أساسيين للديمقراطية. كذلك، شدّد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة على "أهمية وجود هيئات تشريعية تنسّم بالفعالية والشفافية والمسؤولية [...] الدور الأساسي

<sup>12</sup> النقطه 14، الإعلان العالمي للديمقراطية، المصادق عليه في القاهرة، 16 سبتمبر 1997 من طرف المجلس البرلماني الدولي، الدورة 161.

<sup>13</sup> المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حق حرية الرأي والتعبير، وثيقة الأمم المتحدة عدد A/68/362 (سبتمبر 2013). انظر كذلك إلى ديباجة الإعلان المشترك لـ 2014 بولايات خاصة على حرية التعبير في الأمم المتحدة، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة الدول الأمريكية التي تفيد (أنه يجب): "اعترافا بالضرورة الأساسية للنفاذ إلى المعلومة ل (ضمن) المشاركة السياسية، لتحميل الحكومات المسؤولية ول مراقبة الفساد وكذلك لضمان الكرامة الشخصية ونجاعة العمل". انظر إلى الاستشهاد أدناه.

<sup>14</sup> الأمم المتحدة، الجمعية العامة، حالة المدافعين عن حقوق الإنسان: تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، A/26/68/262 (أوت 2008).

<sup>15</sup> الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، حقوق الإنسان، الديمقراطية وسيادة القانون، A/HRC/RES/19/36 (19 أبريل 2012).

لهذه الهيئات في تعزيز وحماية حقوق الانسان والديمقراطية وسيادة القانون<sup>16</sup>. وفي الإعلان العالمي للديمقراطية، صرح الاتحاد البرلماني الدولي بما يلي:

"ومن ثم فإن الديمقراطية تسير خطوة بخطوة مع الحكومة التي يمتاز عملها بالكفاءة والأمانة والشفافية والتي تتم اختيارها بحرية وتعتبر مسؤولة عن ادارتها للشؤون العامة"<sup>17</sup>.

بناء على فكرة أنّ الشفافية والمساءلة عنصران مركزيان للحكومة الديمقراطية، يشير عدد من المعاهدات الدولية والوثائق الأخرى إلى الشفافية والمساءلة كأدوات أساسية لتنظيم ممارسة السلطة العمومية. تتضمن المعاهدات الدولية حول مكافحة الفساد قواعد مهمة في مجال الشفافية والمساءلة. تجدر الملاحظة أنّه خلال الخمسة عشرة سنة الأخيرة شهد حق النفاذ إلى المعلومة اعترافا واسعا باعتباره حقا من حقوق الإنسان.

#### 1.4 المساءلة

على الصعيد الدولي، غالبا ما يقع التطرق إلى مفهوم المساءلة إلاّ أنّه عموما لم يقع تعريف حدوده بشكل مفصّل. قد يرجع ذلك إلى الأنظمة العديدة والمختلفة التي تحقق فعليا وعمليا المساءلة. رغم ذلك، لقيت المساءلة اعترافا قانونيا عاما في عدة موثائق ومعاهدات. فعلى سبيل المثال، يتضمن ميثاق الكومنولث ضمن مبادئه الأساسية "الاحترام المتبادل، الشمولية، الشفافية، المساءلة، المشروعية والاستجابة"<sup>18</sup>. وكذلك هو الشأن بالنسبة للمعاهدة المنقحة للجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا التي تعتبر "المساءلة، العدالة الاقتصادية والاجتماعية والمشاركة الشعبية في التنمية"<sup>19</sup> من ضمن مبادئها الأساسية.

واعترفت المعاهدات الدولية لمكافحة الفساد على الصعيدين الدولي والاقليمي أن الفساد يتناقض مع المساءلة وقامت بربط الجهود المبذولة لمكافحة الفساد بتعزيز المساءلة. يحدد الفصل الأول (ج) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>20</sup> الهدف من وراء جهود مكافحة الفساد: "تعزيز النزاهة والمساءلة والادارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية". تلتزم الدول الأطراف في الاتفاقية وفقا لأنظمتها القانونية بتطوير سياسات لمكافحة الفساد "تجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة" (الفصل 5(1)). كما تلزم اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته الدول الأطراف بـ"الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة"<sup>21</sup>.

رغم عدم الاعتراف صراحة بمساءلة الحكومة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، نجد هذه المسألة ضمنيا في الفصل 25 من هذا العهد الذي يعترف بحق المواطنين في المساهمة في تسيير الشؤون العامة، بحق الانتخاب وبالنفاذ المتكافئ للخدمات العمومية. في التعليق العام رقم 25 لسنة 1996 حول الفصل 25، توضح لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التي تصدر التفسيرات الرسمية للحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>22</sup> كيفية تفويض المساءلة في الفصل 25:

ويفترض ضمنا في المادة 25 أنّه في حال مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة عن طريق ممثلين يختارونهم بحرية، أنّ هؤلاء الممثلين يمارسون في الواقع سلطة حكومية وأنهم بالتالي يحاسبون نتيجة العملية الانتخابية على كيفية ممارستهم لتلك السلطة. ويفترض ضمنا، أيضا، أنّ الممثلين لا يمارسون إلا السلطات التي يخولون بها طبقا للأحكام الدستورية (...)

ولا بدّ استنادا إلى الفقرة (ب) من اجراء انتخابات دورية نزيهة لضمان شعور الممثلين بأنهم محاسبون أمام الناس عما يمارسونه من سلطات تشريعية أو تنفيذية تعهد إليهم. وينبع مفهوم المساءلة، ذي الارتباط الوثيق بما سبق، من حق المشاركة في الانتخابات ومن الحقوق المتعلقة بالمساواة والكرامة والتي تم ذكرها في الجملة الأولى من ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>23</sup> وفي فصله الأول. فإذا لم تتمكن من محاسبة المسؤولين، فنحن لا نتمتع في الواقع بالمساواة في الكرامة والحقوق. كما يمثل الحق في سبيل فعال للتنظيم عند انتهاك الحقوق، المنصوص عليه في الفصل 2(3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أساسا للمساءلة. وتمثل سبل التظلم هذه الآليات للمساءلة لكن لا يمكن، في المقابل، اعتبار أن المسؤولين المنتخبين خاضعون للمساءلة إذا لم يكن هناك مجال للتظلم ضدّهم في حال انتهاكهم لحقوق الإنسان.

يوجد عدد من المصادر القانونية غير الملزمة لفكرة المساءلة باعتبارها مؤسسة لقيم الديمقراطية وبالتالي لقيم حقوق الإنسان. يناشد قرار الجمعية العامة رقم 55/96 لسنة 2001 الدول على تعزيز اقامة مؤسسات عامة وفعالة بما في ذلك انشاء جهاز قضائي مستقل وهيئة تشريعية وإدارة عامة يخضعون للمساءلة" مع تحسين "شفافية المؤسسات العامة وإجراءات رسم السياسات، وتعزيز مساءلة الموظفين العموميين"<sup>24</sup>.

يدعو مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة الدول إلى ضمان:

مساءلة جميع الموظفين الحكوميين، بصرف النظر عن مناصبهم، محاسبة كاملة وفورية ومتسقة مع القانون الوطني الساري والالتزامات الدولية عن أي انتهاك للقانون يرتكبونه<sup>25</sup>.

<sup>16</sup> الإعلان العالمي للديمقراطية، النقطة 14، تمت المصادقة عليها في القاهرة، 16 سبتمبر 1997، المجلس البرلماني الدولي، الدورة 161.

<sup>17</sup> ميثاق الكومنولث (الفقرة 8). تمت المصادقة عليه في لندن، 19 ديسمبر 2012، دخل حيز التنفيذ في 11 مارس 2013.

<sup>18</sup> الفصل 4 (هـ) من المعاهدة المنقحة للمجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس) / (م . م . م . ا . د . غ . أ)، كوتونو، 24 جويلية 1993.

<sup>19</sup> قرار الجمعية العامة رقم 58/4، 31 أكتوبر 2003، دخل حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005.

<sup>20</sup> الفصل 3 (3) من اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، تمت المصادقة عليها في مابوتو، موزمبيق، 16 جويلية 2003، دخلت حيز التنفيذ في 5 أوت 2006، للحصول على قائمة الدول التي صادقت على الاتفاقية، زر الرابط التالي: <http://www.africa-union.org/root/AU/Documents/Treaties/List/African%20Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf>

<sup>21</sup> على الرغم من أن التعليقات العامة ليست ملزمة قانونيا، إلا أنها تمثل صياغات رسمية للحقوق الواردة في الـ (ع . د . ج . م . س) والتي تلزم بدورها قانونيا الدول الأطراف.

<sup>22</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (A 217 (III))، 10 ديسمبر 1948.

<sup>23</sup> الأمم المتحدة، الجمعية العامة، النهوض بالديمقراطية وتعزيزها، RES/A (28) 55/96، 1996، فيري (2001).

<sup>24</sup> الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، حقوق الإنسان، الديمقراطية وقاعدة القانون، RES/HRC/ 19/36، 2012، فيري (2012)، 16 (ج) (ثالثا).

<sup>25</sup> الأمم المتحدة، الجمعية العامة، حالة المدافعين عن حقوق الإنسان، A (26) 68/262، 2008.

في سياق مشاريع التنمية الدولية، يوصي المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان الدول بـ:

التأكد من إتاحة أنواع مختلفة من آليات المساءلة للذين يشعرون بأن حقوقهم قد انتهكت في سياق مشاريع التنمية الواسعة النطاق، بما في ذلك الآليات القضائية والإدارية، المجهزة جيدا بالموارد، وغير المتحيزة، والفعالة، والمحمية من الفساد والمتحررة من النفوذ السياسي وأنواع النفوذ الأخرى<sup>26</sup>؛

بالإضافة إلى ذلك، تعترف العديد من المصادر القانونية الملزمة وغير الملزمة بحق النفاذ إلى المعلومة، كما تم تحديده أدناه، وتشير إلى مركزية المساءلة كنتيجة طبيعية وديمقراطية للشفافية. وتشمل هذه المصادر الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية أرهوس)<sup>27</sup> لسنة 1998، اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بشأن الوصول إلى الوثائق الرسمية<sup>28</sup> لسنة 2008، الإعلان المشترك للمقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحرية الرأي والتعبير وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المسؤول عن حرية وسائل الإعلام والمقرر الخاص المعني بحرية التعبير التابع لمنظمة البلدان الأمريكية<sup>29</sup> لسنة 2004، وإعلان المبادئ الأمريكية البيئية حول حرية التعبير لسنة 2000 وإعلان المبادئ حول حرية التعبير في أفريقيا<sup>30</sup> لسنة 2002.

## 2.4 الشفافية

تم الاعتراف بحق النفاذ إلى المعلومة بموجب القانون الدولي في وقت متأخر نسبيا، لكن وقع تكريسه الآن بشكل جيد. كما هو مبين أعلاه، مثل الحق في حرية التعبير بمفهومه الواسع، والذي يهدف - بموجب القانون الدولي - إلى حماية التدفق الحر للمعلومات وللافتكار في المجتمع، الركيزة الأساسية لهذا الحق عوضا عن المفهوم الأضيق لحرية التعبير. كما يمكن أن يستند هذا الحق على الحق في المشاركة وعلى الحق في الحياة الخاصة والحياة الأسرية.

### 1.2.4 الحق في حرية التعبير

لا يحمي الفصل 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الضامن لحرية التعبير، المتحدث فحسب، بل يحمي كذلك حقه في "طلب" و"تلقي" المعلومات والأفكار:

<sup>26</sup> في الديباجة، تهدف أطراف هذه الاتفاقية إلى "تعزيز الدعم الشعبي لاتخاذ القرارات حول البيئة".

<sup>27</sup> CETS رقم 205، لم تدخل بعد حيز التنفيذ، في الديباجة، تربط الاتفاقية حق النفاذ إلى الوثائق الرسمية بالمسألة: "في خصوص إلى ممارسة حق النفاذ إلى الوثائق الرسمية: [...] ثانياً. تعزيز نزاهة، كفاءة، فعالية ومساءلة السط المعنوية، مما يساعدها على تأكيد شرعيتها.

<sup>28</sup> في ديباجة الإعلان المشترك، تم ربط حق النفاذ إلى المعلومة بالمساءلة كما يلي: "الإعتراف بالأهمية الأساسية التي يكسبها النفاذ إلى المعلومة للمشاركة السياسية، لإخضاع الحكومات للمساءلة ولمرافقة الفساد وكذلك لضمان الكرامة الشخصية نجاة التجارة".

<sup>29</sup> الدورة العادية عدد 108، 19 أكتوبر 2000. متوفرة على الرابط التالي: <http://www.iachr.org/declaration.htm>.

مرة أخرى تربط الديباجة حق النفاذ إلى المعلومة بالمساءلة كما يلي: "اقتناعا أن ضمان حق النفاذ إلى المعلومة التي بحوزة الدولة يضمن قدرا أكبر من الشفافية ومن إخضاع نشاطات الحكومة للمساءلة ومن قوة المؤسسات الديمقراطية".

<sup>30</sup> الدورة العادية الـ 32 للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، 17 - 23 أكتوبر 2002، بانجول، غامبيا، متوفر على الرابط التالي:

[http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_freedom\\_exp\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html). صياغة هذه الديباجة مماثلة: "اقتناعا أن احترام حرية التعبير وكذلك حق النفاذ إلى المعلومة التي بحوزة الأجهزة العمومية والشركات ستؤدي إلى قدر أكبر من الشفافية والمساءلة العمومية وكذلك إلى الحركة الرشيدة وإلى تعزيز الديمقراطية".

لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية.

رغم كون الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، باعتباره قرارا للجمعية العامة للأمم المتحدة، غير ملزم رسميا فإن أجزاء منه، وبما في ذلك الفصل 19، تحولت في منظور الكثيرين إلى قانون دولي متعارف عليه ملزم لجميع الدول. وتم ضمان الحق في حرية التعبير بعبارات مماثلة في الفصل 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي هو عبارة عن معاهدة دولية رسمية وملزمة. كما تمت حماية هذا الحق في المعاهدات الإقليمية العامة الثلاثة لحقوق الإنسان، في الفصل 9 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب<sup>31</sup>، في الفصل 13(1) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان<sup>32</sup> وفي الفصل 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية<sup>33</sup>.

### 2.2.4 التكريس القانوني الرسمي

في البداية، لم يكن الحق في حرية التعبير يشمل، حسب الفهم المتعارف عليه آنذاك، حق النفاذ إلى المعلومة التي بحوزة المؤسسات العمومية. لكن القرارات القانونية الملزمة للمحاكم الدولية والمحلية خلال العشر سنوات الأخيرة أخذت هذا العنصر بعين الاعتبار. ويستند هذا التأويل على ركيزتين رئيسيتين من فقه القضاء. أولا، كما أشير إليها أعلاه، يحمي الحق في حرية التعبير التدفق الحر والواسع للمعلومات والأفكار في المجتمع ("طلب"، استقاء ونقل المعلومات والأفكار") الذي لا يمكن تحقيقه بطريقة سليمة في سياق تكتم حكومي مبالغ فيه. ثانيا، على غرار عدد من الحقوق الدولية، لا يعتبر الحق في حرية التعبير سلبيا في ذاته (يحمي الأفراد من تدخل الدولة)، بل يفرض كذلك التزاما إيجابيا على الدولة لتتخذ الخطوات الضرورية لتعزيز وحماية التدفق الحر للمعلومات والأفكار في المجتمع.

وكانت المحكمة الدولية الأولى التي اعترفت بحق النفاذ إلى المعلومة هي محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في قضية كلود ريبس وآخرون ضد شيلي<sup>34</sup> لسنة 2006. إذ قضت المحكمة بوضوح وصراحة أن الحق في حرية التعبير يشمل حق النفاذ إلى المعلومة. وأشارت المحكمة عند توضيح مجال وطبيعة هذا الحق إلى أن:

تعتبر المحكمة أن الفصل 13 من الاتفاقية الذي يضمن صراحة حقي "طلب" و"استقاء" "المعلومة" يحمي حق كل شخص في طلب النفاذ إلى المعلومة تحت مراقبة الدولة مع الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات المعترف بها بموجب نظام القيود في الاتفاقية. تبعا لذلك، يشمل هذا الفصل حق الأفراد في الحصول على المعلومة المذكورة والالتزام الإيجابي المحمول على الدولة بتوفير هذه المعلومة في شكل يسهل وصول الشخص إليها حتى يتطلع على المعلومة أو يتلقى

<sup>31</sup> تمت المصادقة عليها في نيروبي، كينيا، 26 جوان 1951، 21 LL.M 58 (1982)، دخل حيز التنفيذ في 21 أكتوبر 1986.

<sup>32</sup> تمت المصادقة عليها في سان خوسيه، كوستاريكا، 22 نوفمبر 1969، سلسلة المعاهدات رقم 36 لمنظمة الدول الأمريكية، دخلت حيز التنفيذ في 18 جويلية 1978.

<sup>33</sup> E.T.S رقم 5، تمت المصادقة عليها في 4 نوفمبر 1950، دخلت حيز التنفيذ في 3 سبتمبر 1953.

<sup>34</sup> 19 سبتمبر 2006، سلسلة ج، رقم 151 متوفر على الرابط التالي:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc).

تقريره السنوي لسنة 1998، بيّن المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحرية الرأي والتعبير أنّ الحق في حرية التعبير يشمل حق النفاذ إلى المعلومة التي بحوزة الدولة: الحق في التماس وتلقي ونقل المعلومات يفرض التزاماً إيجابياً على الدول بضمان الوصول إلى المعلومات خاصة فيما يتعلق بالمعلومات التي تكون في حيازة الحكومة في جميع أنواع نظم تخزين واسترجاع المعلومات.<sup>41</sup>

في سنة 1999، صادق المسؤولون الثلاث (في ذلك الوقت)، المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحرية الرأي والتعبير وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في ما يخص حرية وسائل الإعلام والمقرر الخاص لمنظمة الدول الأمريكية المعني بحرية التعبير، على إعلانهم المشترك الأول، وهي ممارسة تم العمل بها سنوياً منذ ذلك الوقت. يضم الإعلان المشترك لسنة 1999 التصريح التالي:

إن أحد المكونات المتضمنة في حرية التعبير هو حق الجمهور في الوصول المباشر إلى المعلومات ومعرفة ما تقوم به الحكومات نيابة عن الجمهور وبدون ذلك لن يتم الوصول إلى الحقيقة وسوف تبقى مشاركة الجمهور في مراقبة الحكومة مجزأة إلى حد بعيد.<sup>42</sup>

رغم أنه يمكن اعتبار هذه الصياغة ملتبسة (أو شاعرية) نوعاً ما، تم تلافي هذا الالتباس في الإعلان المشترك لسنة 2004 والذي ركز بدرجة كبيرة على حق النفاذ إلى المعلومة، وبيّن من بين أمور أخرى:

يعتبر الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة حقاً أصيلاً من حقوق الإنسان والذي ينبغي تفعيله على المستوى الوطني من خلال قوانين شاملة (على سبيل المثال قوانين حرية المعلومات) المبنية على مبدأ الحد الأقصى من الإفصاح ووضع افتراض أن كافة المعلومات متاحة إلا ما يخضع منها لنظام ضيق من الاستثناءات.<sup>43</sup>

ثم واصل التصريح التحليل المفصل للمحتوى المحدد لهذا الحق.

و بالتوازي مع هذه التصريحات، تمت المصادقة على الإعلانات الإقليمية المؤكدة لحق النفاذ إلى المعلومة. وفي أكتوبر 2000، صادقت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان على إعلان المبادئ الأمريكية البيئية حول حرية التعبير<sup>44</sup>، وهو إلى حدّ الساعة أكثر مؤلف رسمي مرجعي شمولاً في ما يخصّ المبادئ المتعلقة بحق الإنسان في حرية التعبير في منظومة البلدان الأمريكية. والأهم من ذلك أنّ هذه المبادئ تعترف بصريح العبارة بكون كلّ من حق النفاذ إلى البيانات الشخصية (بيانات عدلية) وحق النفاذ إلى المعلومة بمفهومه الأوسع كحقيقتين من حقوق الإنسان:

إجابة معللة عندما تقرّر الدولة، لسبب معترف به صلب الاتفاقية، بالحد من النفاذ إليها في حالة معينة. يجب توفير المعلومة دون أن تكون هناك حاجة إلى إثبات وجود مصلحة مباشرة أو تدخل شخصي ليتم الحصول عليها، وذلك باستثناء الحالات التي يكون فيها التقييد شرعياً<sup>35</sup>.

واستغرق الأمر بضع سنوات، لكن في أبريل 2009، اعترفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بحق النفاذ إلى المعلومة بموجب الفصل 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية<sup>36</sup>. ما يجلب الانتباه هو أن الدولة المدعى عليها، المجر، لم تقم حتى بالظن في كون الفصل 10 يحمي حق النفاذ إلى المعلومة واقتصرت على الاحتجاج بأنّ المعلومة المعنية تقع في إطار الاستثناءات لهذا الحق (أي أن رفض توفير المعلومة كان تقييداً شرعياً لحرية التعبير).

وتأخرت لجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة نسبياً في الاعتراف بوضوح بالحق في النفاذ إلى المعلومة. غير أنّ التعليق العام لسنة 2011 والمتعلق بالفصل 19 للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تضمّن ذلك الاعتراف حيث ينصّ:

تشمل الفقرة 2 من الفصل 19 حق الاطلاع على المعلومات التي تكون بحوزة الهيئات العامة<sup>37</sup>.

ويضمن عدد من المعاهدات الدولية بطريقة مباشرة حق النفاذ إلى المعلومة. في سنة 1998، وفي متابعة لإعلان ريو لسنة 1992، وقعت البلدان الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا والإتحاد الأوروبي الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية آر هوس)<sup>38</sup> التي تعترف بحق النفاذ إلى المعلومة المرتبطة بالبيئة. وصادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على اتفاقية مكافحة الفساد لسنة 2003<sup>39</sup>. رغم أنّ هذه الاتفاقية لا تتعلق تحديداً بحق النفاذ إلى المعلومة إلا أن الفصلين 10 و13 يفرضان على الدول تعزيز الشفافية في القطاع العمومي وضمان نفاذ الجمهور للمعلومة لأهداف المشاركة، إذ يعتبر هذان الفصلان قاعدة لحق النفاذ إلى المعلومة.

في نوفمبر 2008، تمت المصادقة على اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بشأن الوصول إلى الوثائق الرسمية باعتبارها المعاهدة العامة الأولى التي يتم تخصيصها لحق النفاذ إلى المعلومة<sup>40</sup>. رغم كونها وثيقة أوروبية رسمية، فإنّ الاتفاقية مفتوحة لمصادقة كلّ الدول.

### 3.2.4 الاعتراف في القوانين غير الملزمة

سبق الاعتراف بحق النفاذ إلى المعلومة في عدد من مصادر القانون غير الملزم الاعتراف القانوني الرسمي بهذا الحق الذي مثّل في درجة كبيرة أساساً له. وجاءت التصريحات الرسمية الأولى القائلة بأن الحق في حرية التعبير يشمل حق النفاذ إلى المعلومة من الولايات الدولية المتخصّصة في حرية التعبير. ففي

<sup>35</sup> قضية كلود ريبس وآخرون ضد سبيلي، ملاحظة رقم 34، الفقرة 77.

<sup>36</sup> ترساناغ أسرياديسوكوفرت ضد المجر، 14 أبريل 2009، طلب رقم 37374/05.

<sup>37</sup> التعليق العام رقم 34، 12 سبتمبر 2011، CCPR/C/GC/34، الفقرة 18.

<sup>38</sup> وثيقة الأمم المتحدة 43/CEP/ECE، تمت المصادقة عليها في المؤتمر الوزاري الرابع في عملية "البيئة من أجل أوروبا"، 25 جوان 1998، دخلت حيز التنفيذ في 30 أكتوبر 2011. نص الاتفاقية بلغات مختلفة متوفر على الرابط التالي: <http://www.unecp.org/env/pp/treatytext.htm>

<sup>39</sup> قرار الجمعية العامة رقم 58/4، 31 أكتوبر 2003، دخل حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005.

<sup>40</sup> CET-205، لم يدخل حيز التنفيذ بعد.

<sup>41</sup> تقرير المقرر الخاص، النهوض بحق حرية الرأي والتعبير وحمايته، وثيقة الأمم المتحدة 44/1998/4. E/CN.4، 28 جانفي 1998، الفقرة 14.

<sup>42</sup> 26 نوفمبر 1999. كل الإعلانات المشتركة متوفرة على الرابط التالي: <http://www.osce.org/fom/66176>

<sup>43</sup> تمت المصادقة عليه في 6 ديسمبر 2004، انظر إلى الملاحظة رقم 42.

<sup>44</sup> الدورة 108 العادية، 19 أكتوبر 2000، متوفرة على الرابط التالي: <http://www.iachr.org/declaration.htm>

#### 4.2.4 الأسس الأخرى

بالإضافة إلى الحق في حرية التعبير، تأسس حق النفاذ إلى المعلومة بأشكال مختلفة على الحق في المشاركة وعلى الحق في الحياة الخاصة والحياة الأسرية. وقام التصريح غير الملزم الأول المشار إليه أعلاه، وهو الإعلان المشترك لسنة 1999 للمفوضين الخاصين بحرية التعبير، بتسليط الضوء على فكرة حق النفاذ إلى المعلومة كركيزة للمشاركة.

وفي سياق أكثر رسمية، غالباً ما تقوم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بتأسيس حق النفاذ إلى المعلومة المحددة على الحق في الحياة الخاصة والحياة الأسرية. فعلى سبيل المثال، في قضية غاسكين ضد المملكة المتحدة<sup>48</sup>، ارتكزت المحكمة على كون المدعي الذي مكث في دور الرعاية لديه مصلحة خاصة في النفاذ إلى السجلات الخاصة به وأن فشل المملكة المتحدة في إنشاء هيئة مستقلة لديها الصلاحية للنظر في مثل هذه الطلبات مثل خرقاً لحق المدعي في الحياة الخاصة والأسرية.

#### 5. المعايير الرئيسية

يتضمن الحق في النفاذ إلى المعلومة عدداً من المعايير الرئيسية. وتستند بعض هذه المعايير، مثل الحاجة إلى أن تكون الاستثناءات المتعلقة بهذا الحق واضحة ومحدودة ومتناسبة، إلى مبادئ واضحة من القانون الدولي. في حين يكون بعضها الآخر، مثل فكرة الاجتماعات المفتوحة، من قبيل الممارسات الجيدة أكثر منه من قبيل قواعد القانون الدولي في حد ذاتها. ونبرز في ما يلي عشرة معايير رئيسية مرتبطة بالحق في المعلومة.

#### المعيار 1: ضمان واضح لهذا الحق

يجب أن يكون للحق في المعلومة صياغة واضحة في القانون الوطني. من المستحسن أن تشمل هذه الصياغة ضماناً دستورياً يعترف بهذا الحق كحق إنساني، على غرار الضمانات المشار إليها أعلاه. وهو ما يضعه في موضعه المعجمي الصحيح إزاء الحقوق والقوانين الأخرى، ويعكس وضعه ضمن القانون الدولي.

لكن الضمان الدستوري لا يكفي لأنه لا يمكنه أن يوضح بالتفصيل النظام الخاص بشأن هذا الحق، مثل كيف يجوز التقدم بطلب للنفاذ إلى المعلومة وما هي المصالح التي تعتبر مهمة بما فيه الكفاية لتبرر رفض تقديم المعلومات (الاستثناءات). وبالتالي يكون من الضروري وجود قانون يضمن هذا الحق ويضعه موضع التنفيذ العملي. تشير أفضل الممارسات لمثل هذا القانون إلى تضمين قاعدة بشأن التأويل، تشير إلى ضرورة تفسير أحكامه على النحو الذي يعطي أفضل تأثير ممكن للحق، فضلاً عن الفوائد على نطاق أوسع التي يقدمها (مثل تسهيل المشاركة والمساءلة ومكافحة الفساد). على سبيل المثال، الفصل (1)2 من تعزيز قانون النفاذ إلى المعلومة في جنوب إفريقيا، الذي تمت صياغته في عام 2000 ينص ما يلي: "عند تفسير حكم من أحكام هذا القانون، يجب أن تفضل المحكمة أي تفسير معقول

4. يعتبر حق النفاذ إلى المعلومة التي بحوزة الدولة حقاً أساسياً لكل فرد. يتوجب على الدولة ضمان الممارسة التامة لهذا الحق. يسمح هذا الحق بمجال ضيق من الاستثناءات التي يجب أن يحددها القانون مسبقاً وذلك في حال وجود خطر حقيقي وداهم يهدد الأمن القومي في المجتمعات الديمقراطية.

وبعد عامين بالتمام والكمال، أي في شهر أكتوبر 2002، صادقت اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب على إعلانها حول المبادئ لحرية التعبير في إفريقيا<sup>45</sup> والذي هو، على غرار سلفه الأمريكي، مؤلف رسمي لانعكاسات ضمان حرية التعبير. يؤيد الإعلان حق حرية النفاذ إلى المعلومة كالتالي:

#### المبدأ الرابع: حرية المعلومة

تحتفظ الجهات العامة بالمعلومات ليس لنفسها وإنما كحارس للمصلحة العامة ولكل شخص الحق في الوصول إلى هذه المعلومات وبما يخضع فقط لقواعد واضحة ينص عليها القانون.

أما بقية المبدأ الرابع فهو يحدد عدداً من السمات الأساسية لحق النفاذ إلى المعلومة.

وفي أوروبا، صادقت لجنة وزراء المجلس الأوروبي على التوصية رقم R(81)19 المتعلقة بالنفاذ إلى المعلومة التي بحوزة السلطات العمومية في سنة 1981. رغم تركيزها على أهمية النفاذ إلى المعلومة، إلا أن هذه التوصية لم تقر أنها تركز على أسس حقوق الإنسان. وفي سنة 1994، صادق المؤتمر الوزاري الأوروبي الرابع حول سياسات وسائل الإعلام إعلاناً حول وسائل الإعلام في مجتمع ديمقراطي، يوصي بأن تأخذ اللجنة الوزارية بعين الاعتبار "إعداد إطار قانوني ملزم أو أي إجراء آخر يجسد المبادئ الأساسية الخاصة بالحق في نفاذ الجمهور إلى المعلومة التي بحوزة السلطات العمومية"<sup>46</sup>. وفي نهاية المطاف، اعتمدت لجنة الوزراء توصية تمت المصادقة عليها نهائياً في 2002 في شكل التوصية رقم R(2002)2 للجنة وزراء مجلس أوروبا حول النفاذ إلى الوثائق الرسمية<sup>47</sup>. ينص المبدأ الثالث من هذه التوصية على ما يلي:

#### المبدأ العام للنفاذ للوثائق الرسمية

يجب أن تضمن الدول الأعضاء حق كل شخص في النفاذ إلى الوثائق الرسمية التي بحوزة السلطات العمومية عند طلبها. يجب تطبيق هذا المبدأ دون أي تمييز على أي أساس كان بما في ذلك الأصل القومي.

وتوضّح بقية التوصية بالتفصيل محتوى هذا الحق.

<sup>45</sup> الدورة العادية 32 للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، 17-23 أكتوبر 2002، بانجول، غامبيا. متوفر على: [http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_freedom\\_exp\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html)

<sup>46</sup> الإعلان حول وسائل الإعلام في المجتمع الديمقراطي، 4 (95) DH-MM، 7-8 ديسمبر 1994، الفقرة 16. متوفر على: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM\(2006\)004\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM(2006)004_en.pdf), p. 44.

<sup>47</sup> تم اعتماده في 21 فيفري 2002.



يتسق مع أهداف هذا القانون على أي تفسير بديل يتعارض مع هذه الأهداف<sup>49</sup>.

## المعيار 2: نطاق واسع

إنّ حقوق الإنسان تلزم الدولة ككلّ، بما في ذلك جميع مكوناتها. ونتيجة لذلك، ينبغي أن يكون نطاق الحق في المعلومة واسعا من حيث الأجهزة التي يشملها. وتوصي أفضل الممارسات في هذا الصدد بتغطية جميع فروع الحكومة الثلاثة – السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية – وجميع المستويات الحكومية والأجهزة الفرعية وموظفي الدولة – بما في ذلك الأجهزة التي أنشئت بموجب القانون أو التي تمول أو تسيطر عليها أجهزة عمومية أخرى – وحتى الأجهزة الخاصة التي تقوم بوظائف عمومية. على سبيل المثال، وفقا لفصله الأول، يشمل القانون البرازيلي المتعلق بالحق في المعلومة لسنة 2011 جميع الفروع الثلاثة للحكومة، بالإضافة إلى الشركات العمومية والأجهزة العمومية المستقلة، والأجهزة التي تملكها أو تسيطر عليها أي من هذه الأجهزة الأخرى<sup>50</sup>.

للسبب نفسه، يجب أن يكون النطاق من حيث المعلومات والتغطية واسعا. وتقتضي أفضل الممارسات تحديد المعلومات التي يغطيها هذا الحق كجميع المعلومات التي يحتفظ بها جهاز عمومي. في ما يخص من تشملها هذه التغطية، تقتصر بعض القوانين على المواطنين دون غيرهم، ولكن تشمل القوانين المكرسة لأفضل الممارسات الجميع وهذا أمر ضروري أيضا للتناسق مع المعايير الدولية التي تنطبق على "الجميع".

## المعيار 3: الإفصاح الديناميكي للمعلومات

توجد طريقتان عمليتان رئيسيتان لتحقيق الحق في المعلومة: منح الأفراد الحق في تقديم طلبات للنفاذ إلى المعلومة (وفرض التزام على الأجهزة العمومية بتلبية هذه الطلبات) وفرض التزام إيجابي على الأجهزة العمومية بنشر معلومات بطريقة ديناميكية، حتى في حالة عدم وجود طلب. في الممارسة العملية، لن تقدم أبدا الغالبية العظمى من الأفراد طلبا للنفاذ إلى المعلومة، لذا تضمن الالتزامات بالكشف الديناميكي للمعلومات نفاذ المواطنين إلى حدّ أدنى من المعلومات.

ينبغي أن يشمل هذا الالتزام الفئات الرئيسية من المعلومات التي تهم المصلحة العامة، مثل المعلومات حول بنية ووظائف جهاز عام، حول قواعده وسياساته، حول برامجه وميزانياته، وحول الفرص المتاحة لمشاركة الجمهور معه. وهناك اتجاه عالمي قوي في هذا المجال، مدفوع جزئيا من قبل التغييرات التكنولوجية، يهدف إلى زيادة كمية المعلومات التي تخضع إلى نشر ديناميكي مع مرور الوقت. وهناك سبب عملي جدا لزيادة الكشف الديناميكي للمعلومات وهو أنّه كلما توفرت المزيد من المعلومات على أساس روتيني، كلما نقصت الحاجة إلى تقديم طلبات للنفاذ إلى المعلومة.

وتملك العديد من البلدان قائمة طويلة لفئات المعلومات التي تخضع للكشف الديناميكي. فالفصل (1)4 من القانون الهندي

المتعلق بالحق في المعلومة<sup>51</sup>، الصادر في عام 2005، يحتوي على سبيل المثال قائمة تشمل 19 فئة مختلفة من المعلومات التي يجب نشرها على أساس ديناميكي. وتم اعتماد مقاربة مختلفة في قانون حرية المعلومات 2000 الخاص بالمملكة المتحدة، والذي يقضي أن تعتمد جميع السلطات العامة خطط نشر تحدّد ما تقرّحه للنشر على أساس ديناميكي. ويجب أن تحظى هذه الخطط بموافقة هيئة الرقابة ومفوض المعلومات، الذي قد يفرض مهلة زمنية لمنح موافقته على هذا المخطط، والفكرة هنا هي أنّ السلطة العامة في حاجة إلى إنتاج خطة أكثر طموحا بعد انقضاء مدة الموافقة. وهذا ما يوفر نظاما لتوسيع التزامات الكشف الديناميكي مع مرور الوقت<sup>52</sup>.

## المعيار 4: الاجتماعات المفتوحة

إنّ الاجتماعات المفتوحة هي النتيجة الطبيعية والمنطقية لتوفير النفاذ إلى المعلومة المسجلة أو الموثقة. رغم ذلك، وضع عدد محدود من الدول ضمانات قانونية واضحة لحق حضور اجتماعات الأجهزة العمومية التي تقف وراء السلطة التشريعية والمحاكم. وتتطلب أفضل الممارسات أن تكون اجتماعات الأجهزة الرئاسية مفتوحة، وإن كانت تخضع لإغلاق عندما يكون لذلك ما يبرره. لتحقيق ذلك، من المهم تحديد نطاق كل من الأجهزة الرئاسية – أجهزة صنع القرار العامة مثل الأجهزة المنتخبة والأجهزة القضائية ومجالس التخطيط وتقسيم المناطق والمجالس التعليمية الخ – والاجتماعات – التي تشير إلى الاجتماعات الرسمية أو غير الرسمية التي تعقد لإدارة الشأن العام. ليكون هذا الاجراء فعالا، يجب الكشف عن بعض المعلومات على أساس ديناميكي، مثل الإشعار المسبق بالاجتماعات وجداول الأعمال والوثائق التي يعتمد عليها كخلفية لاتخاذ القرارات الرئيسية. وينبغي أيضا ضبط معايير وإجراءات واضحة لإغلاق الاجتماعات تشمل عادة ضرورة أن يتمّ الاعلان عن مثل هذه القرارات (بإغلاق الجلسة). ونجد مثلا على ذلك في قانون سنشايين<sup>53</sup>، الذي مرّته حكومة الولايات المتحدة في عام 1976، والذي يلزم الأجهزة الاتحادية بعقد اجتماعات مفتوحة عند توفّر شروط معينة.

## المعيار 5: الإجراءات

ما لم يرتكز الحق في تقديم طلبات النفاذ إلى المعلومة على قواعد إجرائية واضحة، من غير المحتمل أن يكون فعالا. ويجب أن تكون هذه القواعد بسيطة حتى يتمكن الناس العاديون من فهمها بسهولة (وبالتالي يكونون قادرين على تقديم طلبات)، ولكنها تحتاج أيضا إلى أن تكون شاملة بشكل معقول، وذلك لتجنّب اعطاء المسؤولين المترددين ثغرات تبرّر عدم الاستجابة للطلبات.

ويمكن تقسيم هذه القواعد إلى مجموعتين: تلك المتصلة بتقديم أو ايداع الطلبات وتلك المتعلقة بمعالجة الطلبات. بالنسبة للقواعد الأولى، تتمثل الأهداف الرئيسية في ضمان كون تقديم الطلبات سهل ومجاني. وتقتصر أفضل الممارسات أن يتمّ فقط تقديم الحد

<sup>51</sup> قانون رقم 22 لسنة 2005.

<sup>52</sup> انظر الأقسام 19-20.

<sup>53</sup> U.S.C 5 الفقرة b552.

<sup>49</sup> قانون رقم 2، لسنة 2000.

<sup>50</sup> القانون رقم 12.527 بتاريخ 18 نوفمبر 2011.

2. ينبغي رفض النفاذ إلى المعلومة فقط عندما يسبب الإفصاح عن المعلومات ضرراً أو ضرراً محتملاً للمصلحة المحمية (اختبار الضرر).
3. حتى عندما يكون من المرجح أن يترتب عن ذلك ضرر، ينبغي أن يتم الإفراج عن المعلومات إذا كانت فوائد هذا الإفصاح تفوق الضرر (تغليب المصلحة العامة).

وبالتالي تشمل أفضل القوانين للنفاذ إلى المعلومة قائمة ضيقة من المصالح المحمية – مثل الأمن القومي والحياة الخاصة وإنفاذ القانون والمصالح التجارية المشروعة – والتي تخضع كلها لاختبار الضرر وتغليب المصلحة العامة. على سبيل المثال، القسم (1)8 من القانون الهندي للحق في المعلومة<sup>59</sup> ينص في جزء منه:

رغم كل ما جاء في هذا القانون، يجب أن لا يكون هناك أي التزام لمنح أي مواطن، -  
(أ) معلومات من شأن الإفصاح عنها أن يؤثر سلباً على سيادة وسلامة الهند والأمن والمصالح الاستراتيجية والعلمية والاقتصادية للدولة، والعلاقة مع دولة أجنبية أو يؤدي إلى التحريض على جريمة؛

وتشمل القوانين الأفضل أيضاً عدداً قليلاً من القواعد الوقائية الأخرى، مثل حدود زمنية عامة – على سبيل المثال 20 سنة – للاستثناءات التي تحمي المصالح العامة مثل الأمن القومي، وشرط لتوفير بقية الوثيقة التي يُستثنى جزء فقط منها (استقلالية النصوص) وقواعد تتعلق بالتشاور مع أطراف أخرى عندما يتم تقديم طلبات للحصول على معلومات قد تكون حساسة تقدمه من طرفهم.

## المعيار 7: الطعون

إذا تركت الاجابة على طلب النفاذ إلى المعلومة لتقدير الجهاز العام الذي وجه إليه الطلب، فلن يكون من المناسب الحديث عن "الحق" في النفاذ إلى المعلومة. فمن الضروري بالتالي أن يكون هناك بعض الرقابة المستقلة على طلبات النفاذ إلى المعلومة. في معظم البلدان، تصل الطعون في رفض تقديم معلومات أو مخالفات أخرى تتعلق باحترام قواعد معالجة الطلبات في نهاية المطاف إلى المحاكم. غير أن هذه الاجراءات تستنزف الكثير من المال والوقت مما يجعلها بعيدة عن متناول معظم الطالبين.

تقتضي أفضل الممارسات توفير ثلاثة مستويات من الطعون: طعن داخلي إلى سلطة أعلى صلب الجهاز العام نفسه؛ طعن خارجي إلى جهاز رقابة إدارية مستقلة؛ وطعن إلى المحاكم. من الضروري أن يكون استقلال جهاز الرقابة محمياً وأن تكون هناك طرق عديدة لضمان ذلك. على غرار الطريقة التي يتم من خلالها تعيين الموظف/الموظفين الرئيسيين أو مجلس الإدارة، وحماية مهمة هذا الشخص/هؤلاء الأشخاص وعملية مستقلة لتحديد وتخصيص الميزانية. من المهم أيضاً أن يمتلك الجهاز صلاحيات كافية. وتشمل هذه الصلاحيات مجموعة من صلاحيات التحقيق – على غرار صلاحية إجبار الشهود على الإدلاء بشهادتهم وإجبار

الأدنى في الطلب – مثالياً، مجرد وصف للمعلومات المطلوبة والعنوان لتسليم تلك المعلومات – فلا يتوجب على مقدمي الطلب إعطاء أسباب طلباتهم وقبول الطلبات المقدمة عبر مجموعة من وسائل الاتصال، بما في ذلك على الانترنت وعبر البريد الإلكتروني. وينبغي أن تقدم الأجهزة العمومية المساعدة لطالبي المعلومات الذين يواجهون صعوبة في تقديم طلبات – سواء بسبب الأمية أو العجز أو التحديات المتمثلة في تحديد المعلومات التي يبحثون عنها – وإيصالات ينبغي تقديمها لطالبي المعلومات بهدف متابعة الطلبات.

في ما يتعلق بالمعالجة، قد يكون أهم عنصرين هما حدود زمنية واضحة، ومن المستحسن أن تكون قصيرة، للاستجابة للطلبات ونظام رسوم يمنع أن تصبح التكاليف عائقاً أمام تقديم الطلبات. تتمثل أفضل الممارسات في هذا الصدد في طلب رسوم فقط لتغطية تكاليف معقولة لطباعة نسخ وإرسالها إلى الطالبين (بحيث يكون توفير المعلومات إلكترونياً مجاناً). علاوة على ذلك، تقتضي أفضل الممارسات وضع قواعد لنقل الطلبات إلى جهاز عام آخر، إذا استدعى الأمر ذلك، لطلب معلومات يتعين تقديمها في الشكل الذي يفضلها الطالب، كلما كان ذلك ممكناً، وإلزام الأجهزة العمومية بتوفير اشعار مناسب عندما يتم رفض هذا الطلب كلياً أو جزئياً.

يملك عدد من قوانين الحق في المعلومات أقساماً جيدة جداً حول الإجراءات، التي عادة ما تكون طويلة جداً ومعقدة بسبب التفاصيل المعنية. وتشمل بعض الأمثلة السلفادور<sup>54</sup> وجامايكا<sup>55</sup> وقيرغيزستان<sup>56</sup> وتونس<sup>57</sup>.

## المعيار 6: الاستثناءات

من المتعارف عليه عالمياً أنّ الحق في المعلومة ليس مطلقاً، وأنّ بعض المعلومات يجب أن تبقى سرية. ويقع نظام الاستثناءات في قلب نظام الحق في المعلومة، بما أنه يحدد بشكل فعال الخط الفاصل بين الشفافية والسرية. من المهم جداً أن يشمل النظام جميع المصالح السرية المشروعة – لأنها يجب أن تكون محمية ولأنّه في غياب ذلك سيبدأ نظام الحق في المعلومة كلّ في فقدان المصداقية – ومن المهمّ أيضاً أن لا يكون مبالغ فيها – وإلا فإنّ النظام سيفشل في تعزيز الشفافية التي صمّم من أجلها.

يسمح القانون الدولي بفرض قيود على حرية التعبير فقط عندما تكون هذه القيود بموجب قانون، وعندما تسعى إلى حماية مصلحة مشروعة<sup>58</sup> وعندما تكون "ضرورية" لحماية تلك المصلحة. يشمل اختبار الضرورة، في المقابل، عدداً من الاعتبارات المختلفة، بما في ذلك أن يكون التقييد غير مبالغ فيه وأن يكون متناسباً. تمّ تركيز هذه المعايير الدولية في اختبار مماثل من ثلاثة أجزاء بخصوص القيود المفروضة على الحق في المعلومات:

1. ينبغي وضع قائمة كاملة وضيقة للمصالح المحمية التي قد تبرر السرية في القانون.

<sup>54</sup> قانون النفاذ إلى المعلومة العامة (Ley de Acceso a la Información Pública).

<sup>55</sup> قانون النفاذ إلى المعلومة، 2002.

<sup>56</sup> القانون المتعلق بالنفاذ إلى المعلومة التي بحوزة أجهزة الدولة وأجهزة الحكم الذاتي في جمهورية قيرغيزستان.

<sup>57</sup> قانون 2011-41 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للأجهزة العامة.

<sup>58</sup> قائمة شاملة للمصالح المشروعة، انظر الفصل 3(19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

الأجهزة العمومية على تقديم معلومات ووثائق - وصلاحيّة إصدار أوامر ملزمة بشأن الحلول التي من شأنها أن تدفع بوضوح للكشف عن المعلومات وأن تحثّ أيضا الأجهزة العمومية على وضع التدابير الهيكلية الضرورية، مثل تعيين موظفين متخصصين للتعامل مع طلبات الحصول على المعلومات و/أو توفير التدريب لموظفيها.

تقتضي أفضل الممارسات في هذا المجال أيضا إيجاد أرضية واسعة للطعون - وليس فقط بسبب رفض تقديم معلومات ولكن لأي خرق للقواعد، على سبيل المثال فيما يتعلق بالرسم أو الحدود زمنية - لوضع إجراءات واضحة لتجهيز الطعون ووضع العبء على الأجهزة العمومية لتبرير أفعالها. ويستند هذا الجزء الأخير إلى فكرة أنّ الطعون تمثل الادعاءات حول انتهاكات حقوق الإنسان، ولذلك فمن المناسب أن يطلب من الأجهزة العمومية ذات الصلة إثبات احترامهم للقواعد.

في العديد من البلدان - مثل كندا<sup>60</sup> وإيرلندا<sup>61</sup> واليمن<sup>62</sup> - يعين القانون شخصا واحدا كمفوض للمعلومات بينما في بلدان أخرى - مثل المكسيك<sup>63</sup> وإندونيسيا<sup>64</sup> - تكون هيئات متعدّدة الأشخاص (في تلك الحالات، على التوالي، بين خمسة وتسعة أشخاص).

## المعيار 8: العقوبات والحماية

أظهرت التجربة في مجال تنفيذ الحق في المعلومات أنّه يتوجّب وضع عدد من العقوبات وإجراءات الحماية حتى يكون النظام فعالا في التغلب على ثقافة السرية السائدة في معظم الأجهزة العمومية. وتنص قوانين أفضل الممارسات فرض عقوبات - ذات طبيعة جنائية و/أو إدارية - على المسؤولين الذين ينتهكون القواعد عمدا، وكذلك على الأجهزة العمومية التي لا تقي بصفة منهجية بالتزاماتها في مجال الشفافية. هذا هو جوهر آلية المساءلة.

من المهمّ أيضا توفير الحماية للمسؤولين الذين يكشفون عن المعلومات وفقا للقانون وبحسن نية. وإلا، فإنّ تاريخا من رفض تقديم المعلومات، إلى جانب العقوبات التي غالبا ما تكون قاسية جدا للكشف غير المشروع للمعلومات، من المرجح أن يدفع المسؤولين لتوخي الحذر ورفض الإفصاح عن المعلومات حتى غير الحساسة منها. إن حماية الأفراد الذين يقدمون معلومات عن مخالفات، مرّة أخرى بحسن نية، هي أيضا صمام الأمان للمعلومات الهامة، مما يساعد على ضمان أن المعلومات التي تغلب المصلحة العامة لا تبقى في طي الكتمان. تنصّ الأقسام 44 و45 من القانون الأوغندي المنظمّ للنفاذ إلى المعلومات لعام 2005، على التوالي، على حماية الإفصاحات بحسن نية بموجب القانون والإفصاحات التي تكشف مخالفات.

## المعيار 9: التدابير الترويجية

إنّ قوانين الحق في المعلومات لا تنفذ ذاتيا؛ فهي تتطلب مجموعة من التدابير التي ينبغي اتخاذها لدعم تنفيذ الممارسات الجيدة.

وتشمل هذه التدابير تعيين مسؤولين متخصصين تعهد لهم مسؤولية ضمان أن الجهاز العمومي يحترم التزامات الشفافية، بما في ذلك من خلال الاستجابة للطلبات، وتحميل المسؤولية للجهاز المركزي - ربما جهاز الرقابة - لإجراء تدابير توعية الجمهور، وأن يطلبوا من الأجهزة العمومية الحفاظ على سجلاتهم بطريقة منظمة وتوفير التدريب على الحق في المعلومات لموظفيها. وجود نظام خاص بالتقرير عن تنفيذ الأنشطة ذو أهمية لتحديد المشاكل وأيضا لضمان وجود قاعدة جيدة من المعلومات حول كيفية سير الأمور. تقتضي أفضل الممارسات مطالبة جميع الأجهزة العمومية بنشر تقرير سنوي عن أنشطة التنفيذ الخاصة بها وثمّ مطالبة الجهاز المركزي - ربما كذلك جهاز الرقابة - بنشر تقرير مركزي ومندمج حول التنفيذ الشامل.

بعض قوانين الحق في المعلومات التي لديها تدابير ترويجية قوية بشكل خاص تشمل قوانين البنغلاديش<sup>65</sup>، ليبيريا<sup>66</sup>، نيكاراغوا<sup>67</sup>، وصربيا<sup>68</sup>.

## المعيار 10: ما وراء الحق في المعلومة: البيانات المفتوحة

في السنوات الأخيرة، ظهرت حركة جديدة في مجال الشفافية وتعرف لدى الجماهير باسم حركة البيانات المفتوحة. وقد ركزت هذه الحركة منذ بداياتها على دفع الحكومات للإفصاح عن المزيد من المعلومات المنظمة أو مجموعات البيانات، ليس علنا فحسب، بل أيضا بصيغة مجانية وقابلة لإعادة الاستخدام بحرية، وكذلك في أنساق يمكن معالجتها بسهولة من قبل الأجهزة الإلكترونية، وعلى سبيل المثال نسق اكسيل مقارنة بنسق pdf. إنّ الفوائد الاجتماعية والتجارية من الإفراج عن هذه المجموعات من البيانات هائلة، وبرز مجتمع قوي من المهوسون بالتكنولوجيا والقراصنة في كثير من البلدان يستخدم قواعد البيانات هذه بفاعلية، في كثير من الأحيان عن طريق دمج أو تجزئتها مع مجموعات البيانات الأخرى لخلق أدوات أو تطبيقات مفيدة.

نمت الحركة الآن في عدد من الاتجاهات المختلفة. تمثّل أحدها في دعوة الحكومات إلى إرفاق تراخيص مفتوحة للمعلومات العامة مما يسمح بإعادة استخدامها بحرية، مع حد أدنى من القيود فقط، مثل الاعتراف بمصدر المعلومات. ويتجاوز اتجاه آخر مرتبط ارتباطا وثيقا بالتنمية المعلومات المنظمة، ويدعو إلى الإفراج عن مجموعة متزايدة من أنواع المعلومات ذات المصلحة العامة. في هذا الصدد، ترتبط حركة البيانات المفتوحة ارتباطا وثيقا بفكرة النشر الديناميكي المشار إليها أعلاه.

<sup>60</sup> قانون النفاذ إلى المعلومة A-1، 1985، c. R.S.C.

<sup>61</sup> قانون حرية المعلومات، 1997.

<sup>62</sup> القانون حول الحق في النفاذ إلى المعلومة، رقم 13 لسنة 2012.

<sup>63</sup> القانون المتعلّق بالشفافية على المستوى الفدرالي والنفاذ إلى المعلومات الحكومية العامة.

<sup>64</sup> القانون 2008/14 المتعلّق بانفتاح المعلومات العامة.

<sup>65</sup> مرسوم الحق في المعلومة، رقم 50 لسنة 2008.

<sup>66</sup> قانون حرية المعلومات، 2010.

<sup>67</sup> القانون رقم 621 المتعلّق بالنفاذ إلى المعلومات العامة.

<sup>68</sup> القانون المتعلّق بالنفاذ الحرّ إلى المعلومات ذات الأهمية العامة، 2004.

## 6. الخلاصة

هناك علاقة وثيقة بين الشفافية، التي تعرّف بالواجب المحمول على الجهات الحكومية بأن تعمل بطريقة مفتوحة، والمساءلة، التي تعرّف كالقدرة على جعل الجهات الحكومية مسؤولة عن أفعالها. فهما تعززان بعضهما البعض، وهما مترابطتان إلى درجة أنّ عدم الإيفاء بإحدهما يجعل توفير الأخرى من ضرب المستحيل (أي لا يمكن أن توجد واحدة دون الأخرى). هناك أيضا تداخل كبير ومباشر بين هذين المفهومين، لا سيما في بعد وجوب الاجابة في المساءلة، التي هي إلى حد كبير مفهوم من مفاهيم الشفافية. رغم ذلك، توجد هذه المفاهيم في مجالات منفصلة كما هو الحال، على سبيل المثال، في نظم إنفاذ المساءلة والانفتاح الذي يتجاوز وجوب الاجابة لبلوغ الشفافية.

إنّ الشفافية والمساءلة هما الأسس الأساسية للديمقراطية. فمن دونها، لا يمكن أن يعمل أي جانب أساسي من جوانب الديمقراطية – الانتخابات – وأن يحقق النتائج المرجوة، والآليات الأخرى العديدة التي توجد في الديمقراطيات لضمان أن صنع القرار العام يعكس إرادة الشعب أيضا ستنهار. هذا ما يفسر الاقتران الدائم تقريبا بين المساءلة والشفافية في البيانات الدولية حول الديمقراطية.

فهذان المفهومان هما، على الأقل بالمعنى العام، محميان بموجب القانون الدولي، وخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان. على مدى السنوات الـ 15 الماضية كان هناك اعتراف واضح لا لبس فيه بحق النفاذ إلى المعلومات التي تحتفظ بها الأجهزة العمومية، أو الحق في المعلومات، كحق من حقوق الإنسان، يقوم أساسا على الحق في حرية التعبير. وكان الاعتراف الدولي بالمساءلة أكثر عمومية، على الرغم من كونه لا يقلّ قوة. ويرجع ذلك إلى حقيقة أنّ أنظمة الحكم المختلفة تملك طرقا مختلفة لضمان المساءلة، في حين تكون نظم حماية الحق في المعلومات أكثر توحيدا على الصعيد العالمي. هذا التباين في وسائل توفير المساءلة لا ينتقص أبدا من أهميتها أو وضعها بموجب القانون الدولي.

## حول المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

إن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية هي منظمة غير حزبية ومستقلة وغير هادفة للربح ومسجلة في برلين، ألمانيا. تعزز هذه المنظمة المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة مؤسسات الدولة وتطوير المؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم. وتساعد المنظمة على إيجاد سبل محلية لتعزيز الحق الكوني للمواطنين في المشاركة في الحياة السياسية لبلدهم، على النحو المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

للمزيد من المعلومات:

<http://www.democracy-reporting.org>

للاتصال بنا:

[info@democracy-reporting.org](mailto:info@democracy-reporting.org)

## حول مركز القانون والديمقراطية

إنّ مركز القانون والديمقراطية ( CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY ) هي منظمة دولية في مجال حقوق الإنسان مقرها في كندا تعمل على تعزيز وحماية وتطوير حقوق الإنسان التي تشكل أسس الديمقراطية، بما في ذلك الحق في حرية التعبير، والتصويت والمشاركة في الحكم، للنفاد إلى المعلومات وحرية التجمع وتكوين الجمعيات.

وهي متخصصة في العمل القانوني والسياسي، وتحقق مهمتها من خلال العمل في إطار شراكة مع مجموعات أخرى لتقديم المساعدة التقنية، البحوث، بناء القدرات ورفع مستوى الوعي بخصوص القضايا الأساسية التي تدافع عليها.

<http://www.law-democracy.org/live/>

تم إعداد هذه المذكرة بدعم من الاتحاد الأوروبي ووزارة الخارجية والكونولث البريطانية. محتويات هذه المذكرة هي من مسؤولية المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية وحدها ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تؤخذ على أنها تعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي أو وزارة الخارجية والكونولث البريطانية.



Foreign &  
Commonwealth  
Office

