

ARTICLE 19

تونس: ملاحظات حول مسودة القانون الأساسي  
المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة

أكتوبر 2014

## ملخص تنفيذي

يعتبر مشروع القانون الأساسي المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة (مسودة القانون) خطوة هامة إلى الأمام وضمانة لتمكين كل الأشخاص في تونس (مواطنين وأجانب) من ممارسة حقهم في النفاذ إلى المعلومة. وهذا الإجراء ستكون له آثار إيجابية على كل من الجمهور والحكومة على حد سواء بما سيمكّن من الرفع من المساءلة، والحد من الفساد وتحسين جودة الخدمات العمومية.

وتوصي منظمة المادة 19 بتدعيم بعض المجالات الواردة بمسودة مشروع القانون الأساسي وذلك ضمانا لتحقيق الأهداف المرجوة منه على الوجه الأفضل.

وتتعلق المجالات الرئيسية بتوسيع نطاق واجب النشر الإستباقي للمعلومات من طرف الهياكل العمومية الخاضعة لأحكام القانون الأساسي، مزيد توضيح الاستثناءات، توسيع مجال اختبار المصلحة العامة، ضمان استقلالية هيئة النفاذ إلى المعلومة وتدعيم العقوبات.

وتدعو منظمة المادة 19 المجلس الوطني التأسيسي إلى أخذ هذه التوصيات بعين الاعتبار والإسراع بالمصادقة على مشروع القانون الأساسي المتعلق بالنفاذ إلى المعلومة.

## موجز التوصيات

1. ينبغي تعزيز مجال واجب النشر التلقائي ليشمل المزيد من أنواع الوثائق الخاصة بكل الهياكل العمومية،
2. ينبغي التضييق من مجال الاستثناءات لتتطبق فقط على المعلومات الحساسة التي تحتاج إلى الحماية. كما أنه لا يمكن حجب أي معلومة ما لم يتم إثبات أن النفاذ إليها من شأنه أن يسبّب ضررا كبيرا للمصلحة المحمية .
3. ينبغي حذف الاستثناء عدد 4 المتعلق بحجب المعلومات لمجرد أنها مصنفة سرية، كما يتوجب ملائمة الاستثناء عدد 7 المتعلق بحماية الحياة الخاصة مع قانون حماية المعطيات الشخصية.
4. ينبغي توسيع نطاق اختبار المصلحة العامة ليشمل جميع المعلومات التي تندرج في إطار المصلحة العامة .
5. التأكد من أن هيئة النفاذ إلى المعلومة مستقلة بشكل كاف وتتمتع بموارد كافية .
6. تحسين الأحكام المتعلقة بالبيانات المفتوحة وإعادة استخدام المعلومات، للاستفادة من الفرص التي يتيحها التطور التكنولوجي في تونس.
7. تعزيز العقوبات الإدارية والجزائية،
8. ينبغي أن تنص مسودة القانون بوضوح على أنه يلغي جميع النصوص المتعارضة معه وأن يضع آلية لمراجعتها بتتقيحها أو إلغائها .
9. التنصيص على أجل سنة واحدة لدخول مشروع القانون الأساسي حيز النفاذ إلى حين استكمال جميع الإجراءات اللازمة لتطبيقه على الوجه الأكمل وتبعاً لذلك إرجاء إلغاء المرسوم عدد 41 لسنة 2011.
10. تكريس حماية المبلغين في قانون مستقل عن قانون النفاذ إلى المعلومة.

## جدول المحتويات

2	ملخص تنفيذي
4	نبذة عن البرنامج القانوني لمنظمة المادة 19
5	مقدمة
5	تحليل مسودة القانون
5	ملاحظات عامة حول مسودة القانون
5	ب- تحسين منظومة نشر المعلومات
8	ت- الإستثناءات
10	ث- هيئة النفاذ إلى المعلومة
11	ج- البيانات المفتوحة وإعادة الاستعمال
12	ح- العقوبات
13	خ- العلاقة مع بعض القوانين الأخرى
14	د - تاريخ الدخول حيز النفاذ
14	ذ- قانون حول حماية المبلغين

## نبذة عن برنامج الشفافية لمنظمة المادة 19

يسعى برنامج الشفافية لمنظمة المادة 19 إلى تطوير معايير تقدمية في مجال النفاذ إلى المعلومة على المستويين الدولي والإقليمي وتكريسها صلب الأنظمة القانونية المحلية. وقد قام برنامج الشفافية بإصدار العديد من المطبوعات التي تركز وتوضح هذه المعايير وتستعرض القوانين الدولية والقوانين المقارنة وأفضل الممارسات في مجالات مثل الأمن القومي والخصوصية. وبناءً على هذه المطبوعات والخبرة القانونية الشاملة لمنظمة المادة 19 ينشر برنامج الشفافية العديد من التحليلات القانونية سنوياً، ويقوم بإصدار تعاليق على مشاريع القوانين المقترحة وكذلك القوانين الحالية سارية المفعول التي تؤثر على الحق في المعلومة. ويؤدي تحليلنا القانوني عادة إلى تحسينات كبيرة في التشريعات المحلية المقترحة أو الحالية سارية المفعول وتتوفر جميع تحليلاتنا على الموقع الإلكتروني: <http://www.article19.org/resources.php?tagid=464&lang=en> إذا ما رغبت في مناقشة هذه المذكرة بشكل مستفيض المرجو منكم الاتصال بالسيد دافيد بانيسار، المستشار القانوني لمنظمة المادة 19 وذلك على عنوان البريد الإلكتروني التالي: [Banisar@article19.org](mailto:Banisar@article19.org) أو على رقم الهاتف التالي: +44 207 324 2500

## أ. مقدمة

في هذا التحليل، تدرس منظمة المادة 19 مشروع مسودة القانون المتعلقة بحق النفاذ إلى المعلومة الذي تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء وتمت إحالته إلى المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 14 أوت 2014. إن هذا التحليل يستند على ترجمة غير رسمية لمسودة القانون. وينبغي أن تتم قراءته في سياق تحليلات سابقة صدرت عن المادة 19 تخص المرسوم عدد 41 لسنة 2011 وكذلك الصياغات السابقة لهذا القانون الأساسي التي تم إنجازها من قبل مصالح الحكومة. نحن نرحب بالمقاربة التشاركية التي انتهجتها الحكومة التونسية في تطوير مسودة هذا القانون ونحث المجلس الوطني التأسيسي على مراجعة مسودة هذا القانون والمصادقة عليه في أقرب وقت ممكن للشروع في تكريسه على أرض الواقع بما يمكن الجمهور والحكومة من الوقوف على فوائده الإيجابية بشكل محسوس.

## II . تحليل مسودة القانون:

### أ- ملاحظات عامة حول مسودة القانون:

يتضمن مشروع القانون العديد من الممارسات الفضلى الموجودة في القانون الدولي والقوانين الوطنية الأخرى المتعلقة بالحق في المعلومة، كما كرس حقا قانونيا قويا لفائدة الأفراد ليتمكنوا من طلب المعلومة، وإجراءات لإدارة ممارسة هذا الحق، فضلا عن واجب النشر التلقائي للمعلومات المحمول على الهياكل العمومية وهيئة نفاذ إلى المعلومة مستقلة ذات صلاحيات مناسبة لتنفيذ أحكامه. وبالنظر إلى الصيغة الحالية لمسودة القانون، فإنه يعد خطوة هامة إلى الأمام في سبيل تكريس الحق في المعلومة متجاوزا بذلك المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المطبق حاليا وسيكون القانون الأكثر تقدما في منطقة الشرق الأوسط، فضلا عن معظم الدول الأوروبية المجاورة. إن التعليقات والتوصيات الواردة أدناه تهدف إلى المساعدة في توضيح وتعزيز أحكام مشروع هذا القانون، بالنظر لخبرة المادة 19 على مدى العقدين الماضيين في تقديم المساعدة في مختلف بلدان العالم في تبني قوانين تهم الحق في المعلومات وتنفيذها على أرض الواقع بالتوازي مع التشريعات ذات الصلة.

### ب- تحسين منظومة نشر المعلومات:

#### 1) توسيع قائمة المعلومات المنشورة:

نصّ الباب الثاني من مسودة القانون على أحكام تتعلق بواجب إيجابي يتمثل في النشر التلقائي للمعلومات بمبادرة من الهياكل العمومية ودون مطلب مسبق، وهو له فوائد عدة بالنسبة للهياكل العمومية، خاصة من حيث التخفيف من حجم عدد

المطالب المقدمة (ومن عبء الإجابة عنها) خاصة منها تلك المتعلقة بطلب معلومات بسيطة. كما أن هنالك أيضا فوائد اقتصادية واجتماعية لواجب النشر التلقائي للمعلومات مثلما تم التطرق إليه بالعنصر (ج) أدناه.

حمل الفصل 8 من مسودة القانون الهياكل العمومية واجب نشر مجموعة محدودة من المعلومات التي تتعلق بتنظيمها الهيكلي وبالمصالح الراجعة لها بالنظر وبوظائفها ووثائقها. كما أن الفصل 9 أحدث التزامات إضافية بالنسبة للهياكل العمومية " المختصة في المجال الاقتصادي أو المالي أو الاجتماعي أو الإحصائي " تتعلق بنشر معلومات إضافية من بينها تلك التي تهم المالية العمومية والإحصائيات والبرامج والخدمات الاجتماعية.

إن صياغة الفصلين 8 و9 على هذا النحو من شأنها أن تؤثر سلبا على واجب النشر التلقائي، بحيث تؤدي إلى إعفاء العديد من الهياكل العمومية من نشر حتى المعلومات المالية الأساسية، بما في ذلك ميزانياتها ونفقاتها ، ما لم تعتبر نفسها مشمولة بأحكام الفصل 9 من القانون.

إن التوجه الأمثل يقتضي في دمج الفصلين 8 و9 ووضع قائمة أكثر تفصيلا في المعلومات المطلوب نشرها تنطبق على جميع الهياكل العمومية بمقتضى هذا القانون، بما فيها الهياكل التي تقوم بنشر معلومات إضافية حول برامجها الاجتماعية كلما اقتضى الأمر ذلك.

وعلى سبيل المثال فإن القانون النموذجي المتعلق بالولوج إلى المعلومات امن أجل إفريقيا والذي تم إعداده من قبل اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب التابعة لمنظمة الاتحاد الإفريقي وضع أصنافا مفصلة من المعلومات التي يجب أن تنشرها الهيئات العامة شهريا<sup>1</sup>:

أ- الأدلة والإجراءات والقواعد المتبعة وكل الآليات المماثلة التي تم إحداثها أو استعمالها من قبل اعوان الهيكل المعني لممارسة وظائفهم وصلاحياتهم ومعالجة الشكاوى، ولاتخاذ القرارات أو توجيهات أو لتقديم نصائح لأشخاص من خارج الهيكل مع احترام الحقوق والإماتيازات والمنافع، أو الالتزامات والعقوبات وغيرها من المصالح التي يمكن أن تكون لكل شخص الحق في الحصول عليها.

ب- أسماء وألقاب المكلف بالنفاذ إلى المعلومات ونائبه صلب الهياكل العمومية أو الخاصة، وغيرها من المعلومات المتعلقة بهما، بما فيها أرقام الهاتف التي تتيح الاتصال المباشر بهما و العناوين الإلكترونية لتقديم طلبات الحصول على المعلومات.

ت- كل اللوائح المكتوبة والإجراءات والمسارات المتبعة والقواعد المتعلقة بالتعاقد بين الأفراد والهيكل العمومي أو الخاص المعني.

ث- تفاصيل كل القواعد الترتيبية والقانونية وغيرها من القواعد، المعروضة للاستشارة العمومية على أفراد من الجمهور والمتصلة بصياغة سياسات الهيكل أو تنفيذها وغيرها من الوثائق المماثلة.

ج- إذا كانت اجتماعات الهيكل العمومي أو الهيكل الخاص المعني بما فيها مجالس الإدارة والمجالس واللجان وغيرها من الهياكل المماثلة، مفتوحة لعدد من الأفراد من الجمهور، وإذا ما كانت طريقة المشاركة كذلك، مباشرة أو غير مباشرة، ولكن إذا كان الاجتماع غير مفتوح أمام مشاركة الجمهور، فإن الهيكل المعني ملزم بأن ينشر تلقائيا للعموم محتويات التقارير التي توصل بها و مسار عملية اتخاذ القرار وكذلك القرارات المتخذة.

<sup>1</sup> قانون نموذجي حول النفاذ إلى المعلومات من أجل إفريقيا، تم إعداده من قبل اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب التابعة لمنظمة الاتحاد الإفريقي، الجزء الثاني،

ح- معلومات مفصلة حول إعداد برامج الإعانات وتنفيذها المنجزة بتمويلات عمومية، بما فيها الاعتمادات المخصصة لها والاعتمادات المضافة لها ومقاييس إسناد هذه الإعانات وقائمة المتمتعين بها.

خ- جميع العقود و التراخيص والتصاريح واتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرمة من الهيكل العمومي أو الهيكل الخاص المعني،

د- تقارير تتضمن نتائج المسوحات والدراسات أو الاختبارات، بما في ذلك التقارير العلمية أو التقنية وتقارير دراسة المؤثرات البيئية، التي تم إعدادها من قبل الهيكل العمومي أو الهيكل الخاص المعني،

ذ- جميع المعلومات الأخرى تم إعدادها من قبل هيكل رقابة.

نحن نود أن نوصي أيضا بأن تنشر الهيئات التشريعية تلقائيا مسودات التشريعات وغيرها من المواد ذات الصلة بهدف توسيع مجال مشاركة العموم في مسار صياغة السياسات طبقا لروح الأهداف المنصوص عليها في الفصل الأول من مسودة القانون.

## (2) نشر المعلومات التي تكتسي طابع المصلحة العامة:

تضمن الفصل 11 من مسودة القانون أحكاما تقدمية تفرض على الهياكل العمومية نشر المعلومات بمبادرة منها إذا تكرر طلب النفاذ إليها مرتين أو أكثر.

ونحن نوصي بأن يتم تعميم هذا الإلتزام على كل مطلب نفاذ يكون من الثابت فيه وجود مصلحة للجمهور في الاطلاع على المعلومات، بما في ذلك التشاريع التي تم تعليق البت فيها والمسائل الراهنة التي هي موضوع نقاش لدى الرأي العام.

## (3) توضيح دور المكلف بالنفاذ إلى المعلومة:

إن الفصل 38 المتعلق بواجبات المكلف بالنفاذ إلى المعلومة صمت عن ذكر دوره في ضمان احترام الهياكل العمومية للالتزامات المحمولة عليها بالبواب الثاني من مسودة القانون. إن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى وضعيات غير محمودة بشكل يستحيل معها تحديد الشخص المسؤول صلب الهياكل العمومية عن ضمان إتاحة المعلومات لطالبيها. وإذا كان من غير الممكن للمكلف بالنفاذ عمليا وضع هذه المعلومات بنفسه في على ذمة الجمهور، فإنه يجب أن تسند له الصلاحيات اللازمة و تحميله مسؤولية ضمان القيام بذلك من قبل الهيكل العمومي المعني.

## (4) تدعيم صلاحيات هيئة النفاذ إلى المعلومة:

عملا بأحكام الفصل 43 من مسودة القانون، فإن هيئة النفاذ إلى المعلومة مسؤولة عن " متابعة الالتمامات " بالنشر التلقائي للمعلومات من قبل الهياكل العمومية وذلك في ما يتعلق بالمعلومات المنصوص عليها بالبواب الثاني. ولكن على الرغم من ذلك، فإن لا شيء يوجي صلب أحكام هذا الفصل بوجود إمكانية للجمهور للتشكي خاصة في حالة عدم احترام الهياكل العمومية لهذه الالتمامات ولا حتى صلاحيات لهيئة النفاذ إلى المعلومة لكي تفرض على هذه الهياكل احترام التزاماتها.

## التوصيات:

- دمج الفصلين 8 و9 وتوسيع قائمة الوثائق والمعلومات الواجب نشرها من قبل جميع الهياكل العمومية، توسيع قائمة الوثائق الواجب نشرها بموجب الفصل 11 لتستوعب كذلك تلك التي لها طابع المصلحة العامة.
- تنقيح الفصل 38 لإضافة أحكام الباب الثاني لواجبات المكلف بالنفاذ إلى المعلومة.
- تنقيح الفصل 42 ليشمل بالخصوص الحرص على ضمان تطبيق أحكام الباب الثاني ضمن بقية صلاحيات هيئة النفاذ إلى المعلومة وتقبل الشكاوى بخصوص تقصير الهياكل العمومية في احترام الالتزامات المحمولة عليها (خاصة بالنسبة للنشر التلقائي للمعلومات).

## ت- الاستثناءات

إن الباب الرابع المتعلق بالاستثناءات يعتبر الأكثر إشكالا في مسودة القانون. إن أصناف الاستثناءات واسعة بشكل مفرط و لا تتيح أية إمكانية لتحديد وتشخيص المعلومات السرية التي يجب حمايتها من ضمن كل المعلومات التي قد تدرج ضمن هذا الصنف من الاستثناءات.

وعلاوة على ذلك، نحن نعتقد أن اختبار الضرر بموجب هذه الأحكام، ينبغي أن يتم توسيع مجاله ليقر بأن المعلومات على اختلاف أنواعها لها درجات سرية مختلفة وأن اختبار المصلحة العامة يجب أن يقر بوجود مجموعة واسعة من المصالح العامة التي يبحث القانون عن تحقيقها.

## أصناف واسعة بشكل مفرط

يضع الفصل 28 عشرة أصناف من المعلومات التي يمكن استثناءها من مجال حق النفاذ إلى المعلومة. إن هذه الأصناف العشرة، وإن كانت عموما هي نفسها الموجودة في معظم القوانين المطبقة في العالم، إلا أن معظمها يتميز بصياغة موجزة ومختصرة ("الأمن الوطني"، المصالح الاقتصادية للدولة") وهي بالتالي تتضمن أصنافا عدة من المعلومات. وبصيغتها الحالية، فإنها ستؤدي حتما إلى حجب المعلومات التي يتعين إتاحتها إلى الجمهور وذلك بسبب الالتباس الحاصل حول مجال وحساسية المعلومات الجديدة حقا بالحماية.

نحن نعتقد أن ينبغي مزيد تعريف أصناف هذه الاستثناءات بشكل كامل، ضمنا لتحقيق مبدأ الإفصاح المطلق. نحن نريد أن نلفت الانتباه إلى البعض منها بصفة خاصة والذي نعتقد أنه يمكن أن يكون مضرًا بالهدف العام المنشود وهو ضمان الولوج إلى المعلومات.

## المعلومات المصنفة "ذات طابع سرّي"

استثنى الفصل 28 "المعلومات المصنفة ذات طابع سرّي بما لا يتعارض وأحكام هذا القانون". وي طرح هذا الاستثناء بصفة خاصة إشكالا. نحن نعتقد أن هذا الاستثناء غير ضروري وينبغي حذفه. كما أنه لا يوضح كيفية تحديد أصناف المعلومات الإضافية التي يجدر حمايتها.

طبقا لأحكام الفصل 28، فإن عددا من المصالح المتعلقة بالأمن الوطني تم التنصيص عليها سابقا ومن ضمنها الدفاع الوطني والعلاقات الدولية، وكذلك الأمر بالنسبة للوقاية من الجرائم.

ولا توجد حاليا صلب مسودة القانون معايير تمكّن من تحديد المعلومات التي يمكن أن تصنف على أنها معلومات سرية. إن التمشي الحالي، يزيد من خطورة احتمال قيام المسؤولين بكل بساطة بتصنيف كل معلومة يرغبون في عدم الإفصاح عنها للجمهور، على أنها معلومة سرية وذلك دون الاحتكام إلى معايير محددة و في حلّ من كل رقابة.

طبقا لما أعلن عنه مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في التعليق العام عدد 34 "إنه من غير المتطابق مع أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على سبيل المثال، التعلّل بالأسرار الرسمية أو بالقوانين الثورية لحذف أو حجب المعلومات العمومية التي تقتضي المصلحة العامة الكشف عنها والتي لا تضر بالأمن الوطني".



وطبقا للقانون النموذجي الصادر عن منظمة الاتحاد الإفريقي " طبقا لهذا القانون، تبقى المعلومات غير مستثناة من النفاذ إليها وذلك مهما كان نظام تصنيفها"<sup>2</sup>. وفي عدة قوانين وطنية بما فيها القانون الهندي المتعلقة بحق للنفاذ إلى المعلومة وقانون حرية المعلومات الخاص بالمملكة المتحدة ، تبقى كل معلومة تم تصنيفها سرية أو سرية مطلقة بمقتضى قانون الأسرار الرسمية قابلة للمراجعة ويمكن الإفصاح عنها إذا لم تكن مستثناة بمقتضى إحدى الاستثناءات المتعلقة بحماية الأمن الوطني أو مصالح أخرى<sup>3</sup>. إن المقاربة المثلى تتمثل في البحث عن ما إذا توجد أصناف إضافية من المعلومات الجديرة بالحماية والتنصيص على هذه الأصناف صلب الاستثناءات الواردة بالفصل 28 طبقا لدرجة الضرر المحتمل المناسبة لها. ويمكن أن تتضمن أنشطة الأجهزة الأمنية بوصفها ضرورية لحماية الأمن الوطني.

## الصلة بالمعطيات الشخصية

أحدث الفصل 28 من مسودة القانون استثناء (عدد7) يتعلّق بـ " حماية الحياة الخاصة". وينبغي مزيد توضيح هذا الاستثناء لضمان انطباقه فقط على المعلومات الشخصية التي تتحوّر بها الهياكل العمومية والتي تعتبر معلومات خاصة.

ينبغي ملائمة هذا الاستثناء مع أحكام القانون الأساسي المتعلقة بحماية المعطيات الشخصية بطريقة تمكّن من الموازنة بين كل من الحق في الحياة الخاصة والحق في حماية المعطيات الشخصية على أساس معيار المصلحة العامة<sup>4</sup>.

ينبغي أن يتم التنصيص صلب القانون على أن الاستثناء يجب أن لا ينطبق تلقائيا على كل معلومة تتعلق بالأفراد والمرتبطة بنشاطاتهم لمجرد أنهم مسؤولون رسميون.

ينص القانون النموذجي لمنظمة الاتحاد الإفريقي على أن الاستثناء المتعلقة بحماية الحياة الخاصة لا ينطبق إذا " تعلقّت المعلومات بمركز أو وظائف شخص يشغل أو كان يشغل منصب مسؤول سواء لدى الهيكل العمومي ماسك المعلومة أو لدى هيكل عمومي آخر أو لدى الهيكل الخاص المعني"<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> القانون النموذجي، الفصل 26

<sup>3</sup> أنظر:

Banisar, David and Fanucci, Francesca, WikiLeaks, Secrecy and Freedom of Information: The Case of the United Kingdom (March 29, 2013). Brevini, Hintz, McCurdy (eds), Beyond WikiLeaks: Implications for the Future of Communications, Journalism and Society, Pallgrave MacMillan, 2013. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2200461>

<sup>4</sup> تحليل معمق لمعرفة كيفية تحقيق ذلك، انظر:

World Banisar, David, The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts (March 10, 2011). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1786473> Bank Institute Governance Working Paper.

<sup>5</sup> الفصل 27 (ز)

بموجب القانون اليمني للإفصاح عن المعلومات لسنة 2012، لا يمكن الإفصاح عن المعطيات الشخصية إذا كان الإفصاح عنها يعد خرقاً غير مبرر للحياة الخاصة للفرد، ما لم تكن المعطيات الشخصية مرتبطة بالالتزامات المحمولة على الفرد أو بوظيفته أو بالمنصب الرسمي الذي يشغله ذلك الفرد<sup>6</sup>.

## اختبار الضرر

نصّ الفصل 28 على أن الهياكل العمومية يمكنها رفض النفاذ إلى المعلومة "التي يمكن أن ينجّر عن النفاذ إليها ضرر" يلحق قائمة المجالات المشار إليها أدناه. وعلاوة على ذلك، فإنه "يتم تقدير الضرر عند تقديم المطلب ويشمل الضرر الأني أو اللاحق".

إن السقف المعتمد في تحديد معيار الضرر يعتبر سقفاً منخفضاً وغير متناسب وسيطبق على جميع أصناف الاستثناءات دون تمييز. وطبقاً لهذا المعيار الضعيف فكل شيء تقريباً، يمكنه الإضرار بالاستثناءات المنصوص عليها بهذا الفصل. وطبقاً لقانون الاتحاد الأوروبي "تعلق وثيقة بمصلحة محمية بمقتضى أحد استثناءات حق النفاذ إلى المعلومات، يعتبر تبريراً غير كافٍ لتطبيق هذا الحكم. يجب على الهياكل أن تثبت كيف أن الإفصاح عن هذه المعلومات من شأنه أن يضر عملياً وفعالياً بالمصلحة المحمية بمقتضى الاستثناء"<sup>7</sup>.

تفرض جلّ الاستثناءات الواردة بالقانون النموذجي لمنظمة الاتحاد الإفريقي أن يكون الإفصاح عن المعلومات "من شأنه أن يؤدي إلى إلحاق أذى كبير" أو من شأنه إلحاق ضرر كبير" بالمصلحة التي يتوجب حمايتها. وفضلاً عن ذلك فإن معظم قوانين الإفصاح عن المعلومات تقر بأن مختلف أصناف الاستثناءات لها درجات سرية مختلفة، وبالتالي تضع أسقفاً مختلفة لتحديد معيار الضرر بالنسبة لكل صنف منها.

## اختبار المصلحة العامة

نصّ الفصل 30 على أنه لا تنطبق الاستثناءات "عند تغليب المصلحة العامة على الضرر الذي يمكن أن يلحق المصلحة المزمع حمايتها لوجود تهديد خطير للصحة أو السلامة أو المحيط أو جراء حدوث فعل إجرامي". إن هذه مقاربة جدّ ضيقة لاختبار المصلحة العامة ومن شأنها أن تؤدي إلى الكثير من المعلومات التي يتم الإفصاح عنها<sup>8</sup>. إن المقاربة المثلى تتجسد في اعتماد اختبار مصلحة عامة قوي يحدّد أهدافاً واسعة تلاًوما مع نفس الأهداف المنصوص عليها بالفصل الأول من مسودة القانون بما في ذلك تعزيز الشفافية والمساءلة وتحسين جودة الخدمات العمومية و ضمان مشاركة العموم في وضع السياسات العامة.

<sup>6</sup> القانون عدد 13 لسنة 2012 المتعلقة بحق الحصول على المعلومات، الفصل 25 (ب)

<sup>7</sup> Case C-350/12, Council of the European Union v in't Veld

<sup>8</sup> لمزيد من التحليل المفصل لاختبار المصلحة العامة على مستوى التطبيق، انظر مكتب مفوض المعلومات، اختبار المصلحة العامة، صيغة 2، متوفر على الرابط:

[http://ico.org.uk/for\\_organisations/guidance\\_index/-/media/documents/library/Freedom\\_of\\_Information/Detailed\\_specialist\\_guides/the\\_public\\_interest\\_test.ashx](http://ico.org.uk/for_organisations/guidance_index/-/media/documents/library/Freedom_of_Information/Detailed_specialist_guides/the_public_interest_test.ashx)

إن هذه المقاربة قد تم اعتمادها في عدة قوانين وطنية وفي عدد من المبادئ التوجيهية الدولية. وعلى سبيل المثال، فإن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أوصت حديثاً بأن تحرص الأمم على ضمان النفاذ إلى المعلومات حتى في الحالات المشمولة باستثناء مشروع، والتي تفوق فيها المصلحة العامة المعنية مصلحة السلطات في إبقاء المعلومات سرية<sup>9</sup>.

وقد عرّفت مجالات المصلحة العامة لتشمل تلك التي تتعلق بالمعلومات التي من شأنها أن:

- تقدّم إضافة هامة للنقاش العام الدائر،
- تشجّع المشاركة في الحوار السياسي،
- تكشف المخالفات الخطيرة، بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان، والجرائم الجنائية وجرائم استغلال النفوذ والتستر العمد عن التجاوزات الخطيرة،
- تدعيم المساءلة في مجال إدارة الشؤون العامة و التصرف في المال العام بشكل خاص،
- تحسين مجالي الصحة العامة والأمن العام.

## التوصيات:

- اعتماد صياغة أكثر تفصيلاً ودقة للاستثناءات لضمان استيعابها لجميع أصناف المعلومات الجديرة بالحماية،
- حذف الاستثناء عدد 4 المتعلق بالمعلومات المصنفة سرية،
- ينبغي تنسيب الاستثناء عدد 7 المتعلق بحرمة الحياة الخاصة لكي لا ينطبق على المعلومات المتعلقة بالوظائف الرسمية للموظفين العموميين، ومزيد توضيح علاقته بقانون حماية المعطيات الشخصية،
- مراجعة اختبار الضرر باشتراط أن الإفصاح عن المعلومات "من شأنه أن يسبب ضرراً خطيراً"،
- توسيع مجال تطبيق اختبار المصلحة العامة ليشمل مجالات أخرى من المصالح مع موازنته مع الإفصاح ما لم تكن هناك حاجة ملحة للحماية تفوق المصلحة العامة المرجوة من الإفصاح.

## ت- هيئة النفاذ إلى المعلومة:

إن التنصيص على هيئة للنفاذ إلى المعلومة هو أمر يجدر التنويه به. وكل الدول في العالم تقريباً لها قوانين تهم النفاذ إلى المعلومات نصت على هيكل خارجي تعهد له مهمة مراقبة وتطبيق هذا القانون. وهي تعتبر وظيفة محورية بوصفه واجهة بين الجمهور والبيروقراطية.

يشترط القانون الدولي بكل وضوح أن تكون هيكل حقوق الإنسان مستقلة إدارياً ووظيفياً عن جميع السلطات العمومية.

<sup>9</sup> قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا عدد 1954 (2013)، الأمن القومي والنفاذ إلى المعلومات، 2 أكتوبر 2013، انظر الرابط التالي:

إن مبادئ باريس التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة تضع معايير دنيا بالنسبة لهذه الهياكل<sup>10</sup>. كما أن وظائف هيئات النفاذ إلى المعلومات المختصة تجد جذورها في هذه المبادئ وتم بيانها بأكثر تفصيل من قبل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في القانون النموذجي بشأن الولوج إلى المعلومات من أجل أفريقيا.

طبقا لمسودة القانون، تتركب هيئة النفاذ إلى المعلومة من سبعة (7) أعضاء، يرأسها رئيس يتوجب أن يكون قاضيا إداريا من بين قضاة المحكمة الإدارية و نائب رئيس من نفس السلك. أما بقية الأعضاء فهم مهنيون في اختصاصات القانون والصحافة والتعليم العالي يتمتعون بالخبرة في المجالات ذات العلاقة بالنفاذ إلى المعلومة.

نصّ الفصل 47 من مسودة القانون، على أنه تتولى لجنة إحالة قائمة مختصرة في أفضل المترشحين مرتبين حسب مؤهلاتهم. ومع ذلك، يتولى رئيس الحكومة تعيين أعضاء الهيئة من بين المترشحين، دون أن يكون مقيدا بالترتيب الوارد بالقائمة التي قدمت له.

للهولة الأولى، يبدو أن هذا الحكم متناقض إلى حد ما، وسيكون من الأفضل أن يتم الإلتزام بالترتيب الوارد بالقائمة كما ينبغي تبرير أي انحراف عن قرار اللجنة.

وطبقا للفصل 52 من مسودة القانون، تضبط منح وامتيازات رئيس الهيئة ونائبه وأعضائها بأمر ينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية. ويكون من الأفضل أن يتم ضبطها بقانون على غرار ما هو معمول به بالنسبة للقضاء العدلي، لتجنب أي تهديد محتمل قد يؤدي إلى إمكانية حذف هذا الأمر على إثر قرار سلبي تتخذه الهيئة ضد الإدارة.

وهناك توجس بخصوص المقاربة المعتمدة في تنظيم هيئة النفاذ إلى المعلومة، فالأجال الممنوحة للهيئة غير كافية للبت في الدعاوى المرفوعة أمامها. وطبقا لمسودة القانون، يكون رئيس الهيئة وكاتبها العام متفرغين وجوبا دون بقية أعضاء الهيئة الذين يمارسون وظائفهم الأصلية، وبهذه الطريقة قد لا تتاح لهم الإمكانية للاجتماع دائما بالصفة المطلوبة، لاتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب، وهو أمر حاسم خاصة في المراحل الأولى لتكريس هذا القانون.

لذلك، قد يكون من الأفضل التنصيص على تفرغ كامل أعضاء الهيئة ضمانا لحصولهم على الوقت الكافي واللازم لمراقبة ومتابعة تكريس أحكام هذا القانون.

بالإضافة إلى ذلك، لم يتم تبرير الاختيار المتعلق بوجوب تعيين كل من رئيس هيئة النفاذ إلى المعلومة ونائبه من بين القضاة. فطبقا لما تم بيانه من شروط بالنسبة لعضوية الهيئة، هنالك مجالات عدة أخرى تشترط الخبرة فيها، فقلّة من مفوضي المعلومات في العالم كانوا قضاة. بل أكثر من ذلك، ففي المملكة المتحدة واسكتلندا، لم يكن مفوضو المعلومات أبدا قضاة، وكذلك الأمر في المكسيك و كندا.

وأخيرا، وطبقا لأحكام الفصل 51، فإن موظفي الهيئة سيكونون "أعوانا ملحقين من إدارات عمومية" و أعوانا " يقع انتدابهم طبقا للنظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة". مبدئيا، وأن كان من المحبذ أن يكون موظفو الهيئة من بين الأعوان الذين خبروا طبيعة وسير عمل الهياكل العمومية، فإن هنالك توجس من تضارب المصالح بالنسبة للأعوان الملحقين لدى الهيئة، والذي قد يطرأ بين طريقة تعاملهم مع الملفات الخاصة بالهياكل العمومية التي كانوا ينتمون لها سابقا، وبين رغبتهم في الرجوع إلى ممارسة وظائفهم الأصلية بها من جديد مستقبلا.

<sup>10</sup>قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم، 134/48، المؤسسات الوطنية للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها، A / RES / 48/134، 20 ديسمبر 1993.

## التوصيات:

- الحرص على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار كل من ترتيب المترشحين لعضوية اللجنة ومؤهلاتهم العلمية كشرطين محددتين في تعيين أعضاء الهيئة.
- التفكير في التنصيص على ممارسة كامل أعضاء الهيئة لوظائفهم كامل الوقت حتى يسنح لهم الوقت الكافي لدراسة القضايا وللقيام بوظيفتي الرقابة وإسداء الاستشارة على الوجه الأفضل.
- إسناد أعضاء الهيئة نفس الامتيازات والمنافع المسداة لسلك القضاء العدلي درءا لكل خطر قد يهدد استقلاليتهم.
- فتح إمكانية الترشح لمنصبي الرئيس ونائب الرئيس لكل أعضاء الهيئة المؤهلين لذلك.
- الحرص على إيجاد حل لفرضية تضارب المصالح بالنسبة للأعوان الملحقيين.

## ث- البيانات المفتوحة وإعادة الاستعمال

أظهرت تونس بوصفها البلد المضيف للقمة العالمية لمجتمع المعلومات سنة 2005 للعالم حجم إمكاناتها التكنولوجية وهي تعتبر على المستوى الإقليمي دولة رائدة في المجال التكنولوجي. وبالتالي فإنه من الغريب أن لا تتم صلب مسودة القانون الاستفادة بشكل أفضل من هذه الإمكانيات التكنولوجية من أجل تسهيل الولوج إلى المعلومات الحكومية وإعادة استخدامها لتسهيل الانفتاح والاستفادة من المنافع الاقتصادية التي تتيحها.

## البيانات المفتوحة

توجد منافع هامة من إتاحة المعلومات في شكل بيانات مفتوحة. ومثلما تم بيانه من طرف قادة دول مجموعة الثمانية بمناسبة قمة لوث إيرن سنة 2013:

إن البيانات الحكومية المفتوحة تعتبر موردا أساسيا في عصر المعلومات. إن نقل البيانات إلى المجال العام من شأنه أن يساهم في تحسين حياة المواطنين، و تسمح زيادة فرص الحصول على هذه البيانات بدفع الابتكار وتطوير النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل جيدة. إن إتاحة البيانات الحكومية للجمهور بشكل افتراضي و إعادة الاستخدام المجاني وقراءتها آليا، والنفاذ الفوري إليها، والأشكال المفتوحة والتوصيف الدقيق لها الذي يمكن الجمهور من فهم معانيها ومحتوياتها بكل سهولة، تولد وقودا جديدا للابتكار من قبل المبتكرين في القطاع الخاص ورجال الأعمال، والمنظمات غير الحكومية. إن البيانات المفتوحة أيضا تمكّن من زيادة الوعي حول كيفية استخدام الموارد الطبيعية للدول، وكيفية إنفاق عائدات الصناعات المنجمية، وكيفية التصرف في المخزون العقاري وإدارته.

أقر نص ميثاق البيانات المفتوحة المعلن عليه من قبل قادة دول مجموعة الثمانية خمسة مبادئ<sup>11</sup>:

- فتح البيانات افتراضيا
- الجودة والكمية
- إتاحة البيانات لاستعمال الكل
- إتاحة البيانات لتحسين الحوكمة
- إتاحة البيانات لتطوير الابتكار

إن مشروع القانون قد صممت عن ذكر مسألة ضمان توفير المعلومات والمعطيات التي تتم إتاحتها بمقتضى أحكام هذا القانون في أشكال قابلة للاستعمال للراغبين في استعمالها رقميا بهدف الرفع من المساءلة أو لأجل غايات أخرى.

ومثلما تم التطرق إليه أعلاه، أوجب الباب الثاني من مشروع القانون على الهياكل العمومية نشر عدة معلومات على مواقع الواب الخاصة بها، بما في ذلك المعطيات الإحصائية. ولكن، لم يتم تحميل الهياكل العمومية واجب تحديد ما إذا كانت المعلومات متاحة في شكل ورقي أو في إصدارات محدودة من الناحية التقنية.

وكذلك الأمر بالنسبة للفصل 15 الذي نص على صورة من صور النفاذ إلى المعلومة وهي " الحصول على نسخة إلكترونية من المعلومة، عند الإمكان" وواجب عام محمول على الهياكل العمومية وهو "توفير المعلومة في الصيغة المطلوبة" والذي تم الحد منه بالعبارة التالية "وفي صورة عدم توفرها في الصيغة المطلوبة، يتعين على الهيكل المعني توفير المعلومة في الصيغة المتاحة".

ولا تستخدم الهياكل العمومية عادة، شكل البيانات المفتوحة في معالجتها الداخلية للمعلومات ويتعين عليها إدخال بعض التغييرات الجوهرية (غالبا ما تكون تغييرات طفيفة) لإتاحتها على هذا النحو. وبالنظر للمكاسب الهامة لهذا الشكل، فإن الهياكل العمومية مدعوة إلى نشر المعلومات وإتاحتها في أشكال قابلة للاستعمال متى طلب منها ذلك.

## إعادة الاستعمال

نصّ الفصل 60 من مسودة القانون على أنه سيتم تنظيم إعادة استعمال المعلومات العمومية بمقتضى وضع إطار قانوني خاص.

نحن نعتقد أن من المهم أن يتم اعتماد المعايير المنصوص عليها أدناه لضمان أن القيود المفروضة على إعادة استخدام المعلومات لن تؤدي إلى قيود هامة على الحق في الحصول على المعلومات.

كما ينبغي كذلك التوضيح أنه لا يجدر فرض أية قيود على إعادة استعمال المعلومات لأغراض تجارية أو غير تجارية. وينبغي أن يشمل ذلك إمكانية المتاح لكل شخص على نشر الوثائق أو المعلومات التي تم الحصول عليها من الهياكل العمومية على مواقع الانترنت ووسائل التواصل الاجتماعي.

أنشأت المملكة المتحدة "ترخيص الحكومة المفتوحة"<sup>12</sup> التي تسمح لأي شخص بـ:

- نسخ المعلومات وتوزيعها ونشرها وإرسالها،

<sup>11</sup> وثيقة السياسة المتبعة، ميثاق المعطيات المفتوحة والملحق التقني الخاص بدول مجموعة الثمانية، 18 جوان 2013.

<sup>12</sup> انظر: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/2/>

- تعديل المعلومات
- استغلال المعلومات لغايات تجارية أو لغايات غير تجارية، وذلك على سبيل المثال بدمجها مع معلومات أخرى أو بتضمينها في منتج خاص أو تطبيق خاصة.

وذلك طالما " يعرّف بمصدر المعلومات، بالتنصيص على تصريح خاص من المزود أو المزودين، وتوفير رابط لهذا الترخيص متى كان ذلك ممكناً".

### التوصيات:

- الحرص على ضمان إمكانية تقديمها طلبات النفاذ إلى المعلومات إلكترونياً وتوفير المعلومة في الصيغة المطلوبة. ضمان إتاحة المعلومات المنصوص عليها بالباب الثاني في شكل بيانات مفتوحة بما يسمح بإعادة استعمالها بكل سهولة.
- إضافة أحكام تسمح بإعادة الاستعمال الحر للمعلومات لأي غرض من الأغراض.

### ج- العقوبات:

يعتبر تسليط العقوبات أهم وظيفة لأي قانون للنفاذ إلى المعلومات وذلك لردع تصرفات الموظفين العموميين التي قد تتعارض وأهداف الانفتاح. ويفرض الفصل 62 غرامة مالية قدرها "خمسمائة دينار" على الذين يعطلون النفاذ إلى المعلومة أو يتلفون معلومة بصفة غير قانونية. إن هذه العقوبة لا تمثل رادعا كافيا لأي كان، خاصة في ظل غياب عقوبات أخرى. ونشير في هذا الصدد إلى أن نفس الإشكال قد طرح أيضا في إطار المرسوم عدد 41 لسنة 2011.

وينبغي أن يتم مزيد تدعيم هذا القسم وذلك من خلال تسليط عقوبات جزائية كجزاء على إتلاف المعلومات بصفة غير قانونية. و أكثر من ذلك، ينبغي التنصيص على عقوبات إدارية أكثر شدة ضد الموظفين العموميين بما في ذلك التخفيض في الرتبة والطرده. إن كل موظف عمومي يرتكب هذه الأفعال يعتبر قد أحنث باليمين التي أداها قبل مزاولته وظيفته وعليه تحمّل العواقب الوخيمة المنجزة عنها.

### ح- العلاقة مع بعض القوانين الأخرى:

على غرار غيرها من البلدان، تمتلك تونس عدة قوانين نافذة تؤثر على الكشف عن المعلومات من قبل الهياكل العمومية. وقد تم سنّ عدد من هذه القوانين في عهد النظام السابق وهي لا تركز حقوق الإنسان المعمول بها دولياً.

نص الفصل 6 من مسودة القانون على أنه لغاية تأويل أحكام هذا القانون يتم تقديم مبدأ النفاذ طبقاً للأهداف المنصوص عليها بالفصل الأول منه، ولكن لا يفهم من هذا الفصل أن ذلك يتم مقارنة بالقوانين الأخرى ذات العلاقة.

بوصفه قانوناً أساسياً، فإنه من المعترف به أن هذا القانون يحتل مرتبة دستورية أعلى في بقية القوانين التي هي أدنى منه مرتبة وبالتالي فإنه يعلو عن هذه القوانين في حالة وجود تضارب معها.

ولكن على الرغم من ذلك، واستنادا إلى تجربتنا، فإن الموظفين العموميين ليس لهم إمام بهذا الاختلاف، وكثيرا ما يعتمدون عند اتخاذ قراراتهم على التجارب السابقة في إطار القوانين القديمة عوضا عن التطبيق الكامل لأحكام القانون الجديد.

وعليه، تتضمن قوانين النفاذ إلى المعلومات في العديد من الدول أحكاما تدعو إلى مراجعة و الإلغاء الألبين للقوانين النافذة المتعارضة معها، وهي تنص خاصة على أن قانون النفاذ إلى المعلومات يعلو على جميع القوانين الأخرى التي تتعارض مع أحكامه.

### التوصيات:

- إضافة أحكام تنص على أن الهياكل العمومية المعنية تتولى مراجعة القوانين النافذة الجاري بها العمل وإلغاء تلك التي تتعارض مع قانون النفاذ إلى المعلومة،
- إضافة أحكام تنص على أن قانون النفاذ إلى المعلومة يعلو على جميع القوانين التي تتعارض معه وتضع آلية لإعادة النظر فيها قصد إلغاؤها.

### خ- تاريخ الدخول حيز النفاذ:

طبقا لمقتضيات الفصل 66 من مسودة القانون، تم التنصيص على أن القانون الأساسي يلغي المرسوم عدد 41 لسنة 2011 و يدخل حيز النفاذ آليا وأنيا منذ صدوره. ومع ذلك، فقد نصّ الفصل 65 على أن هيئة النفاذ إلى المعلومة تشرع في ممارسة نشاطها في ظرف سنة على أقصى تقدير، من دخول هذا القانون حيز النفاذ، وفي الانتظار، تواصل المحكمة الإدارية النظر في الدعاوى المرفوعة.

إن هذا من شأنه أن يؤدي إلى تمكين الهياكل العمومية من أقل من سنة، لتطبيق أحكام القانون أنيا من دون هيئة توقّر المساعدة والتوجيه اللازمين لذلك. وإن كانت عدة هياكل عمومية على دراية مسبقة بمبادئ قانون النفاذ إلى المعلومة، ووقد قامت بعد، بوضع هياكل للغرض طبقا لمتطلبات التلاؤم مع أحكام المرسوم عدد 41، فإن هياكل عمومية أخرى ينتظرها الكثير من العمل. وعلى الأرجح أن يؤدي هذا التفاوت في إلى الفوضى.

إن المقاربة المثلى تقتضي أن يتم اعتماد أجل سنة كموعده نهائي للتلاؤم مع أحكام القانون، يبقى خلالها المرسوم عدد 41 نافذا، وتحديد أجل أقصر لإحداث هيئة النفاذ إلى المعلومة، على أن لا يتجاوز ستة (06) أشهر، حتى يتسنى لها القيام بالتحضيرات الضرورية لمباشرة عملها وتوفير المساعدة اللازمة للهياكل العمومية.

في المملكة المتحدة، فإن قانون الحكومة المفتوحة ( وهو نصّ يماثل المرسوم عدد 41) بقي قائما حيز النفاذ في ما قامت الهياكل العمومية بالعمل على الاستعداد للتلاؤم مع أحكام القانون الجديد.

### د - قانون حول حماية المبلغين:

نصت المسودات السابقة لمشروع القانون على حماية محدودة للمبلغين. يعتبر الإبلاغ أداة هامة لتعزيز المساءلة تسمح لكل شخص بالكشف عن المعلومات التي تتعلق بحالات الفساد، وفي الآن ذاته، تكريس الحماية للمبلغ ضد العقوبات بمختلف أنواعها.

ويمكن أن يتم الإبلاغ على المستويين الداخلي والخارجي وينبغي أن ينطبق على جميع الهياكل العمومية والخاصة.



يمكن أن يتم الإبلاغ داخليا وذلك لدى المسؤولين ذوي المراتب العليا في الهيكل المعني، أو لدى هياكل خارجية مثل الهيكل القضائي أو الموقف الإداري، وقضاة التحقيق في قضايا الفساد ونواب الشعب ووسائل الإعلام. إن جوهر الإبلاغ هو أنه تعبير حر عن الرأي، بما هو إفصاح أخلاقي، و آلية إدارية. إن الهدف هو تمكين الأفراد من القدرة على التعبير بما تمليه عليهم ضمائرهم من جهة، وهياكل أكثر انفتاحا ومسؤولية في أنشطتها تجاه موظفيها والمساهمين في رأس مالها والجمهور بصفة عامة.

وهناك عدد هام من الآليات القانونية الدولية التي تعترف بأهمية الإبلاغ والتي تفرض على الدول أو تشجعها على تبني عدة إجراءات لتشجيع المبلغين وحمايتهم. وتتجلى معظم هذه الآليات في إطار اتفاقيات في مجال مكافحة الفساد ولكن يوجد كذلك اعتراف بأهمية حرية التعبير والحكم الرشيد مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الاتفاقية المدنية بشأن الفساد واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

كما يجدر كذلك تمييز الإبلاغ عن قوانين وسياسات حماية الشهود. وغالبا ما يوجد خلط بخصوص هذه المسألة لدى عدة حكومات ووسائل إعلام تؤدي إلى اعتبار قوانين حماية الشهود قوانينا لحماية المبلغين<sup>13</sup>.

إن ما يزيد عن خمسين دولة قد قامت بتبني بعض صيغ قوانين حماية المبلغين بما فيها تلك المرتبطة بالفساد وبحماية البيئة وبمكافحة الاحتكار. وفي عدة دول مثل إفريقيا الجنوبية والمملكة المتحدة وكندا وأوغندا وغانا تم سنّ قانون إلزامي لحماية المبلغين.

وكنا سابقا قد عبرنا عن انشغالنا بخصوص المجال جد الضيق لأحكام هذا القانون و عدم تكريسه حماية بالشكل المطلوب للمبلغين وهو ما قد يؤدي إلى نتائج عكسية تؤثر سلبا على حفز الإبلاغ والتشجيع عليه عوض أن يكون مفيدا له.

نحن نرحب بما تم الالتزام به في إطار مشروع الحكومة المفتوحة من سن قانون يضمن الحماية الكاملة للمبلغين. وكخطوة أولى، نحن نريد أن نوصي بأن يتم أخذ المبادئ التالية بعين الاعتبار صلب مسودة القانون<sup>14</sup>:

## مجال تطبيق واسع:

يجب أن يكون مجال تطبيق القانون واسعا. وينبغي أن يغطي مجموعة واسعة من جرائم الفساد بما في ذلك انتهاكات القوانين والقواعد والمعايير الأخلاقية والتجاوزات وسوء الإدارة وأخطاء التصرف والأخطار التي تهدد الصحة والسلامة العامة.

<sup>13</sup> انظر على سبيل المثال: الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، حماية المبلغين، مذكرة تقديمية، جم/قانو (2008) 3، 09 أبريل 2008.

<http://omtzig.cda.nl/Portals/13/docs/whistle%20blowers%20memo%20Omtzig.doc>

<sup>14</sup> لمزيد من المعلومات انظر:

Banisar, David, Whistleblowing: International Standards and Developments (February 1, 2011). CORRUPTION AND TRANSPARENCY: DEBATING THE FRONTIERS BETWEEN STATE, MARKET AND SOCIETY, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011.

متوفر بـ: <http://ssrn.com/abstract=1753180>

وينبغي أن ينطبق على موظفي القطاع العام والخاص وأيضاً على أولئك الذين يمكن أن يتم تأجيرهم خارج إطار العلاقة التقليدية بين المؤجر والأجير مثل المستشارين والموظفين السابقين والعمال المؤقتين، والمتطوعين والطلاب وصاندي الجوائز، وأفراد الأسرة وغيرهم. كما ينبغي أن ينطبق أيضاً على قضايا الأمن القومي.

### إجراءات الإفصاح:

ينبغي أن ينص القانون على ترتيبات معقولة من شأنها أن تشجع على اعتماد إجراءات داخلية وعلى استعمالها للتبليغ عن حالات الفساد. ولكن ينبغي أن تكون هذه الإجراءات مبسطة وتيسر التبليغ لدى هيكل خارجية مثل الهيئات العليا والنواب بالبرلمان و وسائل الإعلام وذلك خاصة في حالة عدم جدوى وفاعلية إجراءات التبليغ الداخلي. وينبغي أن تتوفر للمبلغ إمكانية الحصول على إرشادات قانونية لتسهيل التبليغ وتفاذي حالات سوء الفهم.

### وجود هيكل خارجي:

ينبغي أن يحدث القانون أو يعين هيكلًا مستقلاً سابق الوجود لتقبل تقارير الفساد، وإرشاد المبلغين وللتحقيق والبت في حالات التمييز. ولكن، ينبغي أن لا يستقل هذا الهيكل بهذه الصلاحيات في هذا المجال. وينبغي أن تتاح للمبلغ أيضاً إمكانية القيام بالاعاوى لدى المحاكم القائمة ويجب أن يتاح له الإرشاد والمساعدة في المجال القانوني.

### السرية:

ينبغي أن يكفل القانون للمبلغين إمكانية طلب بقاء هويتهم سرية قدر الإمكان. ولكن يجب على الهيكل المعني أن يطلع المعني الأمر على الصعوبات المطروحة بخصوص الحفاظ على سرية الهوية وإحاطته علماً بأن هذه الحماية ليست مطلقة.

### الحماية من الممارسات الانتقامية

ينبغي أن يتضمن القانون تعريفاً واسعاً للانتقام يشمل كافة أشكال العقوبات المهنية، الهرسلة وخسارة المنصب والامتيازات والعناصر الأخرى. وينبغي أن تتاح إمكانية للموظفين لطلب الإلحاق ما دامت القضية منشورة أو لطلب النقلة إلى وظيفة مماثلة لدى نفس الهيكل وذلك في صورة ما تعذرت العودة إلى نفس الوظيفة الأصلية لوجود خطر ممارسات انتقامية محتملة.

### التعويض

ينبغي اعتماد تعريف واسع للتعويض لتغطية كل الخسائر وإرجاع الشخص إلى وضعيته السابقة. وينبغي أن يشمل التعويض أية خسارة في الأرباح بما فيها الأرباح المستقبلية. لا ينبغي أن يتم تحديد سقف لهذه الخسارة. كما يجب أن يتم التنصيص أيضاً على أحكام لتعويض ثمن الألم والمعاناة التي تكبدها المبلغ بسبب إطلاق السراح أو الممارسات الانتقامية.

### حماية التعبير الحر

ينبغي أن يعترف القانون بأن هناك أهمية كبيرة للإبلاغ كتعبير عن رأي حر. ينبغي تطبيق اختبارات المصلحة العامة والضرر لكل إبلاغ، وينبغي بالنسبة للهيكل العمومية، التنصيص صراحة على أنه لا يمكن تجريم الإفصاح غير المرخص فيه قانوناً بالنسبة للمعلومات التي تم إفشائها بموجب قوانين حرية المعلومات.

## الإعفاء من المسؤولية

وينبغي أن يتم التنصيص على أن كل تبليغ أو إفشاء للمعلومات مرخص فيه قانونا لا يعاقب مرتكبه بمقتضى قوانين أخرى مثل قوانين سرية أعمال الدولة أو قوانين التشهير / القذف. إن القطع مع قوانين الأسرار الرسمية القديمة يعد خطوة هامة مثلما تم ذلك في نيوزيلندا.

## المكافآت

يتبعن في بعض الحالات أن تتم مكافئة المبلغين لكي يتم القيام بتبليغات تؤدي إلى استرجاع أموال هامة أو اكتشاف ممارسات فساد يعاقب عليها القانون مثلما هو الأمر بالنسبة لآلية (Qui Tam cases) في الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر آلية هامة لاسترجاع الأموال المنهوبة.

## عدم تسليط عقوبات على الإبلاغات المضللة أو الكاذبة

ينبغي أن يوفر القانون الحماية للمبلغين الذين قدموا إبلاغات عن حسن نية حتى لو كانت المعلومات لا ترقى إلى مستوى الإبلاغ المحمي قانونا. كما لا ينبغي أن يهدد القانون بفرض عقوبات جنائية ضد المبلغين الذين يقومون بإبلاغات كاذبة. و في حالات الإبلاغات الكاذبة المرتكبة عن قصد ، يمكن للعقوبات العادية مثل العزل أن تكون كافية.

## التكوين المكثف والنشر

ينبغي دعوة الحكومات والهيكل الخاصة إلى وضع سياسات إدارية تسهل التبليغ وتكون موظفيها حول أحكام قانون حماية المبلغين.

يجب أن يشرف المسؤول الأول على هذا المجهود وعليه العمل على تطوير ثقافة داخلية لتسهيل الإفصاح كإجراء غير تصادمي.

## الآراء والمعلومات

ينبغي على الهيكل الحكومية والشركات الكبرى الالتزام بنشر تقرير سنوي حول سياسة الإبلاغ والنتائج المحققة ، وتقرير عن الممارسات التمييزية والنتائج المحققة بما فيها التعويضات والأموال المسترجعة. وينبغي أن ينص القانون على تحيين دوري للتشريع لكي يكون فعالا بصفة استباقية.

## التوصيات:

سن قانون حول حماية المبلغين يكون مبنيا على المبادئ المشار إليه أعلاه.