سن القوانين المتعلقة بحرية حيازة المعلومات
إحراز تقدم، اهتمامات ومقاييس

توبي مندل

حرية حيازة المعلومات تتضمن حق الشعب في حيازة المعلومات التي تملكها السلطات كما تفرض على السلطات الرسمية التزاما بنشر معلومات هامة. عدد كبير من القوانين الموضوعة حديثا تشمل ضمانات معينة لحرية حيازة المعلومات وتعكس قبولا متزايدا لهذا الحق الانساني الأساسي. أمثلة على هذه القوانين تشمل قانون "ملاوي" عام 1994، وقانون تايلاند بعده بثلاث سنوات، بالاضافة الى عدد كبير من القوانين الأوروبية الحديثة.

تدل التجارب على أن التدابير القانونية ليست كافية لتأمين ممارسة الحق في حيازة حرية المعلومات، والمطلوب هو تطبيق القانون. هناك بلدان في جميع أنحاء العالم يتبنون مثل هذا القانون، منها "البوسنة والهرسك" وبريطانيا وقيرغزستان وبولندة وافريقيا الجنوبية، الذين قاموا بهذا العمل منذ عام 2000. هناك مسوّدات قانون قيد الدرس في غواتيمالا والهند واندونيسيا ونيجيريا وعدد من البلدان الأخرى.

هذا الاتجاه لا يقتصر على الدول، فهناك عدد من المنظمات الحكومية التي تبنّت مؤخرا سياسة حرية حيازة المعلومات. الاتحاد الأوروبي تبنّى قانونا يتعلق بحيازة الشعب للمعلومات في أيار/مايو عام 2001. كما أن البنك الدولي عدّل سياسته بالنسبة للكشف عن المعلومات في أيلول/سبتمبر عام 2001.

وليس من المستغرب أن يكون هناك تفاوت بين نص القانون وممارسته. حيث هناك قوانين توفر أساسا جيدا للإنفتاح، يجب التركيز على التطبيق. بعض الحكومات تجاوبت مع الضغوطات الممارسة عليها وتبنّت قوانين ولكنها حصرت هذا الحق بها قدر المستطاع. مثلا، قامت زيمبابوي بتبنّي قانون حيازة المعلومات وقانون السرية. وهذا يمثل سيطرة أقوى على وسائل الإعلام لا الى ضمانة حيازة المعلومات.

مجالات الاهتمام

قضايا أساسية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في تقييم ما اذا كان القانون يوفر ممارسة فعالة لحق حرية حيازة المعلومات. هذه القضايا تتضمن استثناءات والحصر وقوانين للسرية وحق الاستئناف.

استثناءات: هذه القضية يدور حولها الكثير من الجدل في معظم القوانين المتعلقة بحرية حيازة المعلومات. فجميع القوانين الموضوعة لحرية حيازة المعلومات تحتوي على عدة استثناءات يحمي عدد كبير منها مصالح اجتماعية مهمة، مثل الأمن القومي والمعلومات الشخصية. ولكن اذا توسّع نطاق الاستثناءات بامكانه تقويض القانون. هناك اجراءان وقائيان يساعدان على منع هذه المشكلة:

أولاً : الاستثناءات يجب أن تتضمن "امتحان الأذى". فليس شرعيا على سبيل المثال، استثناء جميع المعلومات المتعلقة بالأمن القومي. المعلومات التي فعلا تؤذي الأمن القومي فقط يجب اخفاؤها. في الواقع مع أن "امتحانات الأذى" موجودة في القوانين الحديثة المتعلقة بحرية حيازة المعلومات إلا أنها لا تنطبق على جميع الاستثناءات.

ثانياً : جميع الاستثناءات يجب أن تخضع لمصالح الشعب، وهذا يتطلب الكشف عن المعلومات حتى ولو كانت تعتبر من ضمن الاستثناءات حين تخدم مصالح الشعب بمجمله، عندها من الأفضل الكشف عن المعلومات حينما تكون الفائدة من الكشف أكبر من الأذى. يجب أن تطغى مصالح الشعب، مثلا، عندما تكون المعلومات الشخصية المتعلقة بموظف في دوائر الحكومة المدنية تكشف عن حلقة من الفساد. لقد أبدت الحكومات تلكؤا في تضمين قوانين تنص على عدم تجاوز مصالح الشعب. عدد كبير من

قوانين حرية حيازة المعلومات لا يحتوي على هذا البند. انقسم الرأي حول هذه القضية في بريطانيا الى أن أقرّ القانون عدم تجاوز مصالح الشعب بشكل محدود.

مواجهة الصعوبات في نيجيريا
الكفاح المستمر من أجل حيازة المعلومات

عام 1999 عندما انتخب رئيس نيجيريا "أوليفن أوباسنغو" وعد بأن "جميع القوانين والأنظمة المساعدة على الأمانة والشفافية في التعامل مع الحكومة سوف تجدد وتفرض بالقوة". لذلك تعجبت جماعات المجتمع المدني عندما فشل في إقرار قانون حرية حيازة المعلومات وكان رد فعلهم أن أطلقوا حملة، بدعم من منظمات غير حكومية ومنظمة "رزنامة حقوق الإعلام"، وهي منظمة تركز على حرية الصحافة وحرية التعبير في نيجيريا وتبذل جهودا كبيرة للحصول على مسوّدة مشروع قانون يعزز حرية الحصول على المعلومات. ولكن منذ أن بدأت عملها في تموز/يوليو عام 1999 لم تحرز تقدما في البرلمان.

يتبنّى هذا العمل ثلاثة أعضاء من مجلس النواب، ويسعى مشروع القانون هذا لأن يوفر للشعب حقا قانونيا للحصول على سجلات الحكومة. وإذا صُدّق على هذا المشروع سيُحدّد زمن معيّن يمكن خلاله الحصول على المعلومات، ما عدا التي يستثنيها القانون.

بشكل خاص يتوقع من القانون معالجة مشاكل، مثل الحصول على تصريح بالممتلكات من قبل الموظفين الرسميين. قانون 1999 أسّس مكتبا لقواعد سلوك، مسؤول عن استلام تصريحات الموظفين عن ممتلكاتهم. ولكن عدم توافر المسائل التي تمكّن الصحافي أو اي فرد من أفراد الشعب من الحصول على المعلومات المتعلقة بالتصريح عن الممتلكات كان له تأثيرا كبيرا في الحد من عمل المكتب.

إن حملة المجتمع المدني لدعم قانون حرية حيازة المعلومات استتبع بعث رسائل الى 469 عضوا في الجمعية العمومية. كما حصلت لقاءات مع أكثر من نصف أعضاء الجمعية، بما في ذلك قادة الهيئتين التشريعيتين وأعضاء من اللجان التابعة لهما. وجمعية "رزنامة حقوق الإعلام" وزّعت أيضا وثائق تتحدث عن عدّة قضايا كما دعت المشرّعين لحلقات دراسية ومؤتمرات حول حرية حيازة المعلومات. كذلك طلب من وسائل الإعلام المشاركة في الحملة بوضع وكتابة مقالات في الصحف والمجلات لتوعية الرأي العام بخصوص هذه القضايا.

وبالرغم من أن هذه الحملة كانت ناشطة فقد لاقت القليل من الدعم في البرلمان. فبينما حصل تباطؤ في التقدم نحو سنّ القانون حصلت خلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولم يعد المشرّعون متحمّسون لهذا القانون لأنه يهدّد أمنهم السياسي. ويدرك المشرّعون أن قانون حرية حيازة المعلومات يخضعهم للتدقيق العام.

هذه التجربة تدل على الأوضاع السائدة في معظم البلدان الافريقية. بناء على الدروس التي تعلمتها مجموعات المجتمع المدني التي تتعاطى مع هذه القضية قامت جمعية "الفقرة 19" وجمعية "رزنامة حقوق الإعلام" بالتعاون مع مؤسسة الديمقراطية في جنوب افريقيا، بعقد حلقة دراسية للمناطق الافريقية في "أبوجا" في أيلول/سبتمبر عام 2001. هذه الحلقة الدراسية ضمّت مركز بنك المعلومات ومقره في واشنطن العاصمة وهو بنك عالمي للمراقبة يركز على حرية حيازة المعلومات. ومنظمة "الشراكة الافريقية- الكندية" ومقرها تورونتو، أجرت ابحاثا رائدة حول دور تجارة النفط الغير شرعية وتجارة الألماس في تأجيج النزاعات والفساد. و"مبادرة رابطة

الشعوب البريطانية" (الكومنولث) من أجل حقوق الانسان ومقرها الهند وبرنامج حيازة المعلومات في بلغاريا. أكّدت هذه الحلقة الدراسية على أهمية دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز قانون حرية حيازة المعلومات.

وفي نيجيريا وفي خلال أقل من عام قبل انتهاء المدة المخصصة لدراسة القانون المحددة في أواسط عام 2003، إذا لم يتم التوقيع عليه، ترى المنظمات الغير حكومية أنه قد يتوجب عليها البدء بقيام حملة تصعيدية ثانية.

ادتين أوجو

الحصر: ينطبق الحصر على مجموعات ليست ضمن حدود تطبيق القانون ولا يتوجب عليها الكشف عن المعلومات. فمشروع القانون الحالي أمام مجلس البرلمان في الهند مثلا يستثني الاستخبارات والمنظمات المختصة بالأمن مثله مثل القانون البريطاني. في بعض البلدان تستثنى بعض الهيئات الرسمية من تنفيذ قانون الكشف. من ناحية أخرى بعض القوانين مثل القانون البولندي المتعلق بحرية حيازة المعلومات ينطبق على الهيئات الرسمية.

مبدئيا، جميع الهيئات الرسمية يجب أن يكون لها التزام بكشف المعلومات ما لم يكن هناك ما ينقض ذلك.

قانون السرية: لا يجب السماح لهذا القانون أن يعزز نظام الاستثناءات في قانون حرية حيازة المعلومات الذي يجب أن يكون شاملا لكي يحمي جميع المصالح الشرعية. فسنّ قوانين للسرية واسعة النطاق تقوّض قانون حرية حيازة المعلومات ويصبح خاضعا لها. لسوء الحظ الممارسات ليست كما نتمنى. هناك توجّه مزعج في البلدان الأوروبية وهو تبنّي القوانين الخاصة بالسرية كشرط أساسي للعضوية في حلف شمال الأطلسي. فحلف شمال الأطلسي يرفض الكشف حتى عن الوثائق التي ترتكز عليها المقاييس التي يعتمدها بالنسبة للسرية، مع العلم أنه لا يوجد مبرّر لحفظ هذه المعلومات بشكل سرّي.

الاستئناف: هذه الطريقة تفسح المجال للأفراد لمناقشة أي رفض للكشف عن المعلومات. الإشراف المستقل ضروري عندما يرفض الموظفون الرسميون الكشف عن المعلومات خاصة إذا كانوا يخفون الفساد أو أعمالا أخرى خاطئة. في معظم البلدان يحق للأفراد اللجوء الى المحاكم ولكن هذا العلاج ليس متوفرا في أغلب الأحيان، ويستغرق هذا الأسلوب الكثير من الوقت. عدد كبير من القوانين المتعلقة بحرية حيازة المعلومات تؤمن الاستئناف أمام هيئة إدارية، ولكن هذه الهيئات تستطيع أن تعطي نتائج جيدة، فقط إذا كانت مستقلة حقا. في اليابان أعضاء في هيئة الاستئناف أو في مجلس مراجعة الكشف عن المعلومات يعينون من قبل رئيس الوزراء بعد موافقة المجلسين التشريعيين. وهذا العمل يمنع هيمنة أي حزب سياسي بمفرده على الأحزاب الأخرى.

كشف الفساد من خلال قانون إفشاء المعلومات في اليابان

منذ أن أقرّ قانون إفشاء المعلومات في اليابان في نيسان/أبريل عام 2001، بدأت بتطبيقه مجموعات المجتمع المدني التي أطلقت الحملات لاستخدامه. والقانون يضمن للمواطنين حق حيازة المعلومات الرسمية التي تخفيها الوكالات الحكومية وإمكانية اللجوء الى مجلس كشف المعلومات لإعادة النظر عندما تتخذ الحكومة قرارا بعدم الكشف عن معلومات محدّدة. وهذه التدابير مكّنت المجموعات المدنية الكشف عن حالات عديدة من الفساد.

كشفت إحدى هذه الحالات علنيا حين طالبت صحيفة "آساهي شينبون" بسجلات نفقات "واتاشيكيري" لمكاتب البريد والتي تقدّر بـ 60 مليون دولار سنويا. وهذه الأموال مخصّصة لتصرف على الترويج وخلافه، إلا أن هذه الأموال رصدت لتصرف دفعة واحدة ولا تخضع إلى محاسبة وتدقيق صارمين. عندما نشرت أنباء عن تفاصيل استخدام هذه الأموال في كانون الأول/ديسمبر عام 2001، اكتشفت حالات عديدة من تزوير الحسابات. وكشفت سجلات أحد المكاتب البريدية عن فواتير وبيانات حسابية مزوّرة، كونها صادرة عن شركة مختلقة لا وجود لها. وفي حالة أخرى، تبين أن مراكز البريد في مقاطعة "كيوسيو" ابتاعت بضائع ترويجية من شركة لم يكن أصحابها سوى مدراء البريد أنفسهم، وذلك لأكثر من سبعين عاما. وقدّرت أرباح هذه الشركة بتسعة ملايين دولار سنويا.

وبعد افتضاح هذه الأمور قام المفتشون في مركز البريد بتحقيق انتهى بتأديب عدة مدراء ومسؤولين في المركز وإبطال العمل بالنظام الذي كان ساريا في ما يتعلق بمصاريف شركة "واتاشيكيري".

كما ساعد قانون إفشاء المعلومات أيضا مجموعة تضم مواطنين محليين تدعى (SCO)، وذلك لدى كشفها عن كيفية تزوير إنفاق الأموال الحكومية. في بداية عام 1999 أشار أحد العاملين في مكتب المدّعي العام أمام تلك المجموعة إلى أن زملاءه في المكتب كانوا يزوّرون الإيصالات من أشخاص مختلقين لا وجود لهم كي يحصلوا على أموال لحسابهم الخاص. وبناء على هذا الإخبار، طالبت المجموعة بالحق في التحقيق بشأن عمليات الإنفاق في مركز البريد. مع أن تفاصيل نفقات الموازنة لم يكشف عنها، تم الكشف عن جميع الأرقام للسنوات المالية 1998-2000 مع كامل النفقات الشهرية. كانت أرقاما تثير الشك والريبة لأن الأموال المخصصة لأعمال التحقيق كانت تُنفق شهريا وبانتظام، مما دلّ على تلاعب في الحسابات.

اعترف أحد المسؤولين في مكتب المدّعي العام بالخطأ والقيام بأعمال فساد وأبعد من ذلك، فقد أقرّ أيضا بأن بعض أفراد مكاتب المقاطعة اقترحوا إرجاع المال وادخاله بالحسابات. ورفضت وزارة العدل هذا الاقتراح، ولكن تجنبا لحصول أي اختلاسات في المستقبل ارتأت أن تصدر كتيّبا يحتوي على دليل لإدارة نفقات التحقيق. كما أنها خفّضت ميزانية هذه النفقات.

رغم أن قانون إفشاء المعلومات يساعد المواطنين في كشف الفساد، يبقى التطبيق العشوائي لهذا القانون عائقا ومشكلة كبرى. فلا يزال المسؤولون الحكوميون يملكون سلطات استنسابية بشأن هذه المعلومات، إذ هم الذين يقررون ما إذا كانت المعلومات صالحة للإفشاء أم لا. وسيعاد النظر في هذا القانون في عام 2005. وستقدم عملية إعادة النظر في القانون فرصة لمجموعات المجتمع المدني في الضغط لوضع حدّ لهذه الخروقات. وفي هذه الأثناء يجب أن تبقى مجموعات المجتمع المدني يقظة وناشطة لإطلاق الحملات للتأكد من أن القانون القائم يطبّق بحذافيره.

يوكيكو ميكي

الحاجة الى معايير

أحد أسباب الفعالية المتنوعة الجوانب لقوانين حرية الوصول الى المعلومات هو عدم وجود معايير واضحة لإعطاء السلطة للمطالبين بهذه الحرية. لقد قامت المنظمة غير الحكومية "الفقرة 19" بتحديد معايير لهذه القوانين حين أصدرت منشورها "حق الشعب في المعرفة: مبادىء حرية تشريع الإعلام". وقامت أيضا منظمات عديدة بتطوير وتحسين المبادىء العامة لهذه القوانين، بدءا من منظمة الأمم المتحدة المعروفة، بملفّها وتاريخها المشهود في السعي الى تحقيق حرية التعبير والرأي. وهناك أيضا لجنة وزراء المجلس الأوروبي التي عملت أيضا على تطوير هذه المبادىء، ولكن لا تزال

هناك الكثير من الخطوات للقيام بها في هذا المجال. فإذا تبنّت منظمة الأمم المتحدة إعلان حرية الوصول الى المعلومات تكون قد خطت خطوة باتجاه الحل وفتحت بابا نحو التشريع القومي. كما تبقى الحاجة ملحّة لتحقيق انفتاح أكبر داخل منظمات حكومية دولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمنظمة العالمية للتجارة، بالإضافة الى هيئات اقليمية، كالاتحاد الأوروبي والاتحاد الافريقي. ويجب أن تتحلى المؤسسات الحكومية العالمية والقومية بالشفافية. ولا بد من الانفتاح المشترك بين الشركات، خاصة بين الشركات التي تخطت حدود القومية. ويجب تطوير وإنشاء معايير تحقق الشفافية بين الشركات التي لا بدّ من أن تقتنع بتطبيقها. وتقترح منظمة "الفقرة 19" القيام بحملة تتألف من منظمات غير حكومية وحكومات داعمة في أنحاء العالم لترويج أهداف حرية الوصول الى المعلومات. وعلى أفراد المجتمع المدني العمل معا لتطوير وتوسيع المقاييس التي من شأنها أن تعطيهم الصلاحية المطلقة لحيازة المعلومات وأن تفرض احترام الهيئات الحاكمة على الصعيدين الوطني والدولي لهذه المقاييس.