



مركز القانون والديمقراطية

نحو إصلاح قوانين الإعلام في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:
ورشة عمل حول الحق في المعلومات

8-9 يونيو/حزيران 2017، بيروت

ورقة معلومات أساسية

I. المقدمة¹

دافع لويس برانديس – خبير القانون البارز والقاضي بالمحكمة العليا بالولايات المتحدة – عن قيمة الشفافية والانفتاح في عام 1913 بقوله: "العلنية واجبة كتعويض وسند لمواجهة الأمراض الاجتماعية والصناعية. يُقال إن نور الشمس أفضل مُطهر للجروح، وأن المصباح الكهربائي هو الشرطي الأكثر فعالية".² في ذلك الزمن كانت دولة واحدة في العالم، هي السويد، هي التي أصدرت قانوناً للحق في المعلومات يعطي الجمهور الحق في الاطلاع على الوثائق في عهدة الحكومة. منذئذ تم الاعتراف بالحق في المعلومات دولياً على نطاق واسع كأحد حقوق الإنسان، بما يشمل عن طريق أحكام صدرت عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان،³ والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان⁴ ولجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام الصادر عام 2011 حول المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.⁵

على مستوى العالم، وحتى مايو/أيار 2017، كانت 116 دولة بينها كل الدول الديمقراطية تقريباً قد اعتمدت قوانين للحق في المعلومات. لكن العالم العربي من بين مناطق العالم الأضعف أداءً فيما يخص هذا المؤشر الهام لحقوق الإنسان، إذ اعتمدت 5 دول فقط من دول جامعة الدول العربية الـ 22 قوانين للحق في المعلومات: الأردن (2007)، تونس (2011)، اليمن (2012)، السودان (2015)، لبنان (2017). في الوقت نفسه فإن عدة دول عربية – بينها مصر والمغرب وتونس – فيها ضمانات للحق في المعلومات في دساتيرها الجديدة، وبعض الدول العربية – بينها

1 هذا العمل مُرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي غير التجاري -Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported Licence. للقارئ حرية نسخ وتوزيع وعرض هذا العمل واشتقاق أعمال منه شريطة تحري النسب إلى مركز القانون والديمقراطية. غير مسموح باستعمال هذا العمل في أغراض تجارية أو توزيع أية أعمال مشتقة من هذا المنشور بموجب رخصة مماثلة لهذه الرخصة. للاطلاع على نسخة من الرخصة: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

2 لويس برانديس، "ما يمكن للعلنية عمله" [المصدر بالإنكليزية]:

Louis Brandeis, "What Publicity Can Do", *Harper's Weekly*, 20 December 1913. Available at: www.louisville.edu/library/collections/brandeis/node/196

3 قضية كلاود ريبس وآخرون ضد تشيلي: *Claude Reyes and Others v. Chile*, 19 September 2006, Series C, No. 151.

4 قضية تارساساك ايه زابادزاغو كيرت ضد المجر: *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*, 14 April 2009, Application no. 37374/05

5 التعليق العام رقم 34، 12 سبتمبر/أيلول 2011، CCPR/C/GC/34، فقرة 18.

فلسطين والمغرب – تعكف على إعداد قوانين للحق في المعلومات. وعلى مقربة، اعتمدت كل من أفغانستان وإيران قوانين للحق في المعلومات.

II. مزايا الحق في المعلومات

هناك عدة مزايا أساسية تتبع من توفر نظام فعال للحق في المعلومات. أولاً، فهذا النظام لا غنى عنه من أجل تيسير تدفق المعلومات، المسألة التي تنهض عليها المشاركة الديمقراطية في نظم الحكم. من أجل التمكن من الاشتباك بالقدر الملائم مع مجريات الأمور، فلا بد من أن يكون الناخبين على دراية جيدة بالقرارات الحكومية، وكذلك بالأسس التي تنهض عليها هذه القرارات. هذا الأمر يسري على التصويت، وعلى أية قرارات أخرى – أو أنشطة أخرى من أنشطة صنع القرار العام. أفضل السبل لضمان قدرة المواطنين على تقديم مدخلات للقرارات الحكومية والأعمال العامة الأخرى هي إمدادهم بالقدرة على الوصول مباشرة إلى المعلومات الحكومية، والسماح لهم بالاطلاع على صورة غير مقلترة لما يجري على الأرض.

المشاركة التي تتيحها قوانين الحق في المعلومات تمتد أيضاً إلى مبادرات التنمية، التي يمكن أن تؤدي إلى إحساس أكبر بتملك المشروعات على المستوى المحلي. هذا بدوره قد يساعد على تحسين عمليات صناعة القرار الخاصة بمشروعات التنمية، وتحسين تنفيذ هذه المشروعات عن طريق إشراك المستفيدين منها. للسبب نفسه، فإن الشفافية قد تساعد على ضمان بلوغ جهود التنمية أهدافها المرجوة.

الفائدة الثالثة للحق في المعلومات هي تحسين العلاقات بين المواطنين والحكومة. عندما تصبح الحكومة أكثر انفتاحاً وتتيح المعلومات بشكل رسمي (أي بموجب قانون للحق في المعلومات وليس بصفة غير رسمية عن طريق المعارف الشخصية)، فقد يساعد هذا في السيطرة على الشائعات وفي بناء أساس أكثر صلابة للمعلومات التي تروح وتجيئ في المجتمع. هذا بدوره يساعد على بناء علاقة أفضل وثقة أكبر بين المواطن والحكومة.

هناك فائدة رابعة، هي تعزيز المحاسبة، وهي من قيم الديمقراطية الأساسية. جوهر المحاسبة هو أن يكون للعامة الحق في التدقيق والمناقشة لأية أعمال يتخذها القادة، وأن يتمكنوا من تقييم الأداء الحكومي. هذا غير ممكن إلا بإتاحة حق الوصول للمعلومات حول الأمور الهامة للجمهور، مثل الاقتصاد والنظام الاجتماعي والبطالة والأداء البيئي وهلم جرا. الحق في المعلومات، مرة أخرى، لا غنى عنه لضمان هذا. هناك فائدة أخرى متصلة بالحق في المعلومات ومهمة للغاية هي المساعدة في مكافحة الفساد. يمكن لمختلف الفاعلين المجتمعيين – ومنهم الصحفيين ومنظمات المجتمع المدني والساسة المعارضين – استخدام قانون الحق في المعلومات للحصول على معلومات لا تتوفر لهم دون القانون، واستخدامها في فضح المخالفات.

يمكن للحق في المعلومات أن يوفر أيضاً مزايا ملموسة أخرى للهيئات العامة، إذ يحسن من كفاءة الإدارة والتنظيم. مع وجود "عين خارجية" تدقق في مجريات العمل فقد تظهر أفكار مفيدة حول كيف يمكن تحسين أداء الأعمال الحكومية. رغم أن النقد البناء لا يبعث في كل الحالات على السرور عند تلقيه، فهو على ذلك مهم للتحسن. كما أن المحاسبة الجماهيرية التي يتيحها نظام فعال للحق في المعلومات تؤثر إيجابياً على سلوك الموظفين العموميين، نحو إدارة الموارد بشكل أفضل ونحو الفعالية. مثلما يُرجح أن يعمل الموظف بجدية أكبر إذا كان مديره يقف على مقربة منه، فإن علمه بأن أعماله كموظف خاضعة لتدقيق الجمهور سوف تؤدي به إلى مزيد من الحرص والدقة في اتخاذ القرارات، وإلى رعاية وعناية أكبر في إنفاق الموارد العامة.

إضافة إلى هذه الأهداف المؤسسية والإدارية، فإن الحق في المعلومات يخدم أيضاً جملة من الأهداف الفردية أو الشخصية الهامة. الحق في القدرة على الوصول للمعلومات في عهدة السلطات العامة حول المرء هو جزء من الكرامة الإنسانية الأساسية للفرد. يمكن أن يساعد الأفراد في اتخاذ قرارات علاجية شخصية. قد يكون من الضروري الاطلاع على معلومات في السجلات الحكومية لتصحيح أخطاء. دون هذه التصحيحات فقد تقع مشكلات جسيمة.

هناك فائدة أخيرة كثيراً ما لا تؤخذ في الاعتبار، هي دور الحق في المعلومات في التنمية الاقتصادية. فالسلطات العامة تجمع وتخزن كميات هائلة من المعلومات حول جملة من القضايا، وكثير منها متصل بالتوجهات الاقتصادية والاجتماعية، وقد توظف الشركات هذه المعلومات في استخدامات جيدة. في عدة دول، تكون الشركات التجارية من المستخدمين الأساسيين للحق في المعلومات. هناك فائدة اقتصادية أخرى تنبع من الانفتاح وإتاحة المعلومات، هي زيادة فعالية وكفاءة العقود والمناقصات الحكومية. الانفتاح يزرع لتقليص النفقات مع مرور الوقت، إذ يضمن منح العقود الحكومية بنزاهة للمناقصة الأكثر تنافسية. كما أن الشفافية في منح العقود الحكومية تسمح للمتسابقين غير الموفقين برؤية الدرجات الممنوحة للحاصلين على العقود وكيف كان أدائهم أقل من المنافسين الناجحين. هذا لا يكشف فقط عن أية تحيزات أو أخطاء، إنما يساعد الشركات أيضاً على جعل مناقصاتها أكثر تنافسية في المرات القادمة.

III. مناصرة الحق في المعلومات

يكون إعداد وتمير تشريع الحق في المعلومات غالباً نتيجة أعمال مناصرة مكثفة يبذلها عدد من الفاعلين المختلفين. في حين يلعب المجتمع المدني عادة دوراً رائداً في هذا الصدد، فإن الأطراف المعنية الأخرى لديها إمكانات يجب استخدامها جيداً من أجل إجراء حملة ناجحة لإعداد وتمير القانون. يشمل هذا الصحفيين والفاعلين بالإعلام الذين عادة ما يكون لهم مصلحة في تمرير تشريع الحق في المعلومات. مشاركتهم مهمة للغاية بما أنه إلى جانب كونهم مستهلكين أساسيين للمعلومات الحكومية، فهم أيضاً صوت جهوري قادر على دعم وتعزيز اعتماد قوانين الحق في المعلومات. الشركات أيضاً جهة مستفيدة بشكل أساسي من قانون الحق في المعلومات، رغم أن التجربة العملية تثبت أن من الأصعب إقناع الشركات بالانضمام إلى أنشطة مساندة إصدار القانون في مرحلة الحملة.

من المهم للغاية أيضاً تحريك وحشد دعم الحركات الشعبية، رغم أن هذا الأمر ليس سهلاً في كل الأحوال. في بلاد عديدة، يمكن للامبالاة النسبية إزاء الأنشطة الحكومية أن تعيق جهود تمرير تشريع الحق في المعلومات، أو تحديث التشريع القائم وتحسينه. على النقيض، فإن مبادرات المطالبة بقانون للحق في المعلومات عادة ما تنتعش وتكبر في الدول التي لديها تاريخ طويل من السرية والانتهاكات الحكومية، إذ أن هذا التاريخ يُرجح أن يحرك المواطنين الذين لا يتفون كثيراً بالحكومة والذين يعرفون الأشياء السيئة التي يمكن أن تفعلها الحكومة إذا لم تخضع لمراقبة شعبية ملائمة.

في كل الأحوال، من المفيد التركيز في أنشطة المناصرة على أحداث محددة إما تبرز أهمية الشفافية أو توضح الحاجة إلى قانون للحق في المعلومات، مثل فضيحة فساد أو التغطية على انتهاكات لحقوق الإنسان. في بلغاريا على سبيل المثال كانت كارثة تشيرنوبل النووية محفزاً من محفزات أنشطة المناصرة لقانون الحق في المعلومات. إخفاق الحكومة في الكشف عن معلومات مهمة حول حجم ومدى انتشار الكارثة أدى إلى حركة تُدعى "إيكو غلاسنوست" تعاونت مع منظمات دولية وإقليمية لتفعيل "قانون حماية البيئة". هذا الحراك بدوره قطع شوطاً كبيراً نحو دعوة الحكومة للانفتاح وساعد في النهاية في تمهيد الطريق إلى تشريع للحق في المعلومات. في الهند كانت من المحفزات الكبيرة لحركة المطالبة بقانون الحق في المعلومات نزاع عمالي على أجور لم تُسدّد وجهود عمال في حركات شعبية وجماعة لحقوق الفلاحين للحصول على سجلات حكومية تتصل بالنزاع. المجموعة المعنية، وهي "إم كي إس إس" أصبحت صوتاً عالمياً رائداً حول الحق في المعلومات، لدرجة أنها ترتبط حالياً بالحق في المعلومات أكثر من رسالتها الأساسية التي كانت السعي لدعم الحد الأدنى لأجور العمال.

في حالات مقاومة الحكومات الوطنية بقوة للحق في المعلومات، فمن المفيد أولاً ربما السعي لإحداث سوابق جيدة على المستويين الإقليمي أو المحلي. هذه المستويات الأدنى من الحكومات قد تكون أكثر تعاطفاً لإمكانية أن يكون في صفوفها مدافعين أقوياء عن الحق في المعلومات، بما أنها ربما تسيطر عليها أحزاب سياسية تختلف عن تلك الممثلة في الحكومة الوطنية، أو لأن ليس لها مصالح قوية في سرية المعلومات. الحدث الجيد في شأن الحق في المعلومات على المستويات الأدنى يمكن أن يزيد من الضغوط على المستويات الأعلى للحكومة، بما أنه سيمثل سابقة توضح إمكانية كفاءة الحق في المعلومات بسهولة.

IV. صياغة تشريع الحق في المعلومات

أهمية الحق في المعلومات كآلية للمحاسبة الحكومية تعني أن عملية صياغة التشريعات الخاصة بالحق في المعلومات يجب ألا تكون متعجلة ويجب أن تخضع لعملية تشاورية قوية تسمح لجميع أصحاب المصلحة المهتمين بتقديم مدخلات الصحفيين والمجتمع المدني، الذين يكونون عادة من بين أكثر المطالبين بالمعلومات، يجب أن تتم مشاورتهم ومعرفة احتياجاتهم، ويجب أيضاً ضم المسؤولين العموم إلى هذه العملية، من أجل أن يعبروا عن أية بواعت قلق لديهم ولكي تتم طمأننتهم إزاء هذه المخاوف. هذا النوع من التواصل يمكن أن يساعد في الحد من المقاومة البيروقراطية أثناء مرحلة اعتماد القانون ومرحلة ما بعد صدوره.

من حيث عملية الصياغة نفسها، فالكثير من الدول تتطلع إلى القادة الإقليميين بحثاً عن الإلهام، وليس من غير المؤلف أن ترى توجهات إقليمية معينة تظهر نتيجة لهذا. على سبيل المثال، فإن العديد من قوانين الحق في المعلومات في أفريقيا تسمح للمستخدمين بتقديم طلبات حق في المعلومات إلى شركات، إذا أظهر مقدم الطلب أن المعلومات المطلوبة ضرورية لممارسة حق أو لحماية حق. طلب المعلومات من الشركات هو بالأساس من سمات قانون الحق في المعلومات في جنوب أفريقيا، إذ لا وجود لهذه النقطة خارج أفريقيا فيما يخص قوانين الحق في المعلومات. في العالم العربي، فإن أفضل مثال هو تونس، التي يُصنف قانونها الخاص بالحق في المعلومات على المرتبة الحادية عشر من حيث قوة قوانين الحق في المعلومات في العالم، ضمن تصنيف مقارن لتشريعات الحق في المعلومات على مستوى العالم.⁶ لكن بما أنه لا يوجد قانون وطني مثالي للحق في المعلومات، فعلى القائمين على أمر صياغة التشريع دائماً أن يبحثوا عن نماذج لقوانين أعدتها الهيئات التي تضع المعايير المتبعة، مثل نموذج قانون الاتحاد الأفريقي الخاص بالحق في المعلومات،⁷ ونموذج منظمة البلدان الأمريكية لقانون الحق في المعلومات.⁸

V. المعايير الدولية من أجل تشريع قوي للحق في المعلومات

المبدأ الرئيسي للحق في المعلومات هو كشف أكبر قدر ممكن من المعلومات في ظل عدد قليل من الاستثناءات. هذا يعني أن هدف تشريع الحق في المعلومات يجب أن يكون إتاحة معلومات كثيرة قدر الإمكان، مع تقييد الوصول إلى عدد جد محدود من المعلومات، فقط لحماية مصلحة مشروعة. لكن من أجل ضمان عمل نظام الحق في المعلومات بفعالية ونعومة، فهناك عدة سمات أخرى يجب أن تكون جزءاً من الإطار التشريعي، ومنها بساطة إجراءات طلب المعلومات، ووجود رقابة فعالة ومستقلة، والمعاقبة على عدم الالتزام بالقانون، والحماية في حال كشف المعلومات بنية حسنة، والكشف الاستباقي عن المعلومات وآليات التعزيز. من أجل وضوح أكبر، فمن المفيد فحص كل من هذه المفاهيم بقدر أكبر من التفصيل أدناه.

أ. الحق في المعلومات ومداه

من العناصر الأساسية لفعالية قانون الحق في المعلومات هو قاعدة إتاحة أكبر قدر ممكن من المعلومات التي تحوزها الهيئات الحكومية. أفضل وسيلة لتحقيق هذا هو الاعتراف دستورياً بالحق في المعلومات كحق من حقوق الإنسان. مبدأ إتاحة الوصول لأكثر قدر من المعلومات يجب أن يُذكر في قانون الحق في المعلومات من خلال النص على أن الأساس هو إتاحة جميع المعلومات في عهدة الهيئات الحكومية، مع النص على استثناءات محدودة. قد يكون مفيداً لتوجيه الهيئات العامة والمحاكم والهيئات الرقابية الأخرى في معرض تفسير القانون كتابة بيان مبادئ يشدد على امتيازات الحق في المعلومات ويطلب بأوسع تفسير ممكن للقانون.

قانون الحق في المعلومات القوي يجب أن ينص على انطباقه على جميع الهيئات الحكومية. يجب تعريف "الهيئات الحكومية" بحيث تشمل جميع الفروع (التنفيذية، التشريعية، القضائية) وكافة مستويات الحكومة، وكذلك الشركات المملوكة للدولة والهيئات الدستورية والقانونية والرقابية. كما أن المعايير الدولية تنص على أن الحق في المعلومات يجب أن يمتد إلى المنظمات الخاصة التي تضطلع بأدوار ومهام عامة (مثل توفير الكهرباء أو المياه للجمهور) أو التي

6 انظر: www.RTI-Rating.org

7 متوفر على: www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/draft-AU-law.pdf

8 متوفر على: www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf

تتلقى أموالاً عامة (مثلاً عن طريق الدعم أو برنامج للمنح) بالتناسب مع درجة عمومية نشاطها هذا أو مقدار التمويل الحكومي الذي تتأله.

من المهم أيضاً وضع تعريف عريض لفئات المعلومات التي يغطيها القانون، بما يشمل أية مواد في عهدة الهيئات العامة وتكون مسجلة بأي صيغة، وبغض النظر عن الطرف الذي أنتجها. يجب أن يشمل هذا الاطلاع على الوثائق والسجلات الأخرى بما يشمل قواعد البيانات، وكذلك المعلومات الواردة في الوثائق والسجلات الأخرى التي قد تحتاج الهيئات الحكومية لإعدادها بناء على السجلات التي في حيازتها. مثال: المبلغ الإجمالي الذي تم جمعه من المخالفات المرورية خلال فترة زمنية معينة.

ب. إجراءات طلب المعلومات

من أجل فعالية نظام إتاحة المعلومات فهو يتطلب قواعد إجرائية قوية تحكم كيف يمكن للفرد الذي يطلب المعلومات تقديم طلبه ثم كيف ستتعامل الهيئات الحكومية مع الطلب.

يجب ألا يكون مطلوباً من طالب المعلومات سوى معلومات محدودة أثناء تقديمه لطلب الاطلاع على المعلومات. إذ يُفضل أن يكون المطلوب منه هو أن يصف بوضوح المعلومات التي يريدتها وعنوان تسليم هذه المعلومات (وقد يكون هذا العنوان في بعض الحالات الملائمة بريداً إلكترونياً). يجب ألا يُطلب من طالب المعلومات سبباً أو مبرراً لطلبه. يجب أن يسهل قانون الحق في المعلومات من تقديم الطلبات، بما يشمل إتاحة عدد من وسائل الاتصال (مثل تقديم الطلب شخصياً أو بالبريد أو إلكترونياً).

كما يجب أن يحدد القانون قواعد واضحة لكيف تتعامل الهيئات الحكومية مع الطلبات. يجب أن يبدأ التعامل بكيفية تلقي الطلبات وفرض واجب على الهيئات الحكومية بمساعدة طالبي المعلومات الذين يحتاجون للمساعدة في تقديم الطلبات، على سبيل المثال لأن لديهم مشكلات في وصف المعلومات التي يريدونها أو لأنهم يعانون من الأمية أو العجز. يجب أن يُطلب من الهيئات الحكومية أن تمد المستخدمين بإيصالات بطلباتهم، تحدد فيها تفاصيل متى وكيف قدمت الطلبات.

قانون الحق في المعلومات الجيد يضم أيضاً جدولاً زمنياً للرد على الطلبات. يجب عموماً أن يُطلب من الهيئات الحكومية الرد في أسرع وقت ممكن، وفي كل الأحوال أن يتم إرسال الرد خلال مهلة زمنية لا يمكن تجاوزها، تُقدر في الظروف المثالية بأسبوعين أو ثلاثة أسابيع. في حالات خاصة، مثل أن يكون الطالب قد طلب كمّاً كبيراً من المعلومات، أو في حال ظهرت الحاجة لمشاورة الغير حول المعلومات المطلوبة، يمكن أن يسمح القانون بتمديد هذه المهلة الزمنية، على سبيل المثال بواقع أسبوعين أو 3 أسابيع أخرى، مع إخطار الطالب بتمديد مهلة الرد.

إذا لم تكن المعلومات لدى الهيئة الحكومية المعنية، فالممارسات الأفضل تقضي بإحالة الطلب إلى الهيئة الحكومية المختصة التي لديها المعلومة. في هذه الحالات، يجب أن ينطبق الإطار الزمني الأصلي للرد. عندما لا تكون المعلومة لدى الهيئة الحكومية ولا تعرف بالهيئة التي قد تكون لديها المعلومة، فيمكنها أن تعيد الطلب إلى طالبه.

من المهم أيضاً أن ينص القانون على قواعد واضحة حول الرسوم التي يمكن فرضها لإتاحة المعلومات. يجب أن يكون تقديم طلب المعلومات بموجب القانون مجانياً، إذ أنه يكفل حقاً من حقوق الإنسان. يمكن للهيئات العامة فرض رسوم معقولة لتعويض التكاليف الفعلية اللاحقة بها جراء الرد على طلب الحق في المعلومات، مثل رسوم البريد أو رسوم تصوير الأوراق، وإن كانت الممارسة الفضلى تقول بعدم فرض رسوم على الوقت الذي ينفقه الموظفون على استيفاء الطلب، أخذاً في الاعتبار أن هذا حق من حقوق الإنسان. الكثير من قوانين الحق في المعلومات التقدمية أيضاً تضم تنازلاً عن الرسوم في حال كان مقدم الطلب فقيراً، مع التنازل عن الرسوم على طلبات المعلومات الشخصية.

يجب أن يتاح للطالبيين الحق في تحديد كيف يريدون تلقي المعلومات. على سبيل المثال أن يحصلوا على المعلومات في صيغة أوراق مطبوعة أو صيغة إلكترونية أو عن طريق زيارة الجهة الحكومية التي بها المعلومات ومطالعتها في مكان وجودها. قد يؤثر هذا على مسألة الرسوم، إذ أن إتاحة المعلومات إلكترونياً يجب أن يبقى دائماً مجاناً، إذ أنه من حيث التعريف لا يشمل أي نفقات تصوير أو بريد. يجب في العادة احترام تفضيلات طالب المعلومات حول كيفية

الحصول على المعلومات، ما لم تمثل خطراً على سجلات في حالة مادية متدهورة مثلاً أو هي قد تؤدي إلى مضايقات للهيئة الحكومية المعنية في حال زيارتها.

ج. الاستثناءات المحدودة

من المقبول بشكل عام وعلى مستوى العالم أن الحق في المعلومات ليس حقاً مطلقاً. حتى الأكثر تأييداً للحق في المعلومات يوافقون على أن الحكومات ستحتاج إلى الاحتفاظ بسرية بعض المعلومات. هذا الاحتياج تغطيه قواعد استثناء في قوانين الحق في المعلومات. لكن لتفعيل الحق في المعلومات، فإن الاستثناءات يجب أن تُصاغ وتُفسر على أضيق نطاق ممكن، ويجب أن تقتصر على حماية المعلومات التي يمثل كشفها خطراً حقيقياً بالإضرار بمصالح مشروعة.

هناك ثلاث سمات أساسية لنظام الاستثناءات الذي يحترم المعايير الدولية. أولاً، يجب أن تكون الاستثناءات لحماية مصالح مشروعة فحسب. الصياغة الدقيقة ومستوى التفصيل الذي توصف به هذه المصالح يتباين من قانون لآخر، لكن هناك مستوى ملحوظ من الاتساق إزاء طبيعة هذه المصالح الخاضعة للحماية. على وجه التحديد، فإن الممارسات الأفضل في قوانين الحق في المعلومات تقتصر على حماية الأمن الوطني والعلاقات الدولية والصحة والسلامة العامة والوقاية من والتحقق في والملاحقة القضائية للمخالفات القانونية وما يخص حفظ الخصوصية والمصالح التجارية المشروعة وإدارة الاقتصاد والإدارة النزيهة للعدالة والامتيازات الخاصة بالمشورة القانونية، والحفاظ على البيئة، وصناعة السياسات المشروعة، وغيرها من أعمال الهيئات الحكومية ذات الصلة. هذه القائمة جامعة مانعة، والكثير من قوانين الحق في المعلومات لا تحميها جميعاً حتى.

ثانياً، يجب أن تخضع جميع الاستثناءات لاختبار الضرر. مجرد ارتباط المعلومات بوحدة من المصالح الخاضعة للحماية لا يكفي لتبرير حجبها. إنما يجب أن يتم حجب المعلومات فقط إذا تمكن المسؤولون من التعرف على ضرر بعينه يُرجح أن يحدث جراء الكشف عن المعلومة. من ثم، ففي النظم الديمقراطية تتوفر علناً العديد من المعلومات عن الأمن الوطني – مثل الميزانية المخصصة للدفاع وعدد أفراد الجيش، مع حجب معلومات عن أسلحة حساسة مثلاً. بشكل عام، يجب أن يتمكن المسؤولون من التعرف في الضرر المعني كونه كبيراً ومحتملاً ووشيكاً، وليس بناء على تخمين أو لمجرد كونه من ضمن ما قد يكون محتملاً.

ثالثاً، يجب أن تخضع الاستثناءات لاختبار تغليب المصلحة العامة. حتى إذا تبين أن كشف المعلومات قد يضر بمصلحة محمية، يُسمح بكشف المعلومات إذا كانت المصلحة العامة من كشفها أكبر من الضرر. على سبيل المثال، فالمعلومات عن الأسلحة التي تم شراؤها هي بطبيعتها معلومات حساسة، لكن إذا كشفت المعلومات أدلة على فساد، فالمصلحة العامة الأكبر تكمن في التخلص من هذا الفساد (وهذا مهم أيضاً للأمن الوطني بما أن الفساد يقوض الأمن). من المقبول عموماً أن يتم الكشف دائماً عن المعلومات الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة.

إضافة إلى هذه السمات الثلاث، فقانون الحق في المعلومات الجيد يجب أن يضم أيضاً بنداً حول الانطباق الجزئي لمواد القانون. بمعنى أنه إذا كان جزءاً من المعلومات المطلوبة يدخل في نطاق الاستثناءات، فلا بد من استبعاد هذا الجزء مع توفير باقي المعلومات المطلوب كشفها.

تُعد بنود القانون الخاصة بكشف المعلومات القديمة قيوداً مهماً على الاستثناء. مع تقادم المعلومات تتضاءل درجة حساسيتها أو إمكانية أن تضر بمصالح محمية. تقرر قوانين الحق في المعلومات التقدمية بهذا الأمر وتنص على أن الاستثناءات تسقط بعد فترة من الزمن، تتراوح عادة بين 15 و20 عاماً.

عند حجب المعلومات، يجب أن يُطلب من الجهات الحكومية إمداد الطالب بإخطار بالمادة القانونية المنطبقة فيما يخص رفض الكشف عن المعلومة، بالإضافة إلى معلومات عن كيفية تقديم طعن على القرار.

د. الطعن والرقابة والعقوبات

الرقابة الفعالة لا غنى عنها لضمان التنفيذ القوي لقوانين الحق في المعلومات، وهي تعتمد بالأساس على وجود هيئة إدارية مستقلة لها صلاحيات نظر الطعون على رفض كشف المعلومات وغيرها من المخالفات لقوانين الحق في المعلومات. الممارسات الأفضل تقتضي إلحاق هذا الدور بهيئة متخصصة، مثل مفوضية المعلومات أو مفوض المعلومات. التجارب من الدول الأخرى، لا سيما الدول النامية، أظهرت بوضوح أن إلحاق هذا الدور بهيئة قائمة بالفعل قلما يكون فعالاً.

من الضروري أن تكون هذه الهيئة مستقلة لتمكينها من الرقابة الفعالة على الهيئات الحكومية. من العناصر الأساسية هنا عملية التعيينات لأعضاء المفوضية المذكورة، وهي العملية التي يجب أن تكون محمية من التدخلات السياسية غير المستحقة. من الممارسات الجيدة منع ترشيح الأشخاص ذوي الصلات السياسية لمناصبها، والمطالبة بأن يكون لدى أعضاء المفوضية أنواع محددة من الخبرات. تنص القوانين الجيدة على آليات لحماية الاستقلالية المالية لهيئة الرقابة، على سبيل المثال بأن يكون لها ميزانية يعتمدها البرلمان، وأن تكون تعيينات أعضائها محمية، بحيث لا يمكن فصلهم عن العمل دون سبب مستحق.

الدور الأهم لهيئة الرقابة هو نظر الطعون على دعاوى مخالفة قانون الحق في المعلومات، ويجب أن يكون لدى الهيئة صلاحيات كافية للاضطلاع بهذه الولاية، بما يشمل مراجعة أية وثائق ذات صلة، وإلزام الشهود بالمشور أمامها والتفتيش على مظار أية هيئة حكومية. يجب أن يكون لها صلاحيات إصدار أوامر ملزمة وقابلة للإنفاذ، لا سيما فيما يخص إلزام الهيئات الحكومية بالكشف عن معلومات.

لضمان التعامل الناعم والسريع مع الطعون، فلا بد أن يحدد القانون أطراً زمنية لهذا، وكذلك إطار عمل عام بالقواعد، على الأقل، ينص على سبيل المثال على حق طالب المعلومات في أن تُسمع حجته. يجب أن ينص القانون أيضاً على أن تكون عملية الطعن مجانية ولا تتطلب مساعدة قانونية. نظراً لأن الحق في المعلومات من حقوق الإنسان، ففي عملية الطعن يجب أن تتحمل الحكومة تكلفة إظهار أنها تصرفت بالفعل بالاتساق مع القانون.

بالإضافة إلى عملية الطعن، فالممارسات الجيدة أيضاً تشمل النص على عقوبات للمسؤولين الذين يشاركون عمداً في خروقات لقانون الحق في المعلومات. هذه مسألة مهمة للغاية لكي يفهم المسؤولون أن الحكومة جادة في تنفيذ القانون. حتى إذا كانت العقوبات نادراً ما تُنفذ، فمجرد وجودها يساعد على تهيئة احترام أكبر للنظام، كما أن إنفاذ العقوبات من الحين للأخر يرسل رسالة واضحة للمسؤولين. في دول كثيرة، ينص القانون على عقوبات جزائية على إعاقة الطلبات، لكن من حيث الممارسة، نادراً ما تُنفذ هذه القواعد. المقاربة الأحدث هي أيضاً تطبيق جزاءات إدارية على المخالفات الصغيرة لنص القانون.

إضافة لهذه العقوبات، فلا بد أن ينص قانون الحق في المعلومات أيضاً على حصانة قانونية للمسؤولين والعاملين بهيئة الرقابة على الأعمال التي يقومون بها بنية حسنة لتنفيذ القانون أو للاضطلاع بواجباتهم بموجب القانون. من المهم للغاية إعطاء المسؤولين الثقة في قدرتهم على كشف المعلومات، وهو أمر يمثل بالنسبة لهم تغييراً مهماً في ثقافة العمل. في الظروف المثلى، يجب أن ينص القانون أيضاً على حماية لمن يكشفون معلومات عن مخالفات (فاضحي الفساد) طالما فعلوا هذا بحسن نية، رغم أن في بلاد عديدة يتم تناول هذه النقطة في تشريع منفصل لفاضحي الفساد.

هـ. النشر الاستباقي

هناك سمة هامة أخرى في قوانين الحق في المعلومات الحديثة، وهو نظام النشر الاستباقي. مع انتشار الإنترنت، أصبحت هذه الالتزامات موسعة للغاية لدرجة أن في النظم الديمقراطية متوقع من الحكومات تعميم أغلب الوثائق التي قد تكون منطوية على مصلحة عامة. هذا النوع من النشر يمكن أن يوفر في الموارد الحكومية، بما أنه من الأبسط بكثير وضع الوثائق على الإنترنت وإحالة طالبي المعلومات إليها، بدلاً من الرد على عدة طلبات – أو حتى طلب واحد – بالمعلومة نفسها. رغم أن نوعية وعدد ما يتم نشره يتباين للغاية من دولة إلى دولة، فهناك أنواع بعينها من المعلومات تُنشر في مختلف الحالات، مثل المعلومات الخاصة بهيكل ومهام الهيئات الحكومية، وأطرها التنظيمية،

وفرص التواصل معها، والمزايا الاجتماعية وغيرها من المزايا التي تقدمها، والمعلومات المالية التفصيلية وتلك الخاصة بالميزانيات في الهيئات العامة.

و. التحديات الأساسية أمام تطبيق تشريع الحق في المعلومات

يمكن أن يمثل قانون الحق في المعلومات تحولاً كبيراً في ثقافة عمل المسؤولين الحكوميين، لا سيما في النظم الديمقراطية الناشئة. الكثير من هؤلاء الأفراد اعتادوا على العمل في ظل افتراض السرية وقد يصعب عليهم كثيراً نسيان هذا التوجه ببساطة. الحق أن تنفيذ تشريع الحق في المعلومات يعد تحدٍ يواجهه حتى النظم الديمقراطية الأقدم.

لضمان التنفيذ الفعال لتشريع الحق في المعلومات، فلا بد أن يضم التشريع سلة من الإجراءات الداعمة التي تهدف إلى تحسين قدرة الهيئات الحكومية على الرد على طلبات الحق في المعلومات. على سبيل المثال فإن أغلب قوانين الحق في المعلومات تطالب الهيئات الحكومية بتعيين شخص (منسق معلومات) يتولى مسؤولية استقبال طلبات المعلومات والتعامل معها.

يتطلب التنفيذ الفعال أيضاً برامج تدريب قوية لمساعدة المسؤولين على فهم وتطبيق القواعد الجديدة من حيث الممارسة. يجب أن يشمل هذا مواد تدريبية حول التزاماتهم الجديدة بموجب القانون، وأيضاً حول مزايا وأهمية قانون الحق في المعلومات.

من أجل تيسير إتاحة المعلومات، بما يشمل تقصير وقت الرد على الطلبات، فإن ممارسات قوانين الحق في المعلومات الأفضل تقترح تطبيق نُظم لتحسين معايير وممارسات إدارة السجلات. السجلات بالوثائق التي في عهدة الهيئات الحكومية يمكن أن تساعد كأدوات لإدارة البيانات، وقد تيسر من عملية طلب المعلومات عندما تساعد الجمهور على فهم ما هو متوفر من معلومات.

من المهم توعية الجمهور حول قانون الحق في المعلومات الجديد وحول حقوق المواطنين بموجبه. في الظروف المثلى، تتولى المسؤولية الكلية عن هذا الأمر هيئة مركزية، يُفضل أن تكون مفوضية المعلومات. لكن يمكن أن يُطلب من هيئات حكومية بعينها أيضاً أن تساعد في الوصول للمواطنين في شأن التوعية. ترويج الطلب مسألة مهمة للغاية في نظم الحق في المعلومات الجديدة، بما أن غياب الطلب القوي على المعلومات قد يقلل من حافز الهيئات الحكومية للتعاون في الإنفاذ الفعال للقانون. التنفيذ الضعيف قد يقلل الطلب على الحق في المعلومات، بما أن أوائل الطالبين للمعلومات بموجب القانون سيرتكون من النظام وإجراءات الطلب ويُرجح ألا يعاودوا طلب معلومات جديدة إذا كانت تجربتهم الأولى سلبية، ما يهيئ لدائرة مفرغة. التدخل المبكر لترويج وتعزيز الطلب على كل من التنفيذ القوي من قبل الهيئات الحكومية والطلب القوي من قبل الصحفيين والفاعلين بالمجتمع المدني هو الاستراتيجية الأفضل لتعزيز التنفيذ للقانون، إذ ستؤدي هذه العملية، كما هو مرجو، إلى دائرة من العرض الفعال المؤدي إلى الطلب الفعال، والعكس صحيح.

من أجل تيسير فهم ومراقبة التنفيذ، يجب أن يطالب قانون الحق في المعلومات الهيئات الحكومية بأن تقدم تقارير سنوية حول ما فعلته إزاء تنفيذ القانون، بما يشمل إحصاءات بعدد الطلبات التي تم استقبالها ونسبة الطلبات المرفوضة وحيثيات الرفض، إلخ. تتولى هيئة الرقابة – أو هيئة مركزية أخرى – ضم هذه المعلومات في تقرير سنوي يُعرض على البرلمان. عنصراً رفيع التقارير المذكوران لا غنى عنهما لمراقبة وتقييم النظام، ما يساعد في نهاية المطاف على إلقاء الضوء على ما يمكن تحسينه في شأن تنفيذ القانون.