تقرير حق الحصول على المعلومات

2019 | 2020

"فبعد اثني عشر عاما من إقرار القانون ما زالت مواده تحمل في طياتها ثغرات قانونية تحول دون وصول الأردنيين للمعلومات، وما زال القانون يخفي في ثناياه ما لا يتماشى مع المعايير والممارسات الدولية الفضلى.."

www.rasheedti.org
www.yallansolef.org

RasheedTIjo

التعاون الألماني
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

يلا نسولف لنحارب الفساد

رشيد RASHEED
TRANSPARENCY INTERNATIONAL - JORDAN
الشفافية الدولية - الأردن

العام ٢٠٠٧ كان عاما تباهت فيه الحكومة الأردنية بأنها أول دولة عربية تقر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، إلا ان ما اعتبرته الحكومة حينئذ إنجازا واحتفلت به، يوصف الآن بأنه قانون **"ضمان سرية وحجب المعلومات"**، فبعد اثني عشر عاما من إقرار القانون ما زالت مواده تحمل في طياتها ثغرات قانونية تحول دون وصول الأردنيين للمعلومات، وما زال القانون يخفي في ثناياه ما لا يتماشى مع المعايير والممارسات الدولية الفضلى.

في ذلك العام أقرت حكومة معروف البخيت قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة ٢٠٠٧، القانون المكون من ٢٠ مادة واجه انتقادات واسعة، بدءاً من حصره المعلومات التي يمكن الإفصاح، عنها مرورا بالمدة الزمنية للحصول على تلك المعلومات وصولا الى عدم الزامية إنفاذ حق الحصول على المعلومات.

ما الذي جعل هذا القانون مفرغا من مضمونه؟ ولماذا لا يتماشى مع المعايير الدولية؟

القانون يقيد المعلومات التي يمكن الإفصاح عنها.

المادة ٧

مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لأحكام هذا القانون إذ كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع

المادة السابعة من القانون تنص على: **"مع مراعاة احكام التشريعات النافذة، لكل اردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع"**

هذه المادة تعطي الأولوية للقوانين الأخرى في حالة التعارض التشريعي، وتنص على وجوب أن يكون مقدم الطلب أردني، وتشترط أيضا وجود مصلحة لدى طالب المعلومات، وهذا يؤدي بالمحصلة إلى إفراغ القانون من جوهره ومضمونه وفلسفته الأساسية والتي هي انسيابية المعلومات وصولا إلى تحقيق الشفافية، وتتعارض بشكل مباشر مع المبادئ التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة للقوانين النموذجية المتعلقة بحق الوصول الى المعلومات.

في هذا الشأن تقول المحامية الدكتورة في القانون الدولي نهلا المومني: "هناك مبادئ وأطر عامة تحكم القوانين النموذجية المتعلقة بهذا الحق وهذه المبادئ أقرتها الجمعية العامة وأقرها المقرر الخاص المعني بالحق بحرية الرأي والتعبير وهي ما يقارب ١٠ مبادئ أهمها الكشف الاقصى عن المعلومات، وأن تكون الاستثناءات محدودة وإعطاء الاولوية للقانون في حال التعارض التشريعي...وبالمقارنة مع هذه المعايير القانون فيه اشكاليات بصراحة جوهرية وعميقة جعلت الحق مفرغ من مضمونه، هذه الإشكاليات تتعلق بعدم مراعاة المبادئ أو المعايير الدولية المتعلقة بهذا الحق".

قائمة بالقوانين التي تنص على سرية المعلومات:

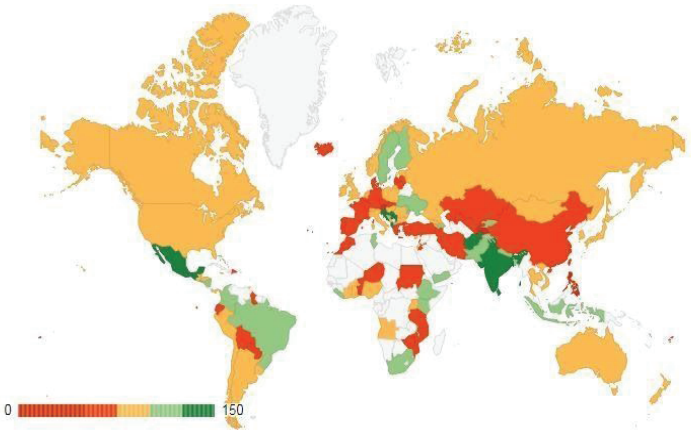
١- قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.
٢- تعليمات استقبال الشكاوى المتعلقة بحق الحصول على المعلومات وتسويتها ٢٠٠٨.
٣- قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.
٤- قانون العقوبات.
٥- قانون أصول محاكمات الجزائية.
٦- قانون العقوبات العسكري.
٧- قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكرية.
٨- قانون محكمة أمن الدولة.
٩- قانون منع الإرهاب.
١٠- قانون انتهاك حرمة المحاكم.
١١- قانون منع الاتجار بالبشر.
١٢- قانون الاحداث.
١٣- قانون محكمة الجنايات الكبرى.
١٤- قانون نقابة الصحفيين.
١٥- قانون المطبوعات والنشر.
١٦- قانون الاعلام المرئي والمسموع.
١٧- قانون الجرائم الاقتصادية.
١٨- قانون النزاهة ومكافحة الفساد.
١٩- القانون المدني.
٢٠- قانون الجرائم الالكترونية.
٢١- قانون المعاملات الالكترونية.
٢٢- قانون التجارة.
٢٣- قانون العلامات التجارية.
٢٤- قانون حماية حق المؤلف والحقوق المجاورة.
٢٥- نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته.
٢٦- قانون المنافسة غير المشروعة والأسرار التجارية.
٢٧- قانون البنك المركزي الأردني.
٢٨- قانون البنوك.
٢٩- قانون الجمارك.
٣٠- قانون الأحوال الشخصية.
٣١- قانون أصول المحاكمات الشرعية.
٣٢- قانون الانتخاب لمجلس النواب.
٣٣- قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.
٣٤- النظام الداخلي لمجلس النواب.
٣٥- قانون البينات.
٣٦- قانون القوات المسلحة.
٣٧- قانون الأمن العام.
٣٨- قانون المخابرات العامة.
٣٩-قانون الدفاع المدني.
٤٠- قانون قوات الدرك.

في ذات السياق أطلق مركز حماية وحرية الصحفيين في شهر آب من العام ٢٠١٦ مشروع "إعرف" والذي يهدف إلى تعزيز حق الحصول على المعلومات والمعرفة للمجتمع من خلال تحسين وتطوير آليات إنفاذ هذا الحق في الوزارات والمؤسسات العامة، وتوصل مدير المشروع هيثم ابو عطية من خلال العمل في المشروع أن القانون الحالي لا يمكن اعتباره قانون لضمان حق الحصول على المعلومات وإنما على حد قوله: "هو ضمان إعاقة الحصول على المعلومات وضمان عدم الحصول على المعلومات، واحنا بدراستنا مؤخرا لقينا ٤٤ قانون يحكي عن سرية المعلومات لهم الاولوية في حالة التعارض التشريعي مع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات".

قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لم يقدم ضمانة دستورية للحق في الحصول على المعلومات، بل فرض على طالبي المعلومات أن يكون لهم "مصلحة مشروعة أو سبب مشروع" في المعلومات قبل أن يطلبوها وهذا ما ظهر جليا في المادة السابعة من هذا القانون حيث ربطت الحق بتقديم المعلومات بوجود مصلحة مشروعة أو سبب مشروع لدى مقدم طلب الحصول على المعلومات.

كل ما سبق أدى بالنتيجة لأن يحتل الأردن المرتبة ٩٨ من أصل ١٠٣ دول مشاركة في تصنيف تقييم قوانين الحصول على المعلومات Rating- RTI الذي وضعه كل من مركز القانون والديمقراطية ومنظمة "الوصول إلى المعلومات أوروبا"، والذي اعتبر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن قانونا ضعيفا بالمقارنة مع المعايير الدولية.

Section	Points	Max score
Right of access	0	6
Scope	26	30
Requesting procedures	6	30
Exceptions & refusal	10	30
Appeals	9	30
Sanctions & proteccions	0	8
Promotional measures	5	16
	∑ = 56	∑ = 150



في السابع والعشرين من تشرين الأول لعام ٢٠١٩ قدمنا طلبا الكترونيا للحصول على المعلومات موجه لدائرة المكتبة الوطنية، طلبنا فيه الحصول على احصائية حول عدد الطلبات المقدمة خلال العام ٢٠١٩، وعدد الطلبات المقبولة والطلبات التي تم رفضها. لم يكن تقديم الطلب بالسهولة المتوقعة، فبعد محاولات عديدة تم قبول إرسال الطلب؛ فتارة لم يسْتجب النظام ولم يُرسل الطلب، وتارة اخرى لم يُرسل لوجود حقول الزامية غير مكتملة، وأخرى لأن النص المكتوب في حقل المعلومات المطلوبة طويل، كل هذه المشاكل واجهتنا في تقديم الطلب، لكن بالنهاية تم إرساله واستقبلنا إشعار على البريد الإلكتروني يفيد بأنه "تم استلام الطلب وسيتم الرد عليه خلال يومين عمل"، ولكن حتى تاريخ كتابة هذا التقرير لم نتلق رد حول المعلومات المطلوبة.

مجلس المعلومات - أنموذج طلب الحصول على المعلومات

Inbox

S sharepoint@nl.gov.jo 27 Oct

to info, me, [redacted]

From sharepoint@nl.gov.jo

To info@nl.gov.jo
amin.[redacted]

Cc [redacted]@nl.gov.jo

Date 27 Oct 2019, 12:21 pm

Standard encryption (TLS).
See security details

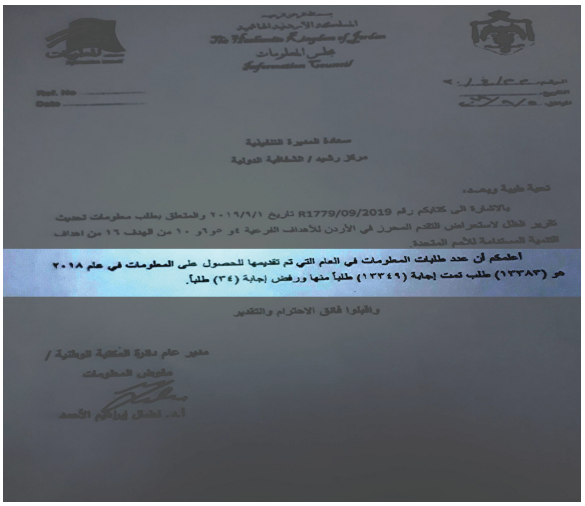
نود اعلامكم بأنه تم إستلام طلبكم وسيتم الرد عليكم خلال يومين عمل. شاكرين حسن تعاونكم

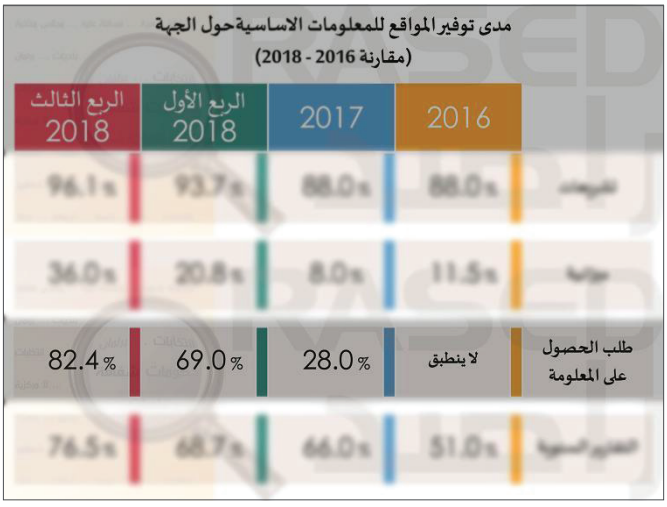
دائرة المكتبة الوطنية
Department Of The National Library

القانون يتضمن عددا محددا من القواعد المتعلقة بإجراءات استلام الطلبات ومعالجتها بخصوص تقديم الطلبات، إذ يفرض القانون على مقدمي الطلبات تقديم معلومات غير متعلقة بالطلب بشكل محدد، مثل أماكن عملهم وعناوينهم، ونظرا لمتطلب "المصلحة المشروعة"، يجب عليهم الإشارة إلى سبب حاجتهم للمعلومات، رغم أن المعايير الدولية لا تتطرق إلى هذه الجزئية أبدا.
كما أن القانون لم يضع أي التزام على السلطات الحكومية بشأن تقديم المساعدة التي يحتاجها مقدمي الطلبات، وتزويد مقدمي الطلبات بإيصال يقر باستلام طلباتهم أو تحويل الطلبات إلى سلطة حكومية أخرى في حال لم تكن المعلومات المطلوبة متوفرة لديها.
ناهيك عن أنه ولغاية العام ٢٠١٦ أي بعد تسعة أعوام من إقرار القانون، كانت معرفة المؤسسات الحكومية بوجود القانون شبه معدومة ولم تتخذ معظم تلك المؤسسات أية إجراءات لغايات إنفاذ القانون هذا بحسب ما روى لنا مدير مشروع "إعرف" هيثم أبو عطية الذي يشرح كيف عمل المشروع على تثقيف المؤسسات الحكومية ومساعدتها لإنفاذ القانون إذ يقول: "في عام ٢٠١٦ اطلقنا مشروع اعرف ... وعملنا استطلاع في الوزارات حول معرفتهم بقانون حق الحصول على المعلومات، وجدنا أن المعرفة صفر، وكثير من الوزارات لا يعرفون ماذا يعني قانون حق الحصول على المعلومات".

مركز الحياة - راصد أعلن في تقريره السنوي الرابع الذي أطلقه نهاية العام ٢٠١٨ حول تقييم المواقع الالكترونية الحكومية والرسمية ان عدد المواقع الحكومية التي توفر طلب حق الحصول على المعلومات بلغ ٤٢ موقعا من أصل ٥٣ موقعا حكوميا بنسبة بلغت ٨٢٪ مقارنة ب ٢٨٪ في العام ٢٠١٧.

يقول مدير مشروع "إعرف" في مركز حماية وحرية الصحفيين هيثم ابو عطية إن الإجراءات الطويلة التي يحتاجها تقديم الطلب كانت سبب رئيسي لعزوف الصحفيين عن تقديم طلبات حق الحصول على المعلومات، وهذا ما أكده مجموعة من الصحفيين الأردنيين الذين قابلناهم حيث اعتبر غالبيتهم طول مدة الإجراءات والمشاكل التقنية في تقديم الطلب وعدم ضمان الحصول على المعلومات كلها أسباب جعلتهم يتجنبون تقديم الطلبات، والتوجه للحصول على المعلومات من خلال الطرق التقليدية.





بحسب مدير عام دائرة المكتبة الوطنية/مفوض المعلومات فإن عدد طلبات المعلومات التي تم تقديمها في العام ٢٠١٨، بلغ (١٣٣٨٣) طلباً، تمت إجابة (١٣٣٤٩) طلباً، ورفض إجابة (٣٤) طلباً.
هذا العدد الكبير من الطلبات المقدمة والتي تمت الإجابة عليها يفسره مدير مشروع "اعرف"هيثم بأن "المكتبة الوطنية تعتبر أي اتصال يَرِد لقسم الشكاوي في أي دائرة حكومية كان يعتبر ويسجل على أنه طلب حصول على المعلومات".

تواصلنا مع المكتبة الوطنية في محاولة للإستفسار حول هذه الأرقام وصحة الادعاءات، إلا أن محاولاتنا اصطدمت بالتأجيل والمماطلة.

القانون توسع بالاستثناءات

يعتبر نظام الاستثناءات نظاما مركزيا لكامل عمل قانون الحصول على المعلومات لأنه يحدد الخط الفاصل بين المعلومات العامة وغير العامة.

المادة ١٣ مع مراعاة احكام التشريعات النافذة، على المسؤول ان لا يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي:

١- الاسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع اخر.

٢-الوثائق المصنفة على انها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى.

٥- الأسرار الخاصة بالدفاع الوطني او امن الدولة، او سياستها الخارجية.

٨- المعلومات التي تتضمن تحليلات او توصيات او اقتراحات او استشارات تقدم للمسؤول قبل ان ٥- يتم اتخاذ قرار بشأنها، ويشمل ذلك المراسلات والمعلومات المتبادلة بين الادارات الحكومية المختلفة حولها.

٢٦- المعلومات والملفات الشخصية المتعلقة بسجلات الأشخاص التعليمية او الطبية او السجلات الوظيفية او الحسابات او التحويلات المصرفية او الاسرار المهنية

٢٧- المراسلات ذات الطبيعة الشخصية والسرية سواء كانت بريدية او برقية او هاتفية او عبر اي وسيلة تقنية اخرى مع الدوائر الحكومية والاجابات عليها.

١١- المعلومات التي يؤدي الكشف عنها الى التأثير في المفاوضات بين المملكة واي دولة او جهة أخرى

٦- التحقيقات التي تجريها النيابة العامة او الضابطة العدلية او الأجهزة الأمنية بشأن اي جريمة او قضية ضمن اختصاصها وكذلك التحقيقات التي تقوم بها السلطات المختصة للكشف عن المخالفات المالية او الجمركية او البنكية ما لم تأذن الجهة المختصة بالكشف عنها

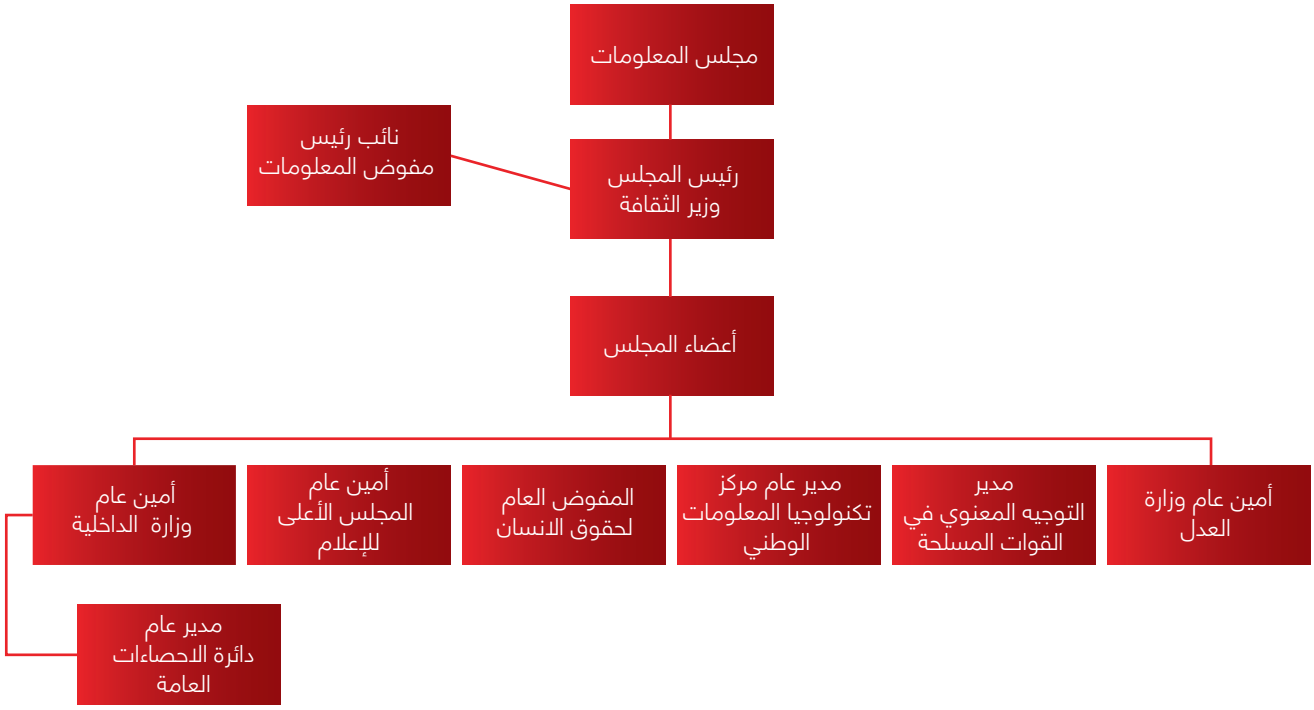
١٦- المعلومات ذات الطبيعة التجارية او الصناعية او المالية او الاقتصادية والمعلومات، عن العطاءات او البحوث العلمية او التقنية التي يؤدي الكشف عنها الى الاخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية او بالمنافسة العادلة والمشروعة او التي تؤدي الى ربح او خسارة غير مشروعين الي شخص.

في المادة ١٣ وضع المُشرِّع الأردني ٩ بنود للمعلومات المستثناة من احكام القانون وتوسع بهذه الإستثناءات بشكل اضعف القانون وساهم بالحد من تدفق المعلومات، إذ تتمثل أفضل الممارسات في السماح بمنع المعلومات فقط في حال كان الكشف عن تلك المعلومات يمكن أن يضر بالمصالح المشروعة المحمية بموجب القوانين الأردنية، ووضع إطار رئيسي للاستثناءات بما يشمل جميع المصالح المحمية في قانون الحصول على المعلومات، وبعد ذلك في القوانين الأخرى لتفصيل هذه القائمة وليس التوسع فيها، وبالتالي فإن الاستثناءات الواردة في القانون فيها توسع غير مبرر، وتتعارض مع المادة ١٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

الدكتورة في القانون الدولي نهلا المومني اعتبرت القانون بهذه الاستثناءات يوسع من نطاق السرية لأن القانون "يتوسع بالاستثناءات ويعطي الأولوية في حالة التعارض التشريعي للقوانين الأخرى، وبالتالي هو وسع من نطاق السرية لأنه أصبح لدينا معلومات سرية في قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وأيضا معلومات سرية في القوانين الأخرى".

من جانبها مسؤولة الإعلام والإتصال في اليونسكو إخلاص خوالدة تقول: "لم يكن لدى الأردن نموذج إقليمي يتبعه أو أفضل الممارسات لمحاكاتها. على الرغم من إظهاره القيادة القوية في هذه القضية، إلا إن القانون يعتبر قانونا ضعيفا بالمقارنة مع المعايير الدولية".

القانون أفرز مجلس معلومات "حكومي غير مستقل".



بحسب المادتين الثالثة والرابعة من القانون تم تشكيل مجلس معلومات من تسعة أعضاء جميعهم موظفين حكوميين، يتولى هذا المجلس مهام محددة، أبرزها ضمان تزويد المعلومات الى طالبيها، والنظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول على المعلومات والعمل على تسوية هذه الشكاوى.

هذا المجلس بشكله الحالي لم يحقق شرط الإستقلالية فبحسب الدكتورة في القانون الدولي العام نهلا المومني "حتى تتحقق الاستقلالية يجب أن تكون طريقة اختيار أعضاء المجلس متوازنة حيث لا يطغى الجانب الحكومي على أي جانب آخر"، كما أن المجلس لم يشرك ممثلين للمجتمع المدني أو المؤسسات المستقلة ضمن أعضاءه، وتضيف الدكتورة نهلا المومني: "يجب أن تكون هذه اللجنة فيها ممثلين من المجتمع المدني والجهات المعنية ولكن بتوازن بحيث لا يكون الصوت الغالب او التركيبة الغالبة هي للسلطة التنفيذية وهذا الشيء يفتقده مجلس المعلومات في الأردن".

بالإضافة إلى كل ما ورد سابقا، إحدى نقاط الضعف في القانون تتمثل في أنه لم يتضمن أي نصوص او قواعد متعلقة بالكشف الاستباقي للمعلومات من قبل مؤسسات الدولة والتي تعتبر من مبادئ الحاكمية المؤسسية، أي واجب نشر المعلومات ذات المصلحة العامة الرئيسية حتى دون وجود الطلب، وقد حظيت هذه المسألة باهتمام متزايد في الفترات الأخيرة، وتتضمن قوانين الحصول على المعلومات الحديثة عادة أحكاما مفصلة حول هذه المسألة، كما أنه من المجدي، نظرا لتوفير الوقت والجهد، نشر المعلومات بشكل استباقي أكثر من الاستجابة لطلب الحصول على المعلومات.
تبين الدكتورة في القانون الدولي العام نهلا المومني أن القانون بمواده العشرين "لم ينص على الإفصاح الاستباقي، والزامية النشر من قبل الجهات المعنية" كما أنه "لم ينص على عقوبات في حال عدم توفير المعلومات او حتى في حال إتلاف المعلومة أو في حال إعطاء معلومة غير صحيحة او التقاعس والاهمال في اعطاء المعلومة، لا يوجد عقوبات رادعة ولا حماية للمُبلغين" بحسب ما ذكرت الدكتورة نهلا.
من جانبه يقول هيثم: "كلما تحسنت الإجراءات وكلما تحسن الإفصاح الطوعي للمعلومات تقل الحاجة للقانون".

ضوء في نهاية نفق مظلم، تعديلات جوهرية تنتظر إقرارها.

في العام ٢٠١٢ أقرت الحكومة الاردنية "مشروع قانون معدل لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة ٢٠١٢" وأرسلته لمجلس النواب،المشروع الذي تكون من تسعة مواد لم يأتِ بتعديلات جوهرية فكانت أبرز التعديلات السماح لغير الأردني بتقديم الطلب وتقليص مدة الإجابة على الطلبات من ٣٠ يوما لتصبح ١٥ يوما وإضافة نقيب الصحفيين ونقيب المحاميين الى عضوية مجلس المعلومات.
إلا أن هذا المشروع بقي حبيس الأدراج لدى اللجنة القانونية في مجلس النواب حتى العام ٢٠١٨ حين قامت حكومة الرزاز بسحب المشروع من المجلس، وقالت وزير الدّولة لشؤون الإعلام الناطق الرسمي باسم الحكومة في حينها جمانة غنيمات، أن سحب المشروع يأتي التزاماً من الحكومة بإنفاذ تعهّداتها الواردة في وثيقة الأولويّات، والمتضمّنة تسهيل حقّ المواطنين في الحصول على المعلومات دون إبطاء، وتعزيز مبدأيّ النزاهة والشفافيّة، وتوسيع قواعد ممارسة الحقوق والحريّات العامّة والتنافسية العادلة، وتعزيز الرقابة على أداء المؤسّسات من خلال ضمان تدفّق المعلومات.

.

و كبادرة حسن نية من الحكومة وضمن الخطة الوطنية الرابعة لمبادرة الحكومات الشفافة ٢٠١٨ -٢٠٢٠ وضعت الحكومة خمسة التزامات لتنفيذها ضمن الخطة، الإلتزام الخامس هو **"مأسسة إجراءات إنفاذ قانون ضمان حق الحصول على المعلومات"**، على أن يتم تحقيق هذا الالتزام ضمن الإطار الزمني من ٢٠١٨/٩/١ ولغاية ٢٠٢٠/٦/٣٠، وبالفعل تم تشكيل لجنة لصياغة بروتوكولات لمأسسة إنفاذ القانون في المؤسسات الحكومية، والعمل على تنفيذ الالتزام حسب الخطة.

في بداية العام الحالي شكلت الحكومة لجنة أخرى لصياغة مشروع معدل لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات، وكان مركز حماية وحرية الصحفيين عضو في هذه اللجنة التي قدمت مشروع قانون "متكامل وعصري" بحسب ما كشف لنا هيثم الذي يضيف: "وضعت هذه اللجنة تعديلات وتم مناقشتها مع المركز الوطني الذي كان مُصر على بقاء عدد من التعديلات وتم التوافق بالنهاية على صيغة معينة للمشروع والمصادقة عليه من قبل المجلس الوطني للمعلومات وأرسل هذا المشروع للحكومة".

مشروع القانون بحسب ما كشف لنا مدير مشروع "إعرف" في مركز حماية وحرية الصحفيين هيثم ابو عطية عالج معظم المشاكل الموجودة في القانون الحالي من حيث أعضاء مجلس المعلومات، وتقليل مدة الطلب، كما تمت اضافة مسار سريع للصحفيين، وعدم حصر التقديم بالأردنيين فقط، وتقليل الاستثناءات وحصرها، وإعطاء الاولوية للقانون في حالة التعارض التشريعي.

مسودة مشروع القانون نشرت على موقع ديوان التشريع والرأي بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ وتم حذفها لاحقا بعد أيام، فيما قامت بعض المواقع الإخبارية بنشر المسودة.

مع إنطلاقة الدورة العادية الأخيرة لمجلس الامة بداية شهر تشرين الثاني لم تقم الحكومة بعد بإقرار مشروع القانون المعدل وإرساله لمجلس الامة لمناقشته وإقراره، إلا أن الفرصة ما زالت متاحة أمام الحكومة فيما إذا كانت ترغب جديا بتنفيذ تعهداتها الواردة في الخطة الوطنية، وفيما إذا كانت ترغب بالوصول الى قانون عصري يضمن تدفق المعلومات، مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية إتاحة المعلومات وتذليل العقبات التي تحول دون وصولها إلى الأردنيين.

فهل ستقوم الحكومة بإقرار المشروع وإرساله لمجلس الامة؟ أم ستنتظر أعوام أخرى؟