

في مصر

الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر (إشكاليات وتحديات)

الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر (إشكاليات وتحديات)

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

العنوان: شقة ٤، الطابق الرابع، ٥ شارع المساحة، الدقي، القاهرة (ج.م.ع)

Website: www.afaegypt.org

Mail: info@afaegypt.org

Telefax: +202-37629937

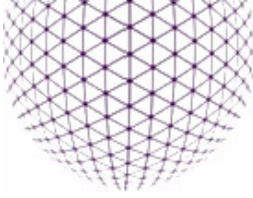
Twitter: **AFAalternatives**

Facebook : <https://www.facebook.com/AFAalternatives>



منتدى البدائل العربي للدراسات

Arab Forum for Alternatives



Global Partners & Associates

Democracy | Governance | Human Rights

رقم الإيداع : 2012/5546

الترقيم الدولي : 7 - 48 - 6370 - 977 - 978

نشر وتوزيع



للنشر والتوزيع

+2 01222235071

rwafead@gmail.com

www.rwafead.com

المحتويات

٥	نحو حكومات منفتحة وتتسم بالشفافية (خبرات دولية وأفضل الممارسات)
٧	١- مقدمة
٨	١-١ فوائد الانفتاح وحرية تداول المعلومات
٩	٢- ١ العقبات التي تحول دون الشفافية
١١	٢- ٢ عملية الانفتاح الحكومي
١٢	١- ٢ سن قوانين الحق في تداول المعلومات
١٣	١- ١- ٢ مسح لقوانين الحق في تداول المعلومات عالمياً
١٦	٢- ٢- ١ المعايير والقوانين الدولية والإقليمية
١٩	٣- ١- ٢ الممارسات الفضلى:
٢٣	٤- ١- ٢ آليات لقوانين الحق في تداول المعلومات
٢٦	٢- ٢ الإفصاح الاستباقي
٢٦	١- ٢- ٢ فوائد الإفصاح الاستباقي
٣٠	٢- ٢- ٢ سن قانون للإفصاح الاستباقي
٣١	٣- ٢- ٢ دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICTs)
٣٢	٤- ٢- ٢ المبادئ الإرشادية للإفصاح الاستباقي (عن المعلومات)
٣٣	٥- ٢- ٢ اختيار المعلومات الواجب نشرها
٣٤	٦- ٢- ٢ الموارد والتدريب والمراقبة
٣٥	٣- ٢ منهجية البيانات المفتوحة
٣٩	٣- المجتمع المدني ونظم الحق في تداول المعلومات
٤٤	٤- الخلاصة
٤٦	٥- ملحق ١
٤٧	٦- قائمة المراجع
٥١	الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر (إشكاليات وتحديات)
٥٥	أولاً:- تداول المعلومات في الحالة المصرية:
٥٨	ثانياً:- مكافحة الفساد وآلياته في الحالة المصرية:
٦٠	ثالثاً:- المحاسبة والرقابة في الحالة المصرية:
٦٣	رابعاً:- الانفتاح السياسي في الحالة المصرية:
٦٧	خاتمة

نحو حكومات منفتحة وتتسم بالشفافية

خبرات دولية وأفضل الممارسات

إعداد

أندرو بودفات وريبكا زاسمر

ترجمة

مجموعة وي ترانزليت للترجمة

وداد الكرداوي وعماد إمام

1- مقدمة

أصبح كلا من الانفتاح والشفافية من السمات المحددة للنظم الديمقراطية حول العالم، فالحكومات المنفتحة والتي يتسم أدائها بالشفافية هي حكومات تخضع للمسائلة بشكل أكبر من قبل مواطنيها كما يقل فيها الفساد. فضلاً عن ذلك، فإن الانفتاح يخلق الثقة في الحكومة كما يفسح الطريق لمشاركة حقيقة من قبل المواطنين علاوة على سياسات أفضل وأكثر وعياً.

وتكمن أساسيات أي حكومة منفتحة في حرية وصول المواطنين للمعلومات: والحق في تدوال المعلومات هو بمثابة الخطوة الأولى لأي حكومة في طريق الانفتاح والمصارحة. ويمنح ترسيخ الحق في تدوال المعلومات والمعرفة كجزء لا يتجزأ من قوانين الدولة المواطنين الحق في معرفة ما تفعله الحكومة بالنيابة عنهم.

وفي العقدين الماضيين حدث تحول جذري في التفكير في مسألة الحق في تدوال المعلومات. ففي السابق كانت حرية تدوال المعلومات تُعرف كأداة للحكم الرشيد. أما الآن، يُعرف الوصول للمعلومات كحق لكل البشر وعلى الحكومات أن تتذكر أنهم في نهاية المطاف أوصياء على المعلومات التي تخصنا (الشعب).

وعدد الدول التي تتبنى قوانين الحق في تدوال المعلومات (RTI laws) آخذاً في النمو، كما يوجد مجموعة من المعاهدات والمواثيق الدولية المتزايدة والتي تشكل ضغوطاً على الدول من أجل تبنيها. وحالياً يوجد حوالي ٩٠ دولة حول العالم قامت بتفعيل قوانين الحق في تدوال المعلومات، ولكن تشهد القارة الأفريقية وإقليم الشرق الأوسط ندرة في هذه الدول. ومن هنا تبرز الحاجة إلى وجود نموذج لنظام يتبنى قوانين الحق في تدوال المعلومات في وسط هذه الأقاليم.

وخلق نظام حكومة منفتحة لا يحدث في الفراغ السياسي، حيث يفرض السياق المحيط تأثيراً في هذا الصدد. هذا بالإضافة إلى دور الفاعلين في الحث على الإصلاح. ولهذا لا بد أن ينبع العزم اللازم لخلق نظام منفتح من ثلاث مجموعات منفصلة من الفاعلين لضمان الوصول إلى النتائج الأكثر تقدماً. وسيطلب ذلك وجود الإرادة السياسية والقناعة الكاملة من جانب السياسيين. كما سيتطلب وجود كيان من البيروقراطيين الملتزمين الذين يستطيعون تنفيذ وإدارة نظم حكومة منفتحة. وأخيراً،

سيكون من الضروري دفع هذا من أسفل من قبل المجتمع المدني لوضع ضغوط على الحكومة وزيادة وعي المواطنين حول القضايا.

ومع وضع ما سبق في الاعتبار وبالبناء على خبرات وأمثلة من مختلف أنحاء العالم، يُحدد هذا التقرير ثلاثة مجالات للتركيز نحو بناء حكومة منفتحة وشفافة: قوانين الحق في تداول المعلومات التي ترسخ الحق القانوني للمواطنين في الوصول إلى المعلومات التي يريدونها؛ والشفافية الاستباقية بحيث تنشر الحكومات أكبر قدر ممكن من المعلومات؛ ونظم البيانات المفتوحة التي تسمح لأي فرد بأن يُعيد استخدام البيانات على النحو الملائم له.

١ - فوائد الانفتاح وحرية تداول المعلومات

تقدم الشفافية والانفتاح حول الوصول للمعلومات فوائد جوهرية للحكومات والمواطنين على حد سواء^(١):

المشاركة: في النظم الديمقراطية، تعزز حرية تداول المعلومات مسألة المشاركة، حيث يمثل منح المواطنين حرية الوصول للمعلومات عن القرارات والنشاطات والسياسات خطوة أساسية نحو تمكينهم في المشاركة في الحوار السياسي وعمليات صنع القرار.

زيادة المساءلة والحد من الفساد: تحتاج الحكومة أن تخضع للمساءلة حول أفعالها وإنفاقاتها. والسماح للوصول إلى هذه المعلومات يضع الحكومة تحت رقابة شعبية ويقلل الفساد. وتصبح القرارات موضوعية أكثر من كونها صادرة لئفج جماعات ذات مصالح معينة. ولا تعمل الشفافية على مراقبة ما تم إنفاقه وأين تم إنفاقه فحسب، بل تخلق بدورها منافسة حول المشتريات وتجعل إنفاق الموارد العامة أكثر كفاءة.

الثقة في الحكومة: يساعد الإفصاح عن المعلومات للمواطنين في إظهار الحكومة على طريقة "ليس لدينا ما نخفيه"، حيث تنخفض على نحو ملحوظ الشكوك حول

^(١) Darbshire, H., 2010. *Proactive Transparency, The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*, Washington, World Bank Institute
Banisar, D., 2006. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International*
Mendel, T., 2008. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Paris, UNESCO

أداء الحكومة بل وتزيد الثقة فيها نظراً لقدرة المواطن على الوصول إلى المعلومات. وتخلق إتاحة المعلومات فاصل واضح ما بين الماضي والحاضر في حالات الدول التي تشهد الانتقال من نظام قمعي إلى النظم الديمقراطية.

الالتزام بسيادة القانون: يمثل نشر المعلومات حول القوانين والسياسات المفتاح لضمان فهم الناس لهم والعمل بهم - وفي هذا الصدد يكون للانفتاح مردود مباشر على دور القانون.

جعل الحكومة تعمل على نحو أفضل: تساعد عملية تنظيم المعلومات وإتاحتها على نحو فعلي في إدارة المعلومات بشكل عام؛ حيث يتطلب هذا الأمر نظام معلوماتي داخلي جيد. ففي الحكومات التي تعمل على كتمان المعلومات يمتلك الموظفون الحكوميون أفكار ضئيلة عن المعلومات التي يجب أن تحتفظ بها الإدارة وهو ما يؤدي إلى زيادة تكاليف نقل المعلومات في إطار عمل الحكومة. حيث يعني نظام معلومات فعّال أن الحكومة تتعامل بشكل أفضل مع المعلومات التي تمتلكها. ونتيجة لذلك يزيد الوعي بالسياسات والقرارات بحيث تلائم احتياجات المواطنين.

الوصول إلى الخدمات: تستطيع الحكومات أن تخبر مواطنيها على نحو أفضل بالخدمات التي تقدمها لكي يعلم المواطنون هذه الخدمات وكيفية الوصول إليها. وهذا لا يعود بالفائدة على الأفراد من المواطنين فحسب، بل أيضاً يمثل طريقة للحكومة لعرض الخطوات الملموسة التي تخطوها مع الناخبين، كما يقدم دليل للتغيير الإيجابي لجمهور المصوتين.

٢ - ١ العقبات التي تحول دون الشفافية

لا بد أن ينبع العزم في خلق حكومة منفتحة وتتسم بالشفافية من ثلاثة مجموعات من الفاعلين: نخب السياسيين والوزراء، وموظفي الحكومة من المستويات المتوسطة والبيروقراطيين، وبالطبع المجتمع المدني. ودون تبني أو مشاركة أي من هذه المستويات سيصبح الطريق نحو تحقيق الشفافية مليء بالعقبات. ولذا يصبح التأكيد من انخراط الثلاثة مجموعات أمر أساسي، ولكن يوجد عدد من العوقات المحتملة في طريق انخراطهم وهو ما قد يؤثر على عملية الشفافية:

ثقافة السرية التي لا تنتشر في الحكومة فقط بل في المجتمع أيضاً. يكبر الموظفون الحكوميون وهم يؤمنوا أن السرية تعادل القوة وهي دليل على سلطتهم. وغالباً ما يعتقدوا أن الشفافية تقلل من نفوذهم، ولهذا تعتبر الرقابة الشعبية مضموم غريب.

فبدلاً من المطالبة بالمعلومات، يصبح هناك تخوف من قبل العامة من كشف أي معلومات. وفي أبان حكم موي أيرا في كينيا، استمد النفوذ من الخوف العام من طلب أو إفشاء أي معلومة وأصبحت كلمة serikali أي الحكومة هي المرادف لكلمة sirikali أي سري للغاية باللغة السواحيلية⁽¹⁾. والدول التي تمر بمرحلة انتقالية ما بين نظام قمعي - رسخ السرية في الماضي - لديها مهمة ثقيلة في إحلال ثقافة السرية والكرتمان بثقافة الانفتاح سواء على مستوى الحكومة أو المجتمع.

قدرات مؤسسية محدودة ونظم إدارة رديئة للسجلات. وتعني أن الكيانات العامة غالباً لا تعرف ما هي المعلومات الموجودة - إذا كانت هناك معلومات موجودة من الأصل. وفي هذه الحالة تقل قدرتهم على إدارة طلبات الحصول على المعلومات.

غياب الإرادة السياسية. لا يمكن أن تصبح الحكومات منفتحة إذا لم يمتلك القادة، المسئولين عن وضع قوانين الحق في تداول المعلومات في حيز التنفيذ وتنصيب نظم الحكومات المفتوحة، الإرادة السياسية لفعل هذا. وقد تتسبب عدة عوامل في غياب الإرادة السياسية مثل: التخوف من الرقابة، والتخوف من فضح فشل برامج وسياسات الحكومة، فضلاً عن ما تمثله هذه القوانين من تهديد للمصالح الشخصية الخاصة (مثل كشف مدى هيمنة القوات المسلحة على الاقتصاد)، وأخيراً التخوف من كشف نقاط ضعف الحكومات أمام الخصوم السياسيين.

موارد شحيحة وأولويات متنافسة. في الدول التي تندر فيها الموارد، تظهر المخاوف المعتادة من أن سن وتفعيل قوانين الحق في تداول المعلومات والنظم الاستباقية للإفصاح عن البيانات سيكون أمر مكلف. وفي هذه الحالة، سيتم مقارنة مسألة الوصول للمعلومات والانفتاح بالأولويات الداخلية الأخرى.

تقويض قوانين الحق في تداول المعلومات. يحدث هذا غالباً عندما تكون آليات دعم قوانين الحق في تداول المعلومات غير موجودة أو في حالة وجود قوانين أخرى مثل قوانين السرية التي تناهض قوانين الحق في تداول المعلومات وتجعلها مجرد كلام على ورق. يوجد بعض الدول التي تمتلك قوانين جيدة ولكن في الواقع ليس لهذه القوانين أي آليات تضعها في حيز التنفيذ.

(1) International Commission of Jurists (Kenya), The State of Freedom of Information in Kenya, in B. Wamalwa Muragori & Chesoni, A., 2003. *The need and value of access to information*, CHRI unpublished, p. 45.

القدرات المحدودة للمجتمع المدني. عندما يعاني المجتمع المدني من ضعف شديد لا يمكنه من الدعوة لحكومة أكثر انفتاحاً وأقل فساداً، يكون من غير المرجح أن تتجه الحكومات نحو الإصلاح.

انخفاض مستوى الوعي بين المواطنين، الذين لا يعلموا أن هذه المعلومات تخصهم ولهم حق الوصول إليها، يقيد بشدة المطالبات نحو مزيد من الشفافية والضغط على الحكومة لتحقيقها.

القادة السياسيون و"معضلة المسيح". يرفض القادة النظم المنفتحة للحكومات، فهم يؤمنوا بأنهم يعرفوا مصلحة البلد وأن المواطنين جهلاء بدرجة لا تمكنهم من المشاركة في صناعة القرارات المهمة.

٢- عملية الانفتاح الحكومي

جعل الحكومة أكثر انفتاحاً وشفافية هي عملية تتطلب تضمين ثلاثة مجالات مهمة للتركيز:

- قوانين الحق في تدوال المعلومات- ويؤسس هذا الحق الدستوري/القانوني للمواطن للوصول للمعلومات التي يرغبون فيها.
- الشفافية الاستباقية - ويلزم هذا الحكومة أن تقوم بنشر أكبر قدر ممكن من المعلومات في شكل يعزز إتاحتها.
- منهجية البيانات المفتوحة - وهذا يمكننا إعادة تنصيب البيانات الحكومية في نماذج تعزز معلومات متاحة وقابلة للاستخدام.

والمعايير الثلاثة السابقة غير منفصلة وهي مرتبة بشكل متزامن؛ حيث تعمل على نحو متكامل. وكلما زاد تعقيدها وتطبيقها على نحو جيد كلما اتجهت الحكومة نحو الانفتاح والشفافية.

ومن ثم، يوجد ثلاث درجات أو مراحل من الانفتاح والتي تدمج مجالات التركيز الثلاثة. وكحد أدنى، على الحكومة المنفتحة أن تعترف بالحق في تدوال المعلومات ضمن القانون. كما يجب أن توجد آلية قانونية تسمح للمواطنين طلب المعلومات والتي تتطلب على الأقل نشر التصنيفات الأساسية للمعلومات.

تتطلب الخطوات الأكثر تقدماً نحو الانفتاح إطاراً قانونياً متطور يكفل الحق في تداول المعلومات ويقدم آلية ملائمة لضمان تفعيل هذا القانون. ويتعين على الحكومة أن تقوم طواعية بنشر بيانات أكثر من التصنيفات الأساسية للمعلومات. أما الحد الأقصى من الانفتاح فيتضمن نظم طلب سريعة ونظم نشر استباقية متقدمة (تشمل بوابات المعلومات المفتوحة) ونظم حديثة لإدارة معلومات^(١).

٢-١ سن قوانين الحق في تداول المعلومات

تؤسس قوانين الحق في تداول المعلومات الحق القانوني للمواطن للوصول للمعلومات التي تحتفظ بها الحكومة (وتتعرض لتصنيفات معينة ومحدودة للغاية). وتكون هذه القوانين الأساسيات الأولى لحكومة منفتحة وشفافة من خلال ترسيخ حق المواطنين في معرفة ما تقوم به الحكومة كممثلة عنهم. والحق في تداول المعلومات ليس حق في حد ذاته، ولكنه الحق الذي يحمي الحقوق الأخرى^(٢) للأفراد مثل الحق في الطعام أو الأمن. ففي الهند، على سبيل المثال، تم استخدام قوانين الحق في تداول المعلومات لفضح عمليات الاحتيال في بطاقات التموين والتي حرمت بعض من الهنود الأكثر فقراً من استحقاقاتهم من الغذاء^(٣). وفي كندا، تم الاعتراف بالحق في الوصول للمعلومات حول التهديدات على الأمن الشخصي للمواطن كعنصر أساسي في الحق في الأمن^(٤). وببساطة يساعد الحق في تداول المعلومات في الحماية من الحكومات المهملة الفاسدة الاستغلالية من خلال التهديد بفضح هذه الممارسات. كما وضحتها أحد قضاة المحكمة العليا في الولايات المتحدة في قوله الشمس المشرقة هي أفضل مطهر.

^(١) بناء على الخطوات الأولية، يوجد مزيد من الخطوات الجوهرية والخطوات الطامحة للانفتاح في حق المعلومات في:

Access Info Europe and The Centre for Law and Democracy, 2011. Right to information, in: J. McCarthy (ed.), 2011. *Opening government: A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*, London, Transparency & Accountability Initiative

^(٢) Banisar, 2006. p. 7

^(٣) Kejriwal, A., 2003. More stories of Parivartan, *India Together*, April 2003 [بتاريخ: ٢٩/١١/٢٠١١] <http://indiatogether.org/2003/apr/gov-rtideli.htm> [على الإنترنت]

^(٤) Ontario Court (General Division), *Jane Doe v. Board of Commissioners of Police for the Municipality of Metropolitan Toronto et al.*, Court File No. 87-CQ-21670, Judgment July 3, 1998.

وفي العقد الأخير، حدث تغير جذري في وضع الوصول للمعلومات، ففي السابق كان ينظر إليها أنها أداة أو مؤشر للحوكمة^(١) أو 'رفاهية تشريعية تتمتع بها قليل من الديمقراطيات المتقدمة'^(٢). والآن أصبح الوصول للمعلومات هو حق يتم المطالبة به وهي المسؤولية التي تقع على عاتق المجتمع المدني. ويمثل هذا تحولاً شديداً من رؤية المعلومات كملكية للحكومة إلى رؤيتها كملكية للمواطن. وتُعد الحكومة هي مجرد حارس للمعلومات^(٣). وتحولت أسطورة 'المعرفة هي النفوذ' إلى 'المعرفة ملك لنا'^(٤)، ويُنظر إلى الحكومات على أنها مجبرة على تقديم المعلومات التي يريدها المواطنون.

وبشكل مبسط، لا يضمن مجرد سن القوانين الخاصة بالحق في تداول المعلومات تفعيل هذا الحق. ومن أجل ضمان هذا الحق، لا بد من تعزيز القوانين برؤى مناسبة وآليات إدارة السجلات. وكذلك لا بد أن تتوفر الإرادة لدى المواطنين في ممارسة حقهم في طلب المعلومات - الشيء الذي يمكن تسميته "ثقافة الرغبة في المعرفة". وفي الدول التي غزتها ثقافة السرية يُعد هذا الأمر أحد العقبات الجوهرية.

٢-١-١ مسح لقوانين الحق في تداول المعلومات عالمياً

في عام ١٩٩٠، فعلت ١٣ دولة على مستوى العالم قوانين الحق في تداول المعلومات. واليوم وصل هذه العدد إلى ٩٠ دولة^(٥). فضلاً عن ٥٣ دولة بدأت في كتابة مسودة

(١) المادة ١٩، حرية تداول المعلومات، المادة ١٩ (على الإنترنت) بتاريخ: ٢٠١١/١١/٥

<http://www.article19.org/pages/en/freedom-of-information-more.html>

(٢) Hazell, R., and B. Worthy, 2010. Assessing the performance of freedom of information, in *Government Information Quarterly*, No. 27, p. 352

(٣) المادة ١٩.

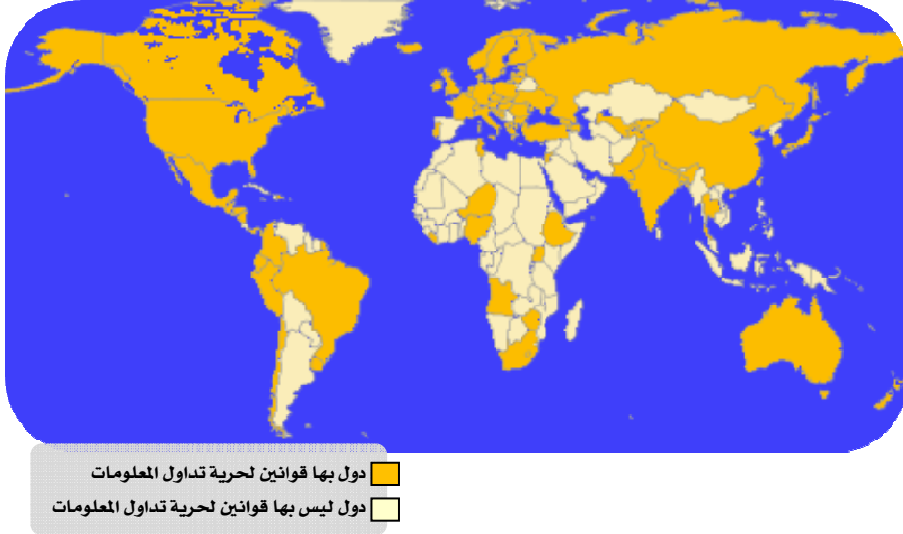
(٤) Mendel, T., 2010. The Right to Information a Human Right, (على الإنترنت)

http://www.law-democracy.org/?page_id=61 [بتاريخ 5/11/2011]

(٥) تختلف الأشكال على نحو بسيط، برجع الرجوع إلى مبادرة عدالة المجتمع المفتوح، الدول التي لديها نصوص إتاحة المعلومات في قوانينها الوطنية أو الفيدرالية وتواريخ اعتمادها وأهم التعديلات، إتاحة المعلومات (على الإنترنت) <http://right2info.org/laws> بتاريخ: ٢٠١١/١١/٦ تذكر أن هناك ٨٩ دولة في سبتمبر ٢٠١١، بالإضافة إلى ٥ دول تمتلك لوائح إتاحة المعلومات وبلدان تمتلكان نصوص دستورية حول الإتاحة. (Vleugels, R., 2011 (9 October). Overview of all FOI laws, *Fringe* (Special Issue) <http://right2info.org/laws> على الإنترنت

بتاريخ: ٢٠١١/١١/٦) تذكر أن هناك ٨٨ قانون وطني لحرية تداول المعلومات

التشريعات الخاصة بالحق في تداول المعلومات أو هناك جماعات ضغط قوية في تجاه هذه التشريعات.^(١)



شكل (١) دول العالم التي بها قوانين لحرية تداول المعلومات^(٢)

في أوروبا الغربية تمتلك ١٧ دولة قوانين الحق في تداول المعلومات، منذ أن كانت السويد أول من تبناها في عام ١٧٦٦ إلى آخر من تبناوا هذه القوانين لتشمل المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٠ وألمانيا في عام ٢٠٠٥.^(٣) وانضمت نسبة كبيرة من دول أوروبا الشرقية - ٢٠ دولة^(٤) - للدول التي تتبنى قوانين الحق في تداول المعلومات بعد انهيار الاتحاد السوفيتي وموجات الديمقراطية التي شهدتها التسعينات.

والتقدم في الجنوب العالمي هو أمر مختلط. حيث أبدت الأمريكتان اهتماماً كبيراً في حرية تداول المعلومات. ١٩ دولة من الأمريكتين (باستثناء الولايات المتحدة وكندا) لديهم أحكام للوصول للمعلومات في إطار القوانين الفيدرالية/الوطنية^(٥).

(١) Vleugels, 2011.

(٢) طبقاً لـ ٨٨ دولة التي تبنت قوانين لحرية تداول المعلومات كما هو موضح في Vleugels, 2011، بعد إضافة البرازيل.

(٣) مرجع سابق

(٤) مرجع سابق

(٥) مرجع سابق

والبرازيل هي أحدث الدول التي تم إضافتها للقائمة، التي مرتت قانون إتاحة المعلومات الخاص بها في ٢٢ نوفمبر ٢٠١١. وتقريباً كل الدول الباقية في الأمريكتين لا تزال التشريعات فيها قيد الانتظار. وعلاوة على ذلك تُعد المكسيك من الدول الواعدة والتي ينظر إليها كقائد في مجال تداول المعلومات ليس فقط على المستوى الإقليمي ولكن أيضاً على المستوى العالمي حيث تملك أقوى قوانين في العالم^(١). وفي آسيا، شهدت السنوات العشر الأخيرة زيادة في اتجاه قوانين الحق في تداول المعلومات. أما الهند والتي قامت بالفعل بتمرير قانون الحق في تداول المعلومات في عام ٢٠٠٥ فينظر لها على أنها نموذج للنظم التي تتبنى الحق في تداول المعلومات.

وتنعدم قوانين الحق في تداول المعلومات في كلا من أفريقيا والشرق الأوسط. وفي الواقع توجد دولتان فقط في الشرق الأوسط تبنتا قوانين الحق في تداول المعلومات وهما إسرائيل والأردن^(٢)، ويوصف القانون الأردني بالضعيف حيث نبعت القوة الدافعة له من الحكومة بشكل منفرد ولم يحدث أي تدخلات من قبل المجتمع المدني^(٣). وفي أفريقيا يوجد ٩ دول تبنت قوانين الحق في تداول المعلومات وهي: أنجولا (٢٠٠٢ ٢٠٠٦) وأثيوبيا (٢٠١٠) وليبيريا (٢٠١٠) والنيجر (٢٠١١) ونيجيريا (٢٠١١) وجنوب أفريقيا (٢٠٠١) وتونس (٢٠١١) وأوغندا (٢٠٠٦) وزيمبابوي (٢٠٠٢). في زيمبابوي، استخدم هذا القانون للحد من الوصول للمعلومات وكبت حرية التعبير أكثر من استخدامه لتيسيرهما، وهو أداء للقمع أكثر من كونه أداء لتعزيز الانفتاح والشفافية^(٤). وبينما تأتي الأخبار السارة من أمريكا اللاتينية المتعلقة بقانون الحق في تداول المعلومات البرازيلي، تأتي الأخبار من أفريقيا مخيبة للتوقعات. وتقوم جنوب أفريقيا حالياً بتمرير مشروع قانون جديد حول السرية الذي يقوض بدوره تشريعات الوصول إلى المعلومات وحرية التعبير هناك.

(1) Banisar, 2006, p. 19

(2) Vleugels, 2011.

(3) Right2Info, *Access to information: Overview and statutory goals*, [على الانترنت] <http://right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory> [بتاريخ 5/11/2011]

(4) مبادرة عدالة المجتمع المفتوح، ٢٠١١. Banisar, 2006 ;

ومن الواضح أن الضجوة مازالت قائمة، لذلك، تبرز الحاجة إلى نظام يتبنى نموذج لقوانين الحق في تداول المعلومات وييسر عمل حكومة منفتحة في دول الشرق الأوسط وأفريقيا. والفرصة مواتية لمصر لتبرز قيادتها الإقليمية في هذا الصدد.

٢-١ المعايير والقوانين الدولية والإقليمية

يأتي الضغط على الدول من أجل تبني قوانين حرية تداول المعلومات من المجتمع الدولي من خلال العدد المتزايد من المعاهدات والمواثيق الدولية المتعلقة بهذا الأمر. ويُعترف بالحق في تداول المعلومات على المستوى الدولي في عدة أمثلة:

يعتبر كلا من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (UDHR) ١٩٤٨ والميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية معاهدات ملزمة وتضمن كلا منهما على نحو متشابه الحق في التعبير عن أنفسنا بحرية والحق في طلب ونقل المعلومات^(١). ومع ذلك، جاء الاعتراف الأول بالحق في تداول المعلومات في عام ١٩٤٦ في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٥٩(١) حيث تم الإعلان أن الحرية في المعلومات هي حق أصيل من حقوق الإنسان وهي المحك الأساسي لكل الحريات التي تركز لها الأمم المتحدة عملها.

واجتمع الموضوعون الثلاثة المعنيون بحرية التعبير - وهم مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية التعبير، وممثل منظمة الأمن والتعاون الأوروبي للحريات والإعلام، ومقرر منظمة البلدان الأمريكية حول حرية التعبير - في عام ١٩٩٩ وتبنوا إعلان مشترك يقر أن الحق في تداول المعلومات هو عنصر أساسي وضمني في الحق في حرية التعبير. وقد قاموا بتوجيه دعوة صريحة لكل الدول بأن تتبنى قوانين الحق في تداول المعلومات كما يقوموا بإصدار بيان سنوي مشترك منذ إصدارهم للبيان الأول.

وتعترف العديد من المعاهدات الإقليمية بالحق في تداول المعلومات وتطالب الدول الأعضاء فيها بتبني القوانين المنظمة له.

ولثلاثين عاماً، دأب المجلس الأوروبي على دفع الدول الأعضاء فيه لتقوم بتيسير إتاحة المعلومات. وفي عام ٢٠٠٢ أوصى المجلس بعدد من المبادئ لتداول المعلومات على المستوى الوطني شملت هذه المبادئ المبدأ العام حول الوصول إلى الوثائق الرسمية

^(١) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة رقم 217 A (III) بتاريخ 10 ديسمبر ١٩٤٨. والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة 2200A (XXI) بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ [على الإنترنت] http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm [بتاريخ: ٢٠١١/١١/٦]

والذي يشترط أن تكون المعلومات والوثائق التي تحتفظ بها الجهات الحكومية متاحة ويصل إليها المواطنون. وفي عام ٢٠٠١ قرر البرلمان الأوروبي في اللائحة رقم ١٠٤٩^(١) الخاصة بالمفوضية والمجلس منح أي مواطن أو مقيم في دول الاتحاد الأوروبي حق الوصول إلى وثائق هذه المؤسسات. وعلى الرغم من ذلك، لا يفرض الاتحاد الأوروبي أي التزامات على الدول الأعضاء بتبني قوانين الحق في تداول المعلومات. لكن هناك توجيهات تطالب جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتبني قوانين الإتاحة حول مواضيع محددة مثل المشتريات العامة، وإعادة استخدام المعلومات الحكومية، وحماية البيئة، وحماية المستهلك^(٢).

وصدق الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ACHPR) على حق العامة في الوصول إلى المعلومات عندما تبنى إعلان مبادئ حرية التعبير في أفريقيا في عام ٢٠٠٢. ولم يؤكد البيان على حق المواطنين في المعلومات التي تحتفظ بها الكيانات الحكومية 'كأوصياء على الصالح العام' فحسب، بل اشترط أيضاً أن يكفل القانون هذه الحق. كما تنص أيضاً المادة ٩ في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على الحق في تداول المعلومات.

في عام ٢٠٠٤، تبنت جامعة الدول العربية الميثاق العربي لحقوق الإنسان (ليحل محل ميثاق عام ١٩٩٤ الذي لم تصدق عليه أي دولة من الدول الأعضاء). ويبني الميثاق العربي لحقوق الإنسان على ما نص عليه الميثاق العالمي لحقوق الإنسان الحق في حرية التعبير، كما يُحدد حرية تداول المعلومات^(٣). وتم تفعيل الميثاق العربي في عام ٢٠٠٨ حينما صدق عليه سبعة دول من الأعضاء^(٤).

وتكراراً اعترفت منظمة البلدان الأمريكية (OAS) بالحق في تداول المعلومات. وتشمل المادة ١٣ من الميثاق الأمريكي لحقوق الإنسان الحق في تداول المعلومات ضمن الحق في حرية التعبير. كما صدقت الجمعية العمومية على مشروع قرار ٢٠٠٣ و٢٠٠٤

^(١) اللائحة (المفوضية الأوروبية) رقم 1049/2001 الخاص بالبرلمان الأوروبي والمجلس في ٣٠ مايو ٢٠٠١ بشأن إتاحة وثائق

البرلمان والمجلس والمفوضية الأوروبية للجماهير. على الإنترنت بتاريخ: ٢٠١١/١١/٢١

http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049_en.pdf

^(٢) Banisar, 2006, p. 12

^(٣) Banisar, 2006, p. 14

^(٤) Rishmawi, M., 2010. The Arab Charter on Human Rights and the League of Arab States: An Update, in *Human Rights Law Review*, Vol. 10, No. 1

والذي يدعو الدول الأعضاء لتبني قوانين الحق في تداول المعلومات. ويُحدد إعلان المبادئ حول حرية التعبير عام ٢٠٠٠ - النابع من المفوضية الأمريكية لحقوق الإنسان - الحق في تداول المعلومات والالتزامات على الدول الأعضاء لكفالة هذه الحق. وينص على أن للأفراد الحق في الوصول للمعلومات الخاصة بهم سواء كانت هذه المعلومات في حيازة كيانات عامة أو خاصة.^(١)

وتتضمن معظم اتفاقيات مكافحة الفساد وحماية البيئة أحكاماً تطالب موقعيها بتبني قوانين حول حق المواطنين في المعلومات.

وصدقت ٣٠ دولة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣ وتم تبنيها في عام ٢٠٠٥. وتنص هذه الاتفاقية على أن تقوم الدول بأخذ التدابير اللازمة لمكافحة الفساد وتشمل هذه التدابير نشر المعلومات، وتبسيط الإجراءات الإدارية، ووضع إجراءات الوصول إلى المعلومات. والمادة ١٣ شهدت تقدم خطوة للإمام في هذا الشأن حيث نصت على أن تقوم الدول الأعضاء بتعزيز المشاركة الفعالة في محاربة الفساد^(٢). ويمثل برتوكول هيئة تنمية أفريقيا الجنوبية لمكافحة الفساد نموذجاً آخر. حيث تم توقيعه في عام ٢٠٠١ بواسطة ١٤ دولة من أعضاء الهيئة وتم تفعيله في عام ٢٠٠٥ بعد ما صدقت عليه تسعة دول.^(٣)

في العقدين الماضيين اعترفت بعض المعاهدات الهامة المتعلقة بحماية البيئة بضرورة الوصول إلى المعلومات البيئية من أجل دعم التنمية المستدامة ومشاركة المواطنين في الحوكمة البيئية. وأكد إعلان ريو للبيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ على أن الأفراد يجب أن يتحصلوا على المعلومات اللازمة حول المواد الخطرة والنشاطات التي تجري في مجتمعاتهم والفرص^٢، وفي عام ١٩٩٨ تم متابعة هذا بواسطة اتفاقية ملزمة قانونياً وهي اتفاقية آرهوس والتي تم تفعيلها في ٢٠٠١ ووقعتها الدول الأعضاء في مفوضية الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (UNECE) والاتحاد الأوروبي. وتقر

(1) Banisar, 2006. p. 15

(2) Banisar, 2006. p.8-10

(3) بدءاً من يوليو ٢٠٠٧ *Transparency International, Southern African Development*

Community (SADC) Protocol against Corruption, على الإنترنت

http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/sadc_protocol [بتاريخ: 7/11/2011]

الاتفاقية أن الحق في تداول المعلومات هو أساس الحق في المعيشة في بيئة نظيفة. وتحدد الأحكام في المادة ٤ حول الوصول إلى المعلومات وتلزم كل موقعها بعمل آليات لتنفيذ هذه الأحكام^(١).

٣-١-٢ الممارسات الفضلى:

يكنم الخطر في سن قوانين حرية تداول المعلومات لمجرد سنها فحسب. حيث أصبحت العديد من قوانين الحق في تداول المعلومات مجرد كلام على ورق. فتم تمرير هذه القوانين استجابة لضغط دولي و/أو داخلي وهي غير كافية لتعزيز الوصول للمعلومات بشكل حقيقي. وتشمل المشكلات المعتادة في قوانين الحق في تداول المعلومات: وجود قوانين غير محدثة تتجاهل التطور التكنولوجي، وآليات محدودة لتنفيذ القانون، فضلاً عن ما تبقى من ثقافة السرية من مخلفات النظم القمعية السابقة، والاستثناءات واسعة النطاق من القانون، علاوة على النهج الحكومي المتباطئ في التعامل مع طلبات المعلومات، وأخيراً القوانين المقوضة لقوانين الحق في تداول المعلومات مثل قوانين السرية.

ولضمان أن تكون قوانين الحق في تداول المعلومات هي أكثر من مجرد كونها قوانين رمزية، يجب أن يتم كتابتها بحيث تعكس المبادئ الدولية والممارسات الفضلى. وعلى الرغم من عدم وجود قوانين وممارسات معيارية حول العالم في مجال للحق في المعلومات، لكن هناك معايير دنيا في هذا الشأن. وقد قامت المنظمة - في المادة ١٩ - بإعداد مجموعة من المبادئ التي تعكس المعايير الدولية والسمات المشتركة لقوانين الحق في تداول المعلومات للاقتضاء بها وهي ملخصة كما يلي^(٢):

(1) Banisar, 2006; Mendel, 2008.

(2) Mendel, T., 2008. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Paris, UNESCO

المادة ١٩ مبادئ الحق في تداول المعلومات

المبدأ الثالث: (على الجهات الحكومية تعزيز الحكومة المنفتحة بشكل فعال)

هناك احتياج إلى خطوات لحقن ثقافة الانفتاح والمصارحة، وبالتحديد في الدول التي خرجت لتوها من تحت وطأة حكم نظم قمعية وسرية. وهذا يشمل تدريب الموظفين الحكوميين وعقاب من يرفض إتاحة المعلومات في بشكل غير قانوني. ويتضمن تعزيز الحكومة المنفتحة أيضاً توعية المواطنين بحقوقهم وكيفية إدراك تلك الحقوق. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الحملات الإعلامية والتعليمية والمذكرات التوجيهية. والمعلومات المحدثة والموثوق منها هي عنصر مهم للحوكمة. ولذلك يُعد تدعيم أفضل لإدارة وحفظ السجلات فيما بين الموظفين هو أساس لتعزيز الحكومة المنفتحة.

المبدأ الرابع: (لا بد وأن تكون الاستثناءات في حق تداول المعلومات مبنية على نحو واضح وفي أدق نطاق، وتتعرفن إلى الاختبار في مدى إضرارها بالمصلحة العامة).

وهي من مناطق النزاع في مجال إتاحة المعلومات. ويمثل النطاق الواسع من الاستثناءات تقويضاً للقانون. ولكن وفي ذات الوقت من المعروف أن هناك

المبدأ الأول: (يجب أن تستدل تشريعات حرية تداول المعلومات بمبدأ أقصى درجات الإفصاح)

يقيم مبدأ أقصى درجات الإفصاح الإطار المنطقي التأسيسي لتشريعات الحق في تداول المعلومات. والفرص في هذا المبدأ أن كل المعلومات التي تستحوذ عليها الجهات الحكومية لآبد وأن تكون متاحة. وهو مبدأ مُحدد في العديد من القوانين الوطنية. وعلى أي شخص يرفض إتاحة معلومة محددة أن يقدم دليلاً قانونياً يثبت أن هذه المعلومات يجب أن تظل في طي الكتمان. كما يتطلب هذا المبدأ أن يتسع نطاق القانون لينطبق على أي شخص (وليس المواطنين فقط) دون الحاجة إلى تقديم إثبات لسبب احتياجه إلى معلومة معينة. كما يجب أيضاً أن يتسع نطاق الجهات الملزمة بنشر المعلومات.

المبدأ الثاني: (الجهات الحكومية يجب أن تكون مجبرة على نشر المعلومات الأساسية)

وهذا الأمر لا يخضع لطلب المواطنين للمعلومات، حيث يجب أن تكون الجهات الحكومية مجبرة على نشر المعلومات على نحو استباقي (ومزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع موضحة في جزئية الإفصاح الاستباقي).

الشفافية والمرطة الانتقالية في مصر (إشكاليات وتحديات)

المبدأ الخامس: (يجب أن يتم التعامل مع طلبات المعلومات بسرعة وجميادية ويجب أن يتوافر مراجعة مستقلة لأي رفض لإتاحة المعلومات)

ويتطلب هذا أن تكون عملية صنع القرار واضحة وخاضعة لرقابة تتمتع باستقلالية. ويجب أن يشمل القانون أحكاماً للتعامل مع من لا يستطيعوا تقديم طلبات كتابية. ويجب أن تكون الفترات الزمنية محددة وقصيرة نسبياً. ويجب تبرير أي رفض لإتاحة المعلومات. كما يجب أن يتوافر نظاماً للطعون يمتد ليصل إلى المحكمة فضلاً عن توفير آلية للشكاوى.

المبدأ السادس: (لا يجوز منع الأفراد من تقديم طلبات معلومات بسبب التكلفة الباهظة)

لا يجب أن تمثل الرسوم عقبة في طريق الحصول على معلومات، حيث يجب أن تكون الرسوم ملائمة ويجب أن تصاغ بشكل مركزي لضمان هذا. وتتباين نظم الرسوم بناء على ما يقرره القانون: ففي بعض الأمثلة تعتمد الرسوم على تصنيفات المعلومات، وفي أمثلة أخرى يتم التحصل على عدد معين من الصفحات دون مقابل، وفي حالات أخرى تكون الرسوم محددة بحد أقصى.

بعض المعلومات سرية من الناحية القانونية ومن الخطورة إفشاءها. ولذلك يوجد اختبار للاستثناء:

١. يجب أن تُحدد الأغراض والاستثناءات بشكل واضح ودقيق في القانون. ويجب أن تكون هذه الأغراض مبررة. ويُعد تعريفها من الأمور الصعب البت فيها. وتوجز توصيات المجلس الأوروبي بعض المحددات بعينها لتشمل: الأمن القومي، والدفاع والعلاقات الدولية، والأمن العام، والوقاية، والتحقيقات والدعاوى الجنائية، والخصوصية والمصالح الخاصة، والمصالح التجارية والاقتصادية (العام منها أو الخاص).

٢. يجب أن يكون إفشاء المعلومات ضار بالأغراض المذكورة عالية.

٣. وأخيراً، يجب أن تكون المصلحة العامة هي العامل القاطع في قرارات الاستثناءات. وحتى وإن كانت هذه المعلومات تضر بغرض ما، وقد يتسبب عدم نشرها للمواطنين ضرر أعظم، في هذه الظروف يجب أن تنشر هذه المعلومات.

المبدأ السابع: (يجب أن تكون اجتماعات الجهات الحكومية مفتوحة للمواطنين)

على الرغم أنه قلما تشتمل قوانين الحق في تداول المعلومات على هذه الجزئية، إلا أنه مبدأ مهم نظراً لأنه يعترف أن المعلومات ليست قاصرة فقط على الوثائق ولكنها تمتد إلى المناقشات وعمليات صنع القرارات.

المبدأ الثامن: (يجب تعديل أو إبطال القوانين التي تتنافى مع مبدأ أقصى درجات الإفصاح)

من المعتاد أن يتم تقويض قوانين تداول المعلومات بقوانين مثل قوانين السرية التي تهيمن عليها. ومنذ الحرب العالمية المسماة 'بالحرب على الإرهاب'، قامت العديد من الدول بسن قوانين السرية⁽¹⁾. ولا بد من مراجعة القوانين التي تحد من إتاحة المعلومات بحيث تصبح متسقة مع قوانين الحق في تداول المعلومات الخاصة بالدولة. وقانون الحق في تداول المعلومات الذي يتضمن عدد من الاستثناءات تم اعتبارها بدقة لا يحتاج إلى قوانين سرية تكون ملازمة له.

المبدأ التاسع: (يجب حماية من يكشف عن معلومات متعلقة بفعل فيه اعتداء)

ويعتبر هذا المبدأ حاسم في مسألة استئصال ثقافة السرية - التي تعاقب

على الانفتاح - من جذورها، ويجب حماية أي فرد أو مجموعة تفصح عن أي معلومات في إطار قوانين الحق في تداول المعلومات. وخلق هذا الأمن يعني أن المعلومات التي تهم المواطنين، وبالتحديد المعلومات المتعلقة بالاعتداءات - ستكون منشورة ومتاحة.⁽²⁾

(2) Mendel، القائمة الكاملة برجاء الإطلاع على 2008.

(1) Banisar, 2006.

٤-٢ آليات لقوانين الحق في تداول المعلومات

يمكن أن يكون تبني التشريعات خطوة هامة ولكنها لا تُعد ضماناً بأي شكل لتفعيل الحق في تداول المعلومات حيث أن للآليات التي تطبق وتنفذ هذه القوانين نفس أهمية التشريعات ذاتها.

إدارة السجلات

تُعد إدارة السجلات هي الرقابة المنظمة لجميع السجلات منذ إعدادها أو استلامها ومروراً بمعالجتها وتوزيعها وتنظيمها وتخزينها واسترجاعها وحتى التصرف النهائي فيها.^(١)

ويعتمد الافتراض الأساسي لإتاحة المعلومات على وجودها في الأساس وأرشفتها وفهرستها بشكل مناسب بحيث يكون العثور عليها واسترجاعها أمر يسير؛ ومن ثم، تُصبح كيفية إدارة السجلات بمثابة أمر جوهري لعملية إتاحة المعلومات. لذا لا تحتاج الهيئات الحكومية فقط إلى القدرة على الإفصاح عن المعلومات ولكنها تحتاج كذلك إلى القدرة على جمعها وتخزينها واسترجاعها. وكلما تم تنصيب السجلات بطريقة إلكترونية وتطورت التكنولوجيا، كلما ظهرت طرقاً أفضل لتخزين المعلومات والحصول عليها. وبهذا الشكل، تُعد عملية إدارة السجلات عملية متطورة ولكن تظل مكونات الإدارة الجيدة للسجلات هي ذاتها:

- سياسة وإستراتيجية واضحة ومركزية لإدارة السجلات تتضمن أمن المعلومات والأرشفة.
- إرشادات سهلة للموظفين والمدراء حول كيفية إدارة السجلات وحفظها.
- تحديد وإدارة نظم ملائمة لحفظ المعلومات.
- الموارد والقدرات المناسبة لإدارة السجلات بشكل مناسب.
- الثبات خلال الفترات الانتقالية المؤسسية أو الوطنية؛ من حكومة إلى أخرى على سبيل المثال.
- وجود نظم تصنيف مركزية.

(١) Hagan, H., 2011. Developing Records Management in Support of Access to Information, National Records of Scotland [على الإنترنت]

<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/arquivos/Hugh-Hagen-Desenvolvendo-um-sistema-de-gestao-de-registros.pdf> [بتاريخ 15/11/2011]

- وجود جداول وسياسات محددة بوضوح للاحتفاظ بالمعلومات وإعدامها.
- إجراءات مراجعة وتقييم ممنهجة.⁽¹⁾

الطعون والمراقبة

يُنظر إلى اللجان المستقلة في العموم بوصفها أفضل شكل لمراقبة تطبيق القوانين والطعون؛ ففي أغلب الأحيان تكون ملحقة بالمكتب الرئاسي أو رئاسة الوزراء أو البرلمان أو هيئة حكومية أخرى. وغالباً تعمل هذه اللجان على المراقبة العامة والطعون في إتاحة المعلومات ويتضمن ذلك حملات التوعية للمواطنين والتدريبات والمراجعات؛ وتختلف سلطاتها من بلد إلى آخرى، فبعضها ليس له سلطة تطبيق القرارات كحالة للجان في فرنسا وكندا بعكس اللجان في دول مثل المكسيك وصربيا والمملكة المتحدة التي تمتلك سلطة إصدار قرارات ذات صفة إلزامية.

وهناك مجموعة من الآليات الأخرى للمراقبة والطعون التي توضع في الاعتبار والتي يمكن أن تكون ملائمة اعتماداً على سياق كل بلد. فالمرحلة الأولى من الطعون في معظم البلاد يتم مراجعتها داخلياً في البداية وهو نظام سريع وغير مكلف نسبياً؛ أما المرحلة الثانية فهي المراجعة الخارجية والتي تتم في العديد من الدول عن طريق محقق مستقل يعينه البرلمان ولكنه لا يملك سلطة تطبيق قرارات المراجعة، وبدلاً لذلك يمكن أن تتم المراجعة في محكمة خاصة - مثلما الحال في أستراليا - والتي تتصرف كمحكمة غير رسمية وتُعجل من الطعون وتجعلها أكثر كفاءة. ولكن في جمايكا مثلاً، يتسم نظام المحاكمات بالرسومية الشديدة وهو ما يؤدي إلى تأخير الطعون بدلاً من تعجيلها.

وأخيراً، تأتي المراجعة الخارجية والتي تتم في الغالب في المحاكم؛ حيث تستخدم بعض البلاد المحاكم بوصفها هيئة المراجعة الخارجية الوحيدة⁽²⁾، ولكنها عملية طويلة ومكلفة وغير ملائمة للفقراء أو القطاعات المهمشة في المجتمع ويمكن أن تمثل عملية الطعون في المحاكم عائقاً جوهرياً في سبيل إتاحة المعلومات.

⁽¹⁾ مأخوذ من. Hagen, 2011.

⁽²⁾ Banisar, 2006. p. 23-24

العقوبات

تُعتبر العقوبات هي وسيلة لضمان الالتزام بالقانون. ففي الحكومة السرية لا تتم معاقبة أحد على حجب المعلومات؛ بل تتم معاقبتهم على كشفها. ومن ثم؛ فالعقوبات هي وسيلة مفيدة لأبطال هذه الضريبة. فتحتوي معظم قوانين الحق في تداول المعلومات على نصوص للعقوبات ضد السلطات الحكومية أو الأفراد الذين يحجبون المعلومات أو يؤخروها بشكل غير قانوني. وتتنوع العقوبات ما بين الغرامات إلى السجن ويمكن أن يتم فرضها إما ضد هيئة إدارية أو أفراد بعينهم.

وفي الهند، تفرض لجنة المعلومات الغرامات على مسؤولي المعلومات الذين يرفضون أن يلبوا طلبات الحصول على المعلومات أو يؤخروها طبقاً لقانون الحق في تداول المعلومات في حالة عدم وجود سبب قانوني لذلك. وفي نظم مثل الولايات المتحدة يمكن أن يؤدي حجب المعلومات إلى العقوبات من خلال المحاكم حيث يتم تعويض طالبي الحصول على المعلومات بالتكلفة القانونية⁽¹⁾.

وفي الهند، تُعد العقوبات أداة فعّالة للغاية لضمان تنفيذ قانون الحق في تداول المعلومات بشكل مناسب. وتكمن فعاليتها في حق المواطنين في استخدام قانون الحق في تداول المعلومات لمواجهة الفساد حيث يمنحهم القوة لتحدي جميع مستويات الحكومة. وتصف أرونا روي، الناشطة الاجتماعية الهندية، قانون الحق في تداول المعلومات بأنه القانون الأكثر أهمية الذي شهدته البلاد وهو قابل للاستخدام على كافة المستويات بدايةً من الباناشيات المحلية (وهي وحدة الحكم المحلي) وصولاً إلى البرلمان ومن أول القرى المهشمة إلى مدينة دهلي الأنيقة ومن أول المتاجر التموينية البسيطة إلى فضيحة مجموعة الاتصالات العملاقة المعروفة بـ 2G⁽²⁾. وفي أول سنتين ونصف من تطبيق القانون تم تقديم ٢ مليون طلب للحصول على المعلومات في أنحاء الهند⁽³⁾ لأسباب

(1) Banisar, 2006, p.24-25

(2) Freedominfo.org، ١١ مارس ٢٠١١، تجمع الناشطين في مجال الحق في تداول المعلومات الهنود لحضور اجتماع

وطني [على الإنترنت] [بتاريخ: ٢٠١١/١١/٢٢]

<http://www.freedominfo.org/2011/03/indian-rti-activists-gather-for-national-meeting/>

(3) RTI Assessment & Analysis Group (RaaG) and National Campaign for People's Right to Information (NCPRI), 2009. *Safeguarding the Right to Information: Report of the People's RTI Assessment 2008*, [على الإنترنت]

<http://www.centreforcommunicationrights.org/images/stories/database/debate/india-safeguarding-executivesummary.pdf> [بتاريخ 28/11/2011]

متنوعة مثل فضح الفساد أو سوء استخدام الموارد أو اختبار قرارات وسياسات الدولة أو الحصول على مستحقات اجتماعية واقتصادية مثل المعاش. وفي الهند تجعل العقوبات قانون الحق في تداول المعلومات أداة تيسر تعامل الموظفين مع المواطنين بنفس قوة الرشوة. فوجدت تجربة مخطط لها في دلهي أن المتقدمين للحصول على بطاقات التموين الذين ملئوا طلبات الحصول على المعلومات لمتابعة استثمارات التقديم الخاصة بهم نجحوا كما ينجح من دفع الرشاوي مقدماً. والأكثر من ذلك هو أنه تمت معاملتهم على قدم المساواة مع مواطني الطبقة المتوسطة وهو شيء لم تستطع الرشوة التأثير فيه. ومن الواضح أنه 'للكثيرين، وبالأخص فقراء الهند والفئات المحرومة، يمثل الفعل البسيط ملء استمارة الحق في الحصول على المعلومات أداة تمكين وفي الغالب ما تصل إلى نتائج ملموسة'⁽¹⁾.

٢-٢ الإفصاح الاستباقي

يمكن وصف تمكين المواطنين من طلب الحصول على المعلومات بأنه نظام /إفصاح مبني على رد الفعل: حيث يتقدم الفرد بطلب الحصول على المعلومات وتقوم الحكومة أو الهيئة الحكومية المعنية بتوفير هذه المعلومات استجابةً لهذا الطلب^٢. وهذا يرمي بكرة المسؤولية في ملعب الفرد وليس الهيئة الحكومية. ويعتمد جزء كبير من انفتاح الحكومة على مدى تيسيرها لحصول الناس على المعلومات. ونتيجة لذلك تدرك الكثير من الحكومات أو الهيئات الحكومية الآن أن عليهم مسؤولية نشر المعلومات بمبادرة منهم دون طلب مسبق من المواطنين لذلك- وهو ما يطلق عليه الإفصاح الاستباقي⁽³⁾.

٢-٢-١ فوائد الإفصاح الاستباقي

هناك العديد من الفوائد تتحصل عليها الحكومات التي تفصح عن المعلومات بشكل استباقي.

(1) Surie, M.D., 28 September 2011, Right to Information in India: An Effective Tool to Tackle Corruption, *In Asia* [على الإنترنت] <http://asiafoundation.org/in-asia/2011/09/28/right-to-information-in-india-an-effective-tool-to-tackle-corruption/> [بتاريخ 28/11/2011]

(2) Darbshire, 2010. p. 3

(3) مرجع سابق

الحد من الفساد: يضع نشر المعلومات، حول نشاطات الحكومة وإنفاقاتها، المسؤولين الحكوميين قيد المراقبة الدائمة من الجمهور وحيث تمكنهم من تتبع الموارد التي تم إنفاقها ولئن تم تقديم العقود وهكذا.

في كندا، على سبيل المثال، ينص القانون على الإفصاح الاستباقي عن السجلات الحكومية ومكاسب ومصاريف موظفي القطاع العام. وفي ٢٠٠٣، طلب من كبار المسؤولين الحكوميين نشر جميع العقود التي تزيد قيمتها عن ١٠,٠٠٠ دولار كندي والمنح والمساهمات التي تزيد قيمتها عن ٢٥,٠٠٠ دولار كندي. ويمكن الحصول على هذه المعلومات من خلال مجلس الخزانة التابع للأمانة العامة في كندا^(١).

ويجبر الإفصاح عن هذه المعلومات الحكومة على أن تكون أكثر مساءلة وأقل فساداً^(٢). ويزيد الإفصاح عن معلومات الشراء من الكفاءة في الإنفاق لأن الانفتاح على العقود والأسعار يمكن أن يولد التنافس.

وهو ما يجري في تشيلي حيث تعتبر الشفافية عامل مهم في قيادة النمو الاقتصادي في البلاد بعد نظام بينوشيه. وفي ٢٠٠٣، أسست الحكومة نظاماً عاماً للشراء الإلكتروني والذي يسمى تشيلي كمبرا (ChileCompra)، لزيادة الشفافية في انفاق الدولة. وفي ٢٠٠٦، كان يُطلب من جميع الهيئات الحكومية الإفصاح عن المعلومات الخاصة بالعقود إضافة إلى معلومات أخرى مثل الإنفاق العام والتوظيف وربط هذه المعلومات بالنظام الإلكتروني للمشتريات والعقود العامة في شيلي المعروف ب تشيلي كمبرا^(٣).

حكم القانون: يلعب الإفصاح الاستباقي دوراً عملياً هاماً في حكم القانون؛ حيث يضمن معرفة الشعب وفهمه للقانون والسياسيات التي يجب أن يتبعها^(٤).

وفي فرنسا يُعد ليجيفرانس legiFrance مورداً للقوانين والقواعد واللوائح الفرنسية والأوروبية والدولية إضافة إلى ذلك فهو ينشر أحدث الأخبار حول التشريعات ذات الصلة وبه نسخاً إلكترونية من الجريدة الرسمية الفرنسية.

(1) Darbshire, p. 12

(2) Banisar, 2006

(3) Banisar, 2006

(4) Darbshire, 2010, p. 3

ويعني ضمان وصول هذه المعلومات لأغلب الناس أن الحكومة ليست مسئولة عن نشر هذا النوع من المعلومات فحسب بل عن إتاحتها للجميع سواء من يتحدثون اللغات المختلفة أو ذوي القدرات أو مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة أو التعليم المتباينة.

زيادة المشاركة: يُعد الإفصاح الاستباقي مهم لرعاية مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار على كافة مستويات الحكم. فمن خلال منحهم المعلومات التي يحتاجونها للمشاركة في هذه العمليات ستكون القرارات والسياسات أكثر إفادة وأقل عرضة لأن يستغلها بعض الجماعات التي لها مصالح وأغراض خاصة. فبالطبع لا تعتبر المشاركة قناة للمعلومات ذات اتجاه واحد من الحكومة إلى المواطن، بل هي تبادل وعملية حوار بين الاتجاهين؛ ومن ثم فهي تحتاج إلى مزيد من الآليات لتحقيق ذلك.

اعتمدت بيرو "قانون إطار العمل بشأن وضع الموازنات بالمشاركة" في عام ٢٠٠٣، والذي يطالب كلا من الحكومات البلدية والإقليمية في البلاد أن يتبعاً منهجاً تشاركياً في وضع الموازنات في كل عام. وتم استيحاء المبادرة البيروفية لوضع الموازنات بالمشاركة (PB) من التجربة البرازيلية في بورتو أليغري منذ أواخر الثمانينات والتي استمرت حتى التسعينات فقط^(١). وبعد عودة بيرو إلى الديمقراطية، خلقت الحكومة "مساحات تشاورية" تسمح فيها للمجتمع المدني بالمشاركة في وضع السياسات الرئيسية. وكانت أكثر المساحات التي لقت نجاحاً كبيراً هي "الموائد المستديرة لمكافحة الفقر" MCLCP: وهي موائد مستديرة على المستوى الإقليمي والمحلي مكرسة لمكافحة الفقر في البلاد^(٢). وتقوم هذه الموائد بدور هام في متابعة تنفيذ الموازنات التشاركية^(٣). وبالرغم من ذلك، فمبادرة بيرو للموازنات التشاركية بها نقاط ضعف؛ فعلى سبيل المثال، تحدد المبادرة من من المجتمع المدني يمكنه المشاركة بصورة مشروعة^(٤). إلا أن المزج بين قانون الموازنات التشاركية وقانون إتاحة المعلومات في بيرو أدى إلى إحراز تقدم ملحوظ في الإفصاح الاستباقي. وكشفت دراسة في عام ٢٠٠٩ أن

(1) Hordijk, M.A., 2009. Peru's Participatory Budgeting: Configurations of Power, Opportunities for Change, *The Open Urban Studies Journal*, No. 2, p. 43

(٢) مرجع سابق 47 p,

(٣) مرجع سابق 50 p,

(٤) مرجع سابق 49 p,

نصف السلطات استخدمت المواقع الإلكترونية في نشر على الأقل ٧٠٪ من المعلومات التي يوصي بها القانون^(١).

وصول أفضل للخدمات: يحتاج المجتمع أن يعرف معلومات حول الخدمات التي تقدمها الحكومة، وفضلاً عن الاستفادة التي تتحقق للأفراد من الحصول على الخدمات، فهي أيضاً وسيلة للحكومة تعرض من خلالها الخطوات الملموسة التي تخطوها مع جمهور الناخبين. ولا تُنشر المعلومات عن الخدمات على أساس فردي بل يتم نشرها على نطاق واسع. وقد لعبت تكنولوجيا الاتصالات الرقمية دوراً هاماً في هذا المجال وسمحت للحكومات بأن تخبر المواطنين حول الخدمات وكذلك توزيع المعلومات كجزء من هذه الخدمات؛ مثل نشر المعلومات الصحية حول فيروس نقص المناعة المكتسبة/الإيدز HIV/AIDS.

المساواة في الإتاحة: يُوفر الإفصاح الاستباقي المعلومات لعموم الناس وليس الأفراد، حيث يلبي بذلك الاحتياج لمعرفة المعلومات الخاصة بالمجموعة بدلاً من الفرد الواحد. وهذا يعني أيضاً تفادي التكلفة المصاحبة لمثل طلبات الحصول على المعلومات والعقبات المترتبة عليها.

الأمن: إضافة إلى ذلك يحمي نشر المعلومات أمن الفرد داخل المجتمع حيث يمكن أن يُمثل طلب الحصول على المعلومات خطراً على بعض الأفراد خاصة إذا هدد ذلك المصالح الخاصة بمجموعات قوية، حيث يساعد نشر المعلومات في إخفاء هوية الأفراد الساعين وراء استئصال حالات مثل قضايا الفساد^(٢).

تحسين إدارة المعلومات: يُعد الإفصاح الاستباقي وسيلة للكشف عن المعلومات تعمل على نحو أكثر كفاءة من طلب المواطنين للمعلومات بشكل فردي من ناحية عدد من تصل لهم المعلومات كما لا تمثل عبء إداري على الحكومة في التعامل مع تلك الطلبات الفردية^(٣). والإفصاح الاستباقي في أي نظام جديد حاكم - يركز على انفتاح الحكومة - هو أداة ذات فاعلية حيث تتوقع طلبات المواطنين المعلوماتية وتوفي بها.

(1) Darbshire, 2010. p. 13

(٢) مرجع سابق p. 4 ,

(3) Banisar, 2006. p. 7

وإضافة إلى ذلك، يساعد على تسريع عملية الإفصاح المبني على رد الفعل نظراً لتوافر المعلومات لدى المسؤولين مما ييسر التعامل مع الطلبات^(١).

خلق دورة معلوماتية: وفي نهاية المطاف، يخلق الاستباق في نشر المعلومات فهماً أكبر للمجتمع الذي تسعى لإخباره بالمعلومات حيث تسمح للفاعلين الآخرين - مثل المؤسسات الأكاديمية أو منظمات المجتمع المدني الأخرى - بإعادة استخدام المعلومات والبناء عليها وتوليد معلومات أكثر. وتعتبر مبادرات البيانات المفتوحة - والتي يتم وصفها بالتفصيل أكثر في الجزء التالي - هي طريقة أساسية لإعادة استخدام المعلومات وتفسيرها بطرق ذات صلة بالجمهور. ويمكن أن تستخدم الهيئات الحكومية هذه المعلومات لإعلام الجمهور بالقرارات والسياسات، وهو أمر ذو قيمة سياسية هامة في أي حكومة ديمقراطية؛ لتحظى بتأييد أصوات الناخبين من خلال عرض التقدم القابل للقياس والسياسات التي تستجيب لاحتياجات المواطنين.

في كرواتيا، قامت منظمات المجتمع المدني بعمل نسخة من موازنة الدولة يسهل على المواطن والمستخدم التعامل معها. ومؤخراً، اعتمدت وزارة المالية الكرواتية هذه النسخة وغيرت أسلوبها في عرض المعلومات^(٢).

٢-٢-٢ سن قانون الإفصاح الاستباقي

دمج نصوص أقوى للإفصاح الاستباقي هي جزءاً من التوسع في الحق في تدوال المعلومات^(٣). وتشمل قوانين الحق في تدوال المعلومات نصوصاً حول الإفصاح الاستباقي. وهذا يعني إجبار السلطات الحكومية على الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات وكذلك نشرها طبقاً للقانون. ففي بلاد عدة، يتم تحديد تصنيفات المعلومات المطلوبة للإفصاح الاستباقي، فمثلاً حدد قانون الحق في تدوال المعلومات الهندي ١٨ تصنيفاً للمعلومات يجب الإفصاح عنها بشكل استباقي^(٤). أما في حالة البلاد التي بها قوانين الحق في تدوال المعلومات مفعلة في ظل ضعف النصوص حول الإفصاح العمومي، فقد قامت بتصحيح ذلك من خلال قوانين إضافية: ففي المجر على سبيل المثال، ينص

^(١) Darbshire, 2010.

^(٢) مرجع سابق p. 17 ,

^(٣) مرجع سابق pp. 15-16 ,

^(٤) رجاء الإطلاع على <http://www.righttoinformation.gov.in/>

القانون المجري على الحرية الإلكترونية للمعلومات (٢٠٠٥) والذي يقر متطلبات الإفصاح الاستباقي المفقودة في قانون الحق في تدوال المعلومات الصادر عام ١٩٩٢^(١).

وفي الوقت الحالي بدأت المعايير والمعاهدات الدولية بشأن الإفصاح الاستباقي في الظهور. وعلى المستوى الإقليمي، تطالب اتفاقية مجلس أوروبا لعام ٢٠٠٩ - بشأن إتاحة الوثائق الرسمية من الدول الأعضاء - بنشر الوثائق الرسمية العامة بانتظام في عدد من الأشكال بما في ذلك تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كما تقترح الاتفاقية تصنيفات للمعلومات. وفي الأمريكتين، حددت مبادئ اللجنة القضائية للبلدان الأمريكية لعام ٢٠٠٨ بشأن الحق في إتاحة المعلومات لمنظمة البلدان الأمريكية قوانين سلسلة وإرشادات للإفصاح الاستباقي. وتشمل المعاهدات القطاعية مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية آرهوس أيضاً نصوصاً في نفس الصدد^(٢).

٢-٢-٣ دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICTs)

فتحت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICTs) نوافذ من الفرص لإتاحة المعلومات الحكومية للجماهير، حيث توفر كلا من المواقع والبوابات الإلكترونية مورداً للحكومة والوزارات لنشر المعلومات في الوقت المناسب وبتكلفة منخفضة وعلى نطاق واسع. هذا بالإضافة إلى أن الحكومات بدأت باستخدام بوابات الشفافية الإلكترونية التي يمكن أن تكون مركزية - فمثلاً في استونيا يتاح للمواطنين الدخول على سجلات الدولة العشرين الأساسية من خلال بوابة المواطن الإلكترونية - أو مصنفة بالقطاع أو الوزارة^(٣).

في عام ٢٠٠٧، أطلق مكتب اللجنة الإعلامية، والذي يُعد هيئة رقابية، بوابة المكسيك لالتزامات الشفافية؛ وتُعتبر هذه البوابة وسيلة لتوفير المعلومات للمواطنين ولكنها في ذات الوقت تسمح للجنة الإعلامية أن تتأكد من الالتزام بقواعد الإفصاح الاستباقي المذكورة في القانون الفيدرالي بشأن الشفافية وإتاحة المعلومات (٢٠٠٢). وتكلف بناء هذه البوابة الإلكترونية ٣٠٠,٠٠٠ دولار والتي لم يشترطها القانون. وأتاحت هذه البوابة الإلكترونية للمواطنين الحصول على الملايين من السجلات ومن أشهرها دليل الموظفين الحكوميين والذي يحتوي على تفاصيل الرواتب. وهناك خطط لمزيد من

(1) Darbshire, 2010, p. 16

(2) Darbshire, 2010, p. 20

(3) مرجع سابق، p. 13

التطوير لبوابة مثلاً من خلال تصميم طرق بحث أكثر تطوراً وإتاحة للبيانات والمعلومات المؤرخفة. وبالإضافة إلى بوابة الشفافية، تمتلك المكسيك بوابة إلكترونية منفصلة للملئ طلبات الحصول على المعلومات والتي تسمى انفومكس^(١)، (InfoMex)^(٢).

٤-٢-٢ المبادئ الإرشادية للإفصاح الاستباقي (عن المعلومات)

على الحكومات إتباع خمسة مبادئ عند تصميم نظم الإفصاح الاستباقي^٣ ألا وهي: أن المعلومات يجب أن تكون: متوفرة، ويمكن العثور عليها، وملائمة، ومفهومة، وذات تكلفة بسيطة أو دون تكلفة، ومحدثة.

ولتكون المعلومات متوفرة، يمكن للحكومات نشر المعلومات بأشكال متعددة بل وعليها فعل ذلك، فيمكنها أن تنشر المعلومات من خلال الإعلام (المطبوع والمذاع)، ولوحات الإعلان، والمنشورات، والاجتماعات الشعبية، وعلى المواقع الإلكترونية، ومن خلال الهواتف المحمولة. وفي البلاد التي يقل بها استخدام الانترنت أو ترتفع بها تعريفه الهواتف المحمولة، لا يتم استبدال طرق نشر المعلومات الأخرى بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

أسست حكومة جنوب أفريقيا شبكة من ١٦٥ مركز تسمى مراكز الثوسونج Thusong Centres، وذلك بهدف واضح ألا وهو: 'تقريب المعلومات الحكومية وخدماتها من الجماهير لتعزيز إتاحة الفرص كأساس لتحسين المعيشة'^(٤). وهذه المراكز موزعة حول البلاد بما في ذلك المناطق البعيدة والريفية. وتُعد مراكز الثوسونج هي وسيلة مبتكرة لنشر المعلومات عن الخدمات الحكومية والقرارات والسياسات للعامة في المناطق الحضرية وكذلك الريفية، في بلد به ١٢.٣٪ فقط من سكانها يستخدمون الانترنت^(٥). و ٢٠٪ من هذه المراكز نفسها لا يوجد بها انترنت^(٦)

(١) الذي سمي في السابق SiSi (System of Information Requests)

(٢) Darbshire, 2010. p. 24-26

(٣) طبقاً للتوصيات المذكورة في Darbshire, 2010.

(٤) مراكز خدمات الثوسونج، عن المراكز] على الإنترنت بتاريخ 22/11/2011

<http://www.thusong.gov.za/news/success/laingsburg2.html>

(٥) ITU ICT EYE, 2010. *Estimated Internet users, fixed Internet subscriptions, fixed broadband subscriptions* [على الإنترنت] [تاريخ] 25/08/2011

<http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Indicators/Indicators.aspx>

(٦) في بداية ٢٠١٠، Mphindi, H., 2008. *Digital Divide and e-governance in South Africa*

Tshwane University of Technology [على الإنترنت] بتاريخ 15/09/2011

http://www.ais.up.ac.za/digi/docs/mpohidi_paper.pdf

وذلك لعدم وجود بنية تحتية وهذا يؤكد أهمية هذه المراكز والاحتياج للإفصاح عن المعلومات باستخدام طرق أكثر تقليدية.

يجب أن يكون المستخدم قادراً على الحصول على المعلومات بسهولة؛ ومن ثم، لا بد وأن ينعكس هذا على كيفية توزيع المعلومات فمثلاً إذا كان يجب عرضها في بوابة إلكترونية مركزية أو مصنفة طبقاً للوزارة أو القطاع.

يجب أن تكون تصنيفات المعلومات ذات قيمة وتعبّر عن احتياج لدى المستخدم ليتم عرضها عليه بطريقة ذات مغزى؛ فلا بد أن تكون المعلومات ذات صلة. ومن ثم، على الحكومات أن تفكر في تنوع المستخدمين المحتملين؛ ومن هنا تأتي أهمية التشاور مع المجتمع المدني والشركات، والمؤسسات التعليمية والمؤسسات الأخرى.

لا بد أن تكون المعلومات مفهومة ومعروضة بوضوح وبجميع اللغات الرسمية والوطنية. كما يجب أن تكون متاحة للأشخاص ذوي الإعاقات المختلفة فمثلاً في البلاد التي تعلقو بها مستويات الأمية يكون من الضروري التفكير في طرق بديلة لعرض المعلومات مثل الوسائل المرئية والمسموعة.

لا بد أن تتوافر جميع المعلومات الإلكترونية دون مقابل، وكذلك الحال بالنسبة للنسخ المطبوعة من التصنيفات الأساسية للمعلومات أما غير ذلك من المعلومات المطبوعة يجب أن تكون بأسعار مقبولة.

في العموم، للمعلومات تاريخ لانتهاء صلاحيتها، ومن ثم يجب أن يتم نشر المعلومات الصحيحة وفي الوقت المناسب والا ستخفض قيمتها. ولا بد أن يتم تأريخ المعلومات الإلكترونية والمطبوعة حتى يعرف العامة مدى حداثةا. ومن الضروري تصميم بوابات المعلومات الرقمية بشكل يكفل تحديث المعلومات في إطار منهجي ومنظم.

٢-٥ اختيار المعلومات الواجب نشرها

بينما يمكن أن يتم نشر جميع المعلومات العمومية نظرياً (مع الأخذ في الاعتبار الاستثناءات) إلا أن حجم المعلومات الهائل يُصعب من هذا الأمر من الناحية العملية؛ ومن ثم، يجب أن تقوم الحكومات بتحديد أولويات النشر.

المجموعة الأساسية من التصنيفات: تُحدد دراسة للبنك الدولي مجموعة من التصنيفات الأساسية للمعلومات للإفصاح الاستباقي بناءً على دراسة مقارنة في بلاد

بعينها ألا وهي المجر، والمكسيك، والهند، والمملكة المتحدة. وتشمل هذه المجموعة الأساسية فيما تشمل المعلومات عن الخدمات العامة، والمعلومات عن المشتريات الحكومية، وقوائم بالسجلات وقواعد البيانات، ومعلومات عن الموازنة. تتوفر القائمة الكاملة متوفرة في الملحق ١. (١)

المنهج المعتمد على المستخدم: يُمكن أن تستخدم الحكومة طلبات الحصول على المعلومات كطريقة لتحديد أولويات المعلومات وتُشير الطلبات إلى نوعية المعلومات التي يريد المواطنين أن يعرفوها ويمكن أن تساعد في تشكيل سياسة الإفصاح الاستباقي. وفي بعض الحالات، تنص القوانين فعلياً على أن تكرر طلبات الجماهير للحصول على معلومات بعينها يجب أن ينتج عنه إفصاحاً استباقياً عن هذه المعلومات. وعلى سبيل المثال يتم تنفيذ القانون الفدرالي للشفافية والإفصاح الاستباقي المكسيكي من خلال تتبع طلبات الحصول على المعلومات التي تم وضعها على البوابة الإلكترونية لطلبات الحصول على المعلومات في البلاد والمعروفة بإنفومكس (infomex).

٦-٢-٢ الموارد والتدريب والمراقبة

في الغالب يفرض وضع نظم الإفصاح الاستباقي تكلفة عالية في البداية، بالرغم من أن هذه النظم يمكن أن توفر أموالاً على المدى البعيد. فوجود هذه النظم الرقمية سيصبح من السهل جداً نشر المعلومات. وتحتاج الحكومات إلى التفكير في الموارد اللازمة لحفظ السجلات القديمة في صيغة إلكترونية حيث أن أغلب المعلومات الحديثة في نفس الصيغة.

وسوف تحتاج الهيئات الحكومية دعماً في وضع النظم والتكيف معها وبالأخص في الأعوام الأولى حيث سيتطلب الأمر وجود تدريب وإرشاد وممارسات فضلى.

ويُمكن أن تفكر الحكومات في منحج تقدمي وهو أن تقوم بنشر التصنيفات الأساسية للمعلومات فقط في البداية وكلما تتطور التكنولوجيا والقدرات يمكنها أن تبدأ في نشر تصنيفات إضافية للمعلومات وقواعد بيانات أكثر تعقيداً.

وهناك احتياج لوجود آليات صحيحة لتطبيق التزامات الإفصاح الحكومي عن المعلومات ورصد مستويات الإفصاح الاستباقي. وتستخدم العديد من الدول، بما في ذلك المكسيك والهند، مسؤولي المعلومات أو لجان المعلومات في الرقابة على تطبيق

(١) Darbshire, 2010. pp. 21-22

النصوص المتعلقة بالإفصاح الاستباقي. ويجب أن يكون لهذه الآليات سلطة للقيام باستجابات مستقلة وللتعامل مع الشكاوى وللمراقبة مستويات الإفصاح ولتأمر باتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان الالتزام.

٢-٣ منجية البيانات المفتوحة

وفرت التطورات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فرصاً مدهشة لخلق حكومة أكثر انفتاحاً حيث تجعل شبكات الهواتف المحمولة والانترنت مهمة نشر المعلومات الحكومية ممكنة وبتكلفة منخفضة وعلى نطاق واسع؛ حيث تسهل التطورات مثل الويب الدلالي والبيانات الموصولة^(١) العثور على المعلومات ومشاركتها ودمجها. وإضافة إلى ذلك، تغير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات علاقة الناس بالمعلومات وطريقة الحصول عليها وتفاعلهم معها. ونتيجة لهذه التطورات ظهرت موجة جديدة من مبادرات البيانات المفتوحة حول العالم.

بدأت الحكومات الآن في نشر معلوماتها في شكل قواعد بيانات يمكن قراءتها على الأجهزة. ويمكن أن يتم "تدمير" هذه المعلومات أو أن تعيد المجموعات الشعبية أو مطوري البرامج الإلكترونية استخدامها حيث يعيدوا استخدام هذه البيانات وتفسيرها في أشكال صديقة للمستخدم تعطيها معنى. وإضافة بيانات جغرافية مكانية للمعادلة هي أمر ضروري حيث يسمح بعرض المعلومات طبقاً للموقع والمنطقة بشكل أكثر ارتباطاً بالواقع المحلي؛ وكلما كانت المعلومات محلية، كلما ارتبطت أكثر بواقع الأفراد والمجتمعات. وفي المملكة المتحدة، مثل نشر بيانات جغرافية مكانية هامة لحظة تحول لمجتمعات البيانات المفتوحة^(٢). ومن خلال فتح المعلومات تسمح الحكومة بتعديلها لتصبح أكثر صلة بمواطنيها من الأفراد: حيث يمكنها في الحقيقة أن تصبح طريقة بديلة لمشاركتهم في العملية السياسية.

^(١) تسمح البيانات الموصولة لشخص يعمل على قواعد بيانات أن يربط بياناته بعناوين مواقع الكترونية تم عملها خصيصاً لهذا الغرض. ويمكن ربط قواعد البيانات الأخرى التي يمكن لأي شخص أن يحصل على مزيد من المعلومات في هذا الموضوع بالتحديد من خلال الربط عبر الدخول على العناوين الالكترونية دون أن يتم نسخ هذه المعلومات في قاعدة البيانات الأصلية.

^(٢) Hogge, B., 2010. *Open data study: New technologies, Transparency & Accountability Initiative* [على الإنترنت] http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/open_data_study_final1.pdf [بتاريخ 23/10/2011]

المبادرات الحكومية للبيانات المفتوحة هي ظاهرة حديثة؛ حيث ظهرت في البلاد التي تعتمد عليها بشكل كبير نتيجة ضغط مجموعات المجتمع المدني و"القراصنة المدنين Civic Hackers" - وهم مجموعة من مطوري النظم والبرامج الإلكترونية من المهتمين بالقضايا المدنية^(١). وحتى ٢٠١١ قامت خمس حكومات فقط بإطلاق نظم البيانات المفتوحة: الولايات المتحدة (٢٠٠٩)، ونيوزيلاندا (٢٠٠٩)، والمملكة المتحدة (٢٠١٠)، وكاتالونيا/إسبانيا (٢٠١٠)، وأستراليا (٢٠١٠). وفي نوفمبر ٢٠١١، وصل العدد إلى ٣١ شاملاً ذلك المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والمغرب والبحرين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تمتلك كينيا فقط بوابة بيانات مفتوحة^(٢). وبالرغم من ذلك، يقدم مثال كينيا رؤى مفيدة في عملية بناء بوابة بيانات مفتوحة وطنية في الجنوب العالمي بما في ذلك الدافع وراء القيام بذلك والفاعلين المشاركين في هذه العملية وكيفية اختيار البيانات والتحديات التي واجهتهم.

أطلقت الحكومة الكينية المبادرة الكينية للبيانات المفتوحة^(٣) في يوليو ٢٠١١ وما يجعل التجربة الكينية مذهلة هو أن هذه اللوحة من الانفتاح والشفافية جاءت قبل سن الحكومة الكينية لأي قوانين لإتاحة المعلومات. وبالرغم من ذلك، تُعد هذه المبادرة محاولة مباشرة لتحسين مساءلة الحكومة والشفافية ولتقديم أساس لصنع سياسات قائم على الأدلة من أجل تحفيز النمو الاقتصادي من خلال تحسين الكفاءة وتقديم الخدمات وتشجيع التطبيقات المبتكرة التي تستفيد من البيانات^(٤).

جاءت الحماسة للمبادرة على جميع المستويات، حيث لعب المجتمع المدني الكيني وتكنولوجياه المزدهرة ومجتمع المطورين دوراً مفيداً في الضغط على الحكومة من أجل

(١) مرجع سابق

(2) <http://www.data.gov/opendatasites> [على الإنترنت] مواقع البيانات المفتوحة. Data.Gov, 2011. [بتاريخ: ٢٠١١/١١/١٨]

(3) <http://opendata.go.ke>

(4) Word Bank Institute, 2011. *WBI in Action: Driving Force Behind Kenya's Open Data Initiative Speaks of the Effort*, [على الإنترنت] <http://wbi.worldbank.org/wbi/stories/driving-force-behind-kenya%E2%80%99s-open-data-initiative-speaks-effort> [بتاريخ: 17/11/2011] Opendata.go.ke , 2011. *Open Data: The bigger picture*, [على الإنترنت] <http://opendata.go.ke/> [بتاريخ: 17/11/2011]

شفافية أكثر وإتاحة أفضل للمعلومات⁽¹⁾. فكان لموقع "أي هاب" (Ihub) - راعي التكنولوجيا النيروية - قوة هامة في قيادة عملية بناء بوابات البيانات المفتوحة. فقدم طلبات متكررة للحصول على المعلومات من أجل تطوير تطبيقات جديدة⁽²⁾. وفي الوقت ذاته، قابل هذا التزاماً من الحكومة حيث قاد بيتانج إنديمو السكرتير الدائم لدى وزارة الإعلام مبادرة البيانات المفتوحة ولعب التزامه بالمشروع دوراً أساسياً في تمريره داخل الحكومة⁽³⁾. ولذا، كان لهذان المستويان أهمية من ناحية التأثير. ومن ثم، حصل المشروع على دعم دولي من البنك الدولي وجوجل وهو الجانب الأهم بالأخص من وجهة النظر التمويلية.

وتأتي البيانات للموقع من مختلف وزارات الحكومة والمكتب الوطني الإحصائي والبنك الدولي. ويستخدم الموقع بوابة www.socrata.com وهو موقع للبيانات المفتوحة ينتشر على نطاق واسع ويستخدمه عدة مواقع للبيانات بالولايات المتحدة والتي ستستخدم كذلك كالنسخة القادمة لموقع الولايات المتحدة للبيانات المفتوحة. وبداية من نوفمبر ٢٠١١ أصبح هناك ٤٧٢ قاعدة للبيانات على الموقع جميعها مزود بالمراجع الجغرافية حتى يمكن تصورها على مستوى البلاد⁽⁴⁾. ويجب أن نعترف بأن هذا الرقم لا يُعد مذهلاً مثل ال ٤٠٠,٠٠٠ قاعدة بيانات تقريبا والمتوفرة إما في شكل مادة خام أو مزودة بجغرافيا مكانية على الموقع الإلكتروني للبيانات المفتوحة بالولايات المتحدة Data.gov. ومع ذلك، فإنه من المشجع أنه في خلال فترة أربعة أشهر منذ إنطلاقه وصل عدد قواعد البيانات على الموقع إلى ثلاثة أضعاف من ١٥٠ إلى ٤٧٢⁽⁵⁾. ويمكن أن يتم تحميل هذه البيانات وعرضها بأشكال مختلفة ومتنوعة. علاوة على إتاحة الدخول على واجهة برمجة التطبيقات (Application programming interface (API)؛ حتى يستطيع المطورين عرض وتجميع البيانات بأي شكل يريدونه وعمل تطبيقات على الهواتف المحمولة باستخدام هذه البيانات. ويشمل الموقع تفاصيل المصروفات العامة ومصروفات صندوق تنمية المجتمع وقواعد بيانات بداية من نسب الفقر إلى نسبة تطعيم الأطفال في كل بلد. ومن الضروري إتاحة المعلومات الخاصة بالمصروفات

(1) WBI, 2011

(٢) (مقابلة مع د. بيتانج إنديمو السكرتير الدائم لدى وزارة الإعلام في سبتمبر 2011 على الإنترنت)

Berkowitz, E., and R. Paradise, (Innovation in government: Kenya and Georgia, *McKinsey Quarterly* https://www.mckinseyquarterly.com/Innovation_in_government_Kenya_and_Georgia_2865 [بتاريخ 26/09/2011])

(3) WBI, 2011

(4) Opendata.go.ke, 2011

(5) WBI, 2011

المصنفة طبقاً للبلد حيث شكل مصدراً للخلاف في الماضي وينظر إليها على أنها مجالاً ينتشر فيه الفساد والمحابة^(١).

يكن الهدف الأساسي وراء توفير البيانات في إتاحتها للمجموعات المجتمعية ومطوري البرامج الإلكترونية وتحليلها ووضع تطبيقات يمكنها أن تعطي لها معنى بحيث يمكن استخدامها في التغيير الاجتماعي^(٢). فمثلاً يحتوي موقع الولايات المتحدة على ١١١٩ من التطبيقات وضعتها الحكومة و٢٣٦ من التطبيقات التي وضعها المواطنون حتى الآن؛ وركزت الكثير من التطبيقات التي وضعها المجتمع على عرض المعلومات وعمل المسوح لها، مثل الأداة الوطنية لمقارنة مرض السمنة والتي ترسم خريطة للمرض في الدول. وتمتلك كينيا مجتمعاً قوياً من ناحية التكنولوجيا والمطورين وهو الأمر نفسه الذي يضع كينيا في مكانة جيدة لأفضل استفادة من البيانات (فيحتوي أي هاب على عضوية ٤٠٠٠ من المطورين)^(٣). وتم وضع تطبيقات لرصد أماكن أعضاء البرلمان المتهربين من دفع الضرائب، علاوة على رصد وعرض مشروعات تنمية المجتمع. وخدمات الرسائل قصيرة SMS تسمح للهواتف المحمولة التي لا يوجد بها انترنت بالحصول على هذه المعلومات من قواعد البيانات. ويشجع مجلس تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الكيني هذه العملية من خلال طرح منح لمطوري التطبيقات التي تستفيد من البيانات ولها "مردود كبير"^(٤). وحتى هذا التاريخ هناك ١٤٣ طلباً من الجماهير للحصول على بيانات إضافية مما يشير إلى أنه تم وضع حجر الأساس لخلق مجتمع مشارك.

وعلى الرغم من أن المبادرة الكينية للبيانات المفتوحة تستحق المدح، إلا أنها لا تزال تواجه العديد من التحديات. وإذا استشعر المرء فوائد نظام البيانات المفتوحة في أنحاء

(1) Ninua, T. 2011 (١٥ يوليو). Kenya champions open data in Africa, *Space for Transparency* [على الإنترنت] <http://blog.transparency.org/2011/07/15/kenya-champions-open-data-in-africa/> [بتاريخ: 17/11/2011]

(2) Venkatachallam, U. 2011 (١٤ نوفمبر), *Kenya Open Data Initiative (KODI) Heralds a New Era for Access to Information*, Partnership for Transparency Fund [على الإنترنت] <http://ptfund.org/kenya-kodi-information-access/> [بتاريخ: 17/11/2011]

(٣) مرجع سابق

(4) Provost, C. 2011 (١٣ يوليو). Kenya opens its books in revolutionary transparency drive, *The Guardian* [على الإنترنت] <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/jul/13/kenya-open-data-initiative> [بتاريخ: 17/11/2011]

(5) Opendata.go.ke, 2011b. [على الإنترنت] <http://opendata.go.ke/nominate> [بتاريخ: 22/11/2011], الشكل صحيح بدءاً من, 22/11/11

كينيا وليس فقط في المراكز الحضرية، فهناك احتياج لتجديد التركيز على كلا من الحصول على الانترنت في المناطق الريفية وبرنامج التعليم ورفع الوعي حول بوابة البيانات الإلكترونية والتطبيقات الممكنة⁽¹⁾. وإضافة إلى ذلك، فبينما تُعد إتاحة البيانات هدفاً جديراً بالثناء، تعتبر البيانات المفتوحة مفيدة إذا كانت المعلومات المقدمة موثوق بها وتتسم بأعلى درجات الجودة. ويتم وضع عمليات لضمان جودة البيانات وتحديثها ولكنها لم تدخل حيز التطبيق بعد⁽²⁾. وكذلك لا نجد تصنيفات المعلومات الأساسية (كما هو مذكور في الجزء السابق) مثل المعلومات التنظيمية ومعلومات عن المشتريات الحكومية. ويُعد موقع المملكة المتحدة المفتوح Data.gov.uk مثلاً جيداً في نشر معلومات تفصيلية حول عمليات الحكومة وطريقة عملها. فيقدم الموقع Data.gov.uk على سبيل المثال تفاصيل كاملة عن هيكل الحكومة بما في ذلك أدوار الوظائف ومكافآت كل موظف حكومي³، كما أن جميع المناقصات والعقود متوفرة على الانترنت. وفي إطار الجهود الرامية إلى تعزيز الشفافية تتوافر قوائم باجتماعات كل عضو في البرلمان لإلقاء الضوء على نشاطات الضغط. وهناك أيضاً معلومات تفصيلية حول مصروفات كل وزارة. ومن المرجو أن تعمل مبادرة كينيا للبيانات المفتوحة بمثابة المحرك للحكومة الكينية لتوسيع سياستها في الإفصاح عن المعلومات بطرق مماثلة.

٣- المجتمع المدني ونظج الحق في ندوال المعلومات

يمكن أن يلعب المجتمع المدني دوراً قوياً في تعزيز إتاحة المعلومات. وفي دول عدة كانت منظمات المجتمع المدني تقوم بهذا من خلال حملات الدفاع وكسب التأييد حول الإصلاح القانوني للحق في المعلومات وصياغة التشريعات والمساهمة فيها ورفع

(1) Sunday, F., 2011 (١٤ يوليو). Kenya: Open Data Portal's Success Hinges On High Speed Internet, AllAfrica.com [على الإنترنت] <http://allafrica.com/stories/201107141106.html> [بتاريخ: 17/11/2011]

(2) The World Bank, 2011b (١١ أكتوبر). *Open Data: Kenya, Moldova Yield Lessons for Developing Countries*, World Bank [على الإنترنت] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23020989~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> [بتاريخ: 17/11/2011]

(3) رجاء الإطلاع على: <http://data.gov.uk/organogram/cabinet-office>

وعي المواطنين حول الحق في تداول المعلومات وبناء قاعدة شعبية من الدعم والعمل كمراقب على تنفيذ إتاحة المعلومات. وبالرغم من ذلك لا يوجد صيغة بعينها لأفضل إستراتيجية يمكن أن يتبعها مجتمع مدني حيث أن هذا يعتمد على السياق بشكل كبير.

ففي المكسيك على سبيل المثال أخذت مجموعة أواكساكا (Oaxaca) - وهي مجموعة من صفوة الخبراء وتمثل قطاعاً عريضاً من الاهتمامات - قضية إتاحة المعلومات على عاتقها. وكانت المجموعة منخرطة في الضغط من أجل قانون الحق في تداول المعلومات وصياغته وتم استبدالهم بمنظمات مجتمع مدني كبيرة عندما صدر القانون. وفي المملكة المتحدة قادت منظمة غير حكومية كبيرة ومتخصصة حملة قانون حرية تداول المعلومات وقد صدر القانون في ٢٠٠٠^(١).

وفي المقابل في جنوب أفريقيا كانت حملة الحق في تداول المعلومات هي نتاج عمل ائتلاف من منظمات غير حكومية وكونوا جزءاً من حركة أكبر من أجل تغييرات دستورية تقدمية بعد القضاء على الفصل العنصري. وبالرغم من ذلك، كانت إتاحة المعلومات قضية ذات أهمية في حد ذاتها في جنوب أفريقيا. فأثناء الفصل العنصري ساعد الكتمان الممنهج للمعلومات في تمكين القمع العرقي والاجتماعي والاقتصادي ولذا، كان الحق في تداول المعلومات مكرساً في دستور ١٩٩٧ بعد انقضاء الفصل العنصري. وفي عام ٢٠٠٠ صدرت الوثيقة القانونية لتنفيذ الحق الدستوري في المعلومات: قانون تعزيز إتاحة المعلومات (PAIA)؛ والتي كانت نتاجاً لحملة طويلة قام بها ائتلاف منظمات غير حكومية. وتم حل الائتلاف الرسمي الأول (منتدى الديمقراطية المفتوحة الاستشاري - (ODAF)) في البدايات واستبدل بمجموعة حملة الديمقراطية المفتوحة (ODAG) والتي استمر نشاطها لمدة ٤ سنوات حتى إصدار القانون. ومثل الائتلاف أصواتاً واسعة النطاق من المجتمع المدني شمل ذلك ائتلاف المنظمات غير الحكومية الجنوب أفريقية وتجمع النقابات العمالية الجنوب أفريقية (COSATU) ولجنة حقوق الإنسان ومركز الموارد القانونية ومنتدى التشبيك البيئي العادل وحركة الوشاح الأسود Black Sash ومعهد التنظيم الديمقراطي بجنوب

(1) Puddephatt, A., 2009. *Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom*, Washington DC, World bank Institute

أفريقيا والمنظمة الوطنية للمحامين الديمقراطيين ومجلس كنائس جنوب أفريقيا ومجلس الأساقفة الكاثوليك بجنوب أفريقيا. وفتحت المجموعة حواراً إيجابياً وتفاعلت مع أعضاء البرلمان وعملت جاهدة على طمأنتهم بأن نظم الحق في تداول المعلومات لن تمثل تهديداً للحكومة وقامت المجموعة كذلك بأبحاث مكثفة حول خبرات الدول الأخرى وأفضل الممارسات الدولية وأمثلة لحملات ناجحة. كما أضفى تنوع المجموعة زحماً كبيراً، الذي كان من الممكن أن يصعب من مهمة التنسيق إلا أن التقسيم المنظم للمهام بين الخبرات حال دون حدوث ذلك. وبالإضافة إلى هذا، استخدمت مجموعة حملة الديمقراطية المفتوحة الإعلام جيداً حيث أصبح الإعلام صوتاً هاماً للحملة ومنعها من الانجراف في سياسة الأحزاب^(١).

أما الهند فهي واحدة من الدول النامية القليلة التي اتبعت نظاماً رسمياً للحق في المعلومات بقيادة مجموعات قاعدية. ونتجت الحملة المنتشرة لإتاحة المعلومات فعلياً من حملات مكافحة الفساد على المستوى القاعدي والتي هدفت إلى تحسين ظروف فقراء الريف.

نمت قوة قطاع المجتمع المدني الهندي في الفترة ما بعد الاستقلال عندما حاولت الدولة دمج "مؤسسات يملكها الأفراد" في البرامج الرسمية. وفي نهاية الأمر، أدى فشل الدولة إلى قيام هذه المجموعات بحملات للدفاع عن مصالح الفقراء. وبالرغم من الأعوام الكثيرة من المجهودات إلا أن التغيير الإيجابي كان قليلاً بالنسبة للفقراء ومازال الملايين يعانون من الفقر المدقع. وكانت الرغبة في تحقيق شفافية ومساءلة أكبر على المستوى المحلي لمكافحة الفساد وبالأخص في المناطق الريفية هي التي أدت إلى محاربة المجتمع المدني في مساعيه من أجل الحق في تداول المعلومات. وكان الفساد في تنفيذ مشاريع تنمية الريف من ضمن دواعي القلق على سبيل المثال من خلال استخدام مواد بناء أقل من التقديرات المنشورة والدفع لعمال خياليين ومنح التصاريح والرخص ومخصصات المنازل والغاز والماء ووصلات الكهرباء والعقود في مقابل الرشاوى. هذا بالإضافة إلى استخدام السلطة التعسفية في حين يتم اختيار المستفيدين من الإنفاق العام على أساس التورث.

(١) مرجع سابق

ونتيجة للحملات المكثفة والطويلة التي قامت بها منظمات المجتمع المدني مثل مؤسسة مازدور كيسان شاكتي سانجثان **Mazdoor Kisan Shakti Sangathan** (MKSS)، تم تمرير تشريع الحق في تداول المعلومات في تسع محافظات هندية في التسعينات حيث شارك الكثير من الفاعلين الأساسيين - المشاركين في الدفاع عن التشريعات على مستوى المحافظات والنجاح في الحصول عليه - فيما بعد في الضغط بشأن مسودات قانون الحق في تداول المعلومات والتعليق عليها والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٥.

MKSS هي منظمة قاعدية تعمل في راجاستان الريفية أسسها الفلاحون والعمال الريفيون من الأميين والفقراء في الأساس عام ١٩٩٠. وأسست هذه المنظمة للعمل نيابة عن فقراء الريف في المطالبة بحد أدنى من الأجور للعاملين الذين لم تُدفع لهم مستحقاتهم لاختلاس المسؤولين الحكوميين لهذه الأموال. وتم الاحتذاء بالاستراتيجيات التي استخدمتها MKSS على نطاق واسع فشملت اعتصامات ومسيرات وضغط على الحكومة. واستخدموا أساليب مبتكرة لتوصيل هذه الأفكار للفقراء مثل الموسيقى وفن الدمى ومسرح القرية. وفي البدايات نالت MKSS الحق في فحص السجلات الخاصة ببرامج التنمية مما مكنهم من فضح جملة من الفساد والمخالفات. ومن هنا، كونوا إستراتيجية للرقابة المجتمعية من خلال جلسات الاستماع العمومية التي عُقدت في كل قرية حيث يتم قراءة السجلات للقرويين فاضحين التزوير وهذا ما استخدمته حركات المجتمع المدني الأخرى للوصول للحق في المعلومات في الولايات الهندية الأخرى فيما بعد^(١).

وفي نفس الوقت التفت منظمات مجتمع مدني أخرى حول قضية إتاحة المعلومات في الهند فشملت هذه الأصوات مجموعات مهمة بحماية المستهلك - مثلاً في أحمد آباد مجلس البحوث و تثقيف المستهلك؛ والمجموعات البيئية مثل حركة تشيبكو التي تطالب بالشفافية والمساءلة في الحوكمة البيئية؛ وحركات إعادة التوطين مثل حركة نارمادا باتشاو أندولان **the Narmada Bachao Andolan**، وحملات القضاء على الجوع مثل حملة الحق في الطعام؛ والحركات واسعة النطاق

(١) Mishra, N., 2003. *People's Right to Information Movement: Lessons from Rajasthan*, Human Development Resource Centre, [على الإنترنت] <http://data.undp.org.in/hdrc/dis-srs/Rajasthan/Right%20to%20Info.pdf> [بتاريخ 22/11/2011]

لمكافحة الفساد مثل الحركة الجماهيرية لمكافحة الفساد Bhrashtachar Virodhi Jan Andolan في ولاية ماهاراشترا. وأضفت شخصيات شهيرة عديدة القوة على الحركة من خلال تقديمهم الدعم لاعتماد قانون شامل للشفافية والحق في تدوال المعلومات؛ مثل المحامين وقضاة المحاكم العليا المتقاعدين مثل القاضي ب. ب. ساونت P. B. Sawant والقاضي ه. سور إيش H. Sur esh؛ والبيروقراطيين المتقاعدين؛ وكبار الإعلاميين المحترفين مثل أجيت بهاتشارجيا Ajit Bhattacharjea.

ومنذ إصدار قانون الحق في تدوال المعلومات، كان للمجتمع المدني النفع في رفع الوعي حوله وفي مساعدة المواطنين في استخدامه في تقديم طلبات الحصول على المعلومات؛ فمثلاً تساعد منظمة ساتارك ناجاريك Satark Nagarik Sangathan (SNS) - وهي منظمة غير حكومية مقرها دلهي - المواطنين وسكان الأحياء الفقيرة في جنوب دلهي في تقديم طلبات الحصول على المعلومات. وأدارت SNS حملات ناجحة لتحسين الخدمات العامة مثل نظام التوزيع العام والمياه والصرف. وكان المجتمع المدني مسئولاً عن فضح حالات الفساد عالية المستوى حيث استخدمت شبكة الأرض والسكن في دلهي قانون الحق في تدوال المعلومات لكشف تمويل الحكومة الجزئي لتطوير البنية التحتية لدورة ألعاب الكومنولث لعام ٢٠١٠ باستخدام موارد تم تحويلها من برامج الرعاية الاجتماعية^(١).

تلقي دراسة هذه الحالات الضوء على الدور الجوهرى الذي يلعبه المجتمع المدني في وضع الحق في تدوال المعلومات على جداول أعمال الدول ولكنها تؤكد كذلك على أنه لا يوجد نموذج ثابت. فباستثناء الهند، قادت مجموعات الخبراء الحملات لإتاحة المعلومات. وبالإضافة إلى المساهمة في صياغة التشريعات وتميرير تشريع الحق في تدوال المعلومات، يمكن أن يلعب المجتمع المدني دوراً بارزاً في رفع الوعي العام حول الحق في تدوال المعلومات ودوره في تحقيق الشفافية والانفتاح.

ولكن يحتاج المجتمع المدني إلى استيعاب حدود عمله؛ فبينما تُعد قدرته على قيادة العملية جوهريّة، من غير المرجح أن يستطيع تمرير تشريع لإتاحة المعلومات بمفرده بالأخص في وجود حكومة غير مبالية أو عدوانية أو لديها العديد من الأولويات المتنافسة. ومن ثم، تبرز الأهمية الشديدة للدعم في مختلف القطاعات

^(١) Surie, 2011.

والتفاعل مع الهيئات الحكومية. وباختصار، من الممكن أن يمثل المجتمع المدني قوة دافعة كبيرة نحو تعزيز الحق في تدوال المعلومات والشفافية والانفتاح ولكن تحتاج هذه العملية إلى دعم على كافة المستويات من أجل الحصول على نظام حكومي منفتح بشكل ملائم.

٤- الخلاصة

يعتمد المنهج الصحيح في خلق حكومة منفتحة وتتسم بالشفافية بشكل كبير على النضج الديمقراطي للدولة وسياقها المحلي حيث لا بد من تصميم أي منهج ليلائم الظروف المحلية.

ويعتبر تأسيس نظام يعتمد على الانفتاح عملية لا تأتي بكبسة زر؛ فتعمل كافة الإصلاحات في سياق سياسي يمكن أن يقود هذه العملية أو يعيقها. ومن ثم، تُعد الرغبة السياسية لخلق حكومة منفتحة شيء مُكمل لها. وإذا لم تتواجد هذه الرغبة السياسية بالفعل يجب أن يتم خلقها أو حتى رعايتها. وفي الوقت نفسه، هناك احتياج لوجود مسئولين حكوميين مؤهلين لخلق وإدارة نظم المعلومات لحكومة منفتحة يلتزموا بها. ومشاركة المجتمع المدني القوي يمكن أن تمثل ضغط على الحكومة لرفع الوعي العام ودعمه بنفس الأهمية. ومن ثم، تُصبح مباركة هؤلاء الفاعلين الثلاثة أمراً حيوياً.

وهناك خطورة من تحول عملة انفتاح الحكومة إلى عملية سطحية حيث يمكن أن تتحول قوانين إتاحة المعلومات إلى مجرد قوانين على 'الورق' إذ لم يتم تنفيذها بشكل ملائم أو إذا تم تقويضها بواسطة قوانين أخرى؛ ومن ثم، تعتبر الآليات الصحيحة لضمان التنفيذ في نفس أهمية القوانين.

ومن خلال استباق نشر المعلومات ستستطيع الحكومة الاستجابة لاحتياجات الجمهور المعلوماتية بشكل جماعي وليس فردي. فإضافة إلى تيسير مهمة العثور والحصول على المعلومات على الفرد، فإنها تقلل من العبء الإداري الذي تفرضه طلبات الحصول على المعلومات على الهيئات الحكومية. ويتطلب الإفصاح الاستباقي نظم إدارة معلومات تؤدي في نهاية المطاف إلى جعل الحكومة أكثر كفاءة. وبمعنى آخر فإنه يساعد الحكومة في التعرف أكثر على الجمهور الذي تتولى أموره. وسهلت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تنظيم ونشر أكبر قدر من البيانات الحكومية. وتسمح مبادرات المعلومات المفتوحة بعرض المعلومات بطرق مفيدة للجمهور على المستوى المحلي. وفي

البلاد التي تقل فيها تقنيات الاتصالات الرقمية يبقى من الضروري نشر المعلومات بالطرق الأكثر تقليدية مثل لوحات الإعلان والمنشورات والراديو والتلفزيون.

تُعد ثقافة السرية من أكبر التحديات في انفتاح الحكومات، إضافة لاختراق هذه الثقافة للحكومة والمسؤولين الذين يعتقدون أن هذه المعلومات هي مصدر نفوذهم فهي أيضاً تغزو المجتمع ككل. وفي النظم الحاكمة السرية لا تتم معاقبة أحد على حجب المعلومات بل يعاقبوا على الإفصاح عنها؛ وهذا الأمر من الواجب تغييره. ومن ثم، فإن خلق ثقافة الانفتاح هي خطوة أساسية نحو خلق نظام حكومي منفتح وفعال. فيجب إقناع السياسيين والمسؤولين الحكوميين بقيمة إتاحة المعلومات قبل إيمانهم أنها ستساعدهم في حكم أفضل. وفي الوقت نفسه يجب توعية العامة بالحق في تداول المعلومات وكيفية استخدام هذا الحق ومن خلال ذلك فقط سيبدؤون في توقعه والمطالبة به.

التصنيفات الأساسية للمعلومات في النشر الاستباقي^(١):

- ١- معلومات تنظيمية: الهيكل المؤسسي شاملاً ذلك معلومات عن العاملين وأسمائهم ومعلومات الاتصال بالمسؤولين الحكوميين.
- ٢- معلومات تنفيذية: الإستراتيجية والخطط، والسياسات، والأنشطة، والإجراءات، والتقارير، والتقييمات - بما في ذلك الوثائق الخاصة بالحقائق والوثائق الأخرى والبيانات التي تستخدم كأساس لتكوين هذه الوثائق.
- ٣- القرارات والقوانين: القرارات والقوانين الرسمية بالأخص تلك التي تؤثر بشكل مباشر على الجماهير - بما في ذلك البيانات والوثائق التي تستخدم كأساس لاتخاذ القرارات وسن القوانين.
- ٤- معلومات عن الخدمات الحكومية: وصف لكل الخدمات التي تقدم لعموم الناس وإرشادات وكتيبات ومنشورات ونسخ من الاستمارات ومعلومات عن الرسوم والمواعيد النهائية.
- ٥- معلومات عن الموازنة: الموازنة المتوقعة والدخل والمصروفات الفعلية (بما في ذلك معلومات عن الرواتب) والمعلومات المالية الأخرى وكذلك تقارير المراجعة المالية.
- ٦- معلومات عن الاجتماعات المفتوحة لحضور العامة: معلومات عن الاجتماعات بما في ذلك أيهم مفتوح لحضور الجماهير وكيفية الحضور. اتخاذ القرارات والمشاركة الشعبية: معلومات عن الإجراءات المتبعة في عملية اتخاذ القرار بما في ذلك أليات الاستشارات والمشاركة الشعبية فيها.
- ٧- معلومات عن الدعم: معلومات عن المستفيدين من الدعم وأهدافه ومقارده وتنفيذه.
- ٨- معلومات عن المشتريات الحكومية: معلومات تفصيلية عن عمليات الشراء الحكومية والمعايير ونتائج القرارات التي تم اتخاذها بشأن استمارات المناقصات ونسخ من العقود والتقارير التي يتم رفعها بانتهاء العقود.
- ٩- القوائم، والسجلات، وقواعد البيانات: معلومات عن القوائم والسجلات وقواعد البيانات المحفوظة في الهيئات الحكومية. ومعلومات عن ما إذا كانت هذه القوائم والسجلات وقواعد البيانات متوفرة على الانترنت أم لا و/أو متاحة في مقرات الهيئات الحكومية للعامة.
- ١٠- معلومات عن البيانات المحفوظة: قائمة أو سجل بالوثائق والمعلومات المحفوظة بما في ذلك تفاصيل عن المعلومات المحفوظة بقواعد البيانات.
- ١١- معلومات عن المطبوعات: معلومات عن المطبوعات التي تم إصدارها بما في ذلك إذا كانت بمقابل أو دون مقابل.
- ١٢- معلومات عن الحق في تداول المعلومات: معلومات عن الحق في إتاحة المعلومات وكيفية طلبها بما في ذلك تفاصيل الاتصال بالشخص المسئول في كل هيئة حكومية.

(١) Darbshire, 2010. من

٦- قائمة المراجع

1. Access Info Europe & The Centre for Law and Democracy, 2011. Right to information, in: J. McCarthy (ed.), 2011. *Opening government: A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*, London, Transparency & Accountability Initiative London [http://www.article19.org/pages/en/freedom-على الإنترنت-المادة ١٩، حرية تداول المعلومات] [\[http://www.article19.org/pages/en/freedom-of-information-more.html\]](http://www.article19.org/pages/en/freedom-of-information-more.html) [بتاريخ: ٢٠١١/١١/٥]
2. Banisar, D., 2006. Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International
3. Berkowitz, E., and R. Paradise, 2011 (September). Innovation in government: Kenya and Georgia, McKinsey Quarterly [على الإنترنت]
4. https://www.mckinseyquarterly.com/Innovation_in_government_Kenya_and_Georgia_2865 [بتاريخ: 26/09/2011]
5. Darbshire, H., 2010. Proactive Transparency, The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities, Washington, World Bank Institute
6. Data.Gov, 2011. الموقع الإلكتروني للبيانات المفتوحة. [على الإنترنت] <http://www.data.gov/opendatasites> [بتاريخ: 18/11/2011]
7. Freedominfo.org, 11 March 2011. Indian RTI Activists Gather for National Meeting, [على الإنترنت] <http://www.freedominfo.org/2011/03/indian-rti-activists-gather-for-national-meeting/> [بتاريخ: 22/11/2011]
8. Hagan, H., 2011. Developing Records Management in Support of Access to Information, National Records of Scotland [على الإنترنت] <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/arquivos/Hugh-Hagen-Desenvolvendo-um-sistema-de-gestao-de-registros.pdf> [بتاريخ: 15/11/2011]
9. Hazell, R., and B. Worthy, 2010. Assessing the performance of freedom of information, in Government Information Quarterly, No. 27, pp. 352–359
10. Hordijk, M.A., 2009. Peru's Participatory Budgeting: Configurations of Power, Opportunities
11. for Change, The Open Urban Studies Journal, No. 2, pp. 43-55
12. Hogge, B., 2010. Open data study: New technologies, Transparency & Accountability Initiative [على الإنترنت]
13. http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/open_data_study_final1.pdf [بتاريخ: 23/10/2011]
14. ١٥. والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة 2200A (XXI) بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ [على الإنترنت] http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm [بتاريخ: ٢٠١١/١١/٦]
15. ITU ICT EYE, 2010. Estimated Internet users, fixed Internet subscriptions, fixed broadband subscriptions [على الإنترنت] <http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Indicators/Indicators.aspx> [بتاريخ: 25/08/2011]
16. Kejriwal, A., 2003. More stories of Parivartan, India Together, April 2003, [على] <http://indiatogether.org/2003/apr/gov-rtidelhi.htm> [بتاريخ: 29/11/2011]
17. Mendel, T., 2008. Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, Paris, UNESCO
18. Mendel, T., 2010. The Right to Information a Human Right, [على الإنترنت] http://www.law-democracy.org/?page_id=61 [بتاريخ: 5/11/2011]

20. Mishra, N., 2003. People's Right to Information Movement: Lessons from Rajasthan, Human Development Resource Centre, [على الإنترنت] <http://data.undp.org.in/hdrc/dis-srs/Rajasthan/Right%20to%20Info.pdf> [بتاريخ: 22/11/2011]
21. Mphindi, H., 2008. Digital Divide and e-governance in South Africa, Tshwane University of Technology [على الإنترنت] http://www.ais.up.ac.za/digi/docs/mpihidi_paper.pdf [بتاريخ: 15/09/2011]
22. Ninua, T. 2011 (١٥ يونيو). Kenya champions open data in Africa, Space for Transparency [على الإنترنت] <http://blog.transparency.org/2011/07/15/kenya-champions-open-data-in-africa/> [بتاريخ: 17/11/2011]
23. Opendata.go.ke, 2011. Open Data: The bigger picture, [على الإنترنت] <http://opendata.go.ke/> [بتاريخ: 17/11/2011]
24. Opendata.go.ke, 2011b. Dataset suggestions, [على الإنترنت] <http://opendata.go.ke/nominate> [بتاريخ: 17/11/2011]
25. Open Society Justice Initiative, Countries with Access to Information Provisions in the National/Federal Laws, and Dates of Adoption and Significant Amendments, Access 2 Info [على الإنترنت] <http://right2info.org/laws> [بتاريخ: 6/11/2011]
26. Provost, C. 2011 (13 July). Kenya opens its books in revolutionary transparency drive, The Guardian [على الإنترنت] <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/jul/13/kenya-open-data-initiative> [بتاريخ: 17/11/2011]
27. Puddephatt, A., 2009. Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom, Washington DC, World bank Institute
28. Rasool, F. 2011 (22 March), Thusong centres can't tackle ICT, ITWeb [على الإنترنت] http://www.itweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=42220:thusong-centres-cant-tackle-ict [بتاريخ: 15/09/2011]
29. Rishmawi, M., 2010. The Arab Charter on Human Rights and the League of Arab States: An Update, in Human Rights Law Review, Vol. 10, No. 1, pp. 169-178
30. Right2Info, Access to information: Overview and statutory goals, [على الإنترنت] <http://right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory> [بتاريخ: 5/11/2011]
31. RTI Assessment & Analysis Group (RaaG) and National Campaign for People's Right to Information (NCPRI), 2009. Safeguarding the Right to Information: Report of the People's RTI Assessment 2008, [على الإنترنت] <http://www.centreforcommunicationrights.org/images/stories/database/debate/india-safeguarding-executivesummary.pdf> [بتاريخ: 28/11/2011]
- 32.
33. Rti.Gov.In, RTI Act, [على الإنترنت] <http://www.righttoinformation.gov.in/> [بتاريخ: 5/11/2011]
34. Sunday, F., 2011 (٢٤ يونيو). Kenya: Open Data Portal's Success Hinges On High Speed Internet, AllAfrica.com [على الإنترنت] <http://allafrica.com/stories/201107141106.html> [بتاريخ: 17/11/2011]

35. Surie, M.D., 28 September 2011, Right to Information in India: An Effective Tool to Tackle Corruption, In Asia [على الإنترنت] <http://asiafoundation.org/in-asia/2011/09/28/right-to-information-in-india-an-effective-tool-to-tackle-corruption/> [بتاريخ 28/11/2011]
٣٦. مراكز خدمات الشوسونج، عن المراكز (على الإنترنت) <http://www.thusong.gov.za/news/success/laingsburg2.html> [بتاريخ 22/11/2011]
37. Transparency International, Southern African Development Community (SADC) Protocol against Corruption, [على الإنترنت] http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/sadc_protocol [بتاريخ 7/11/2011]
٣٨. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة رقم 217 A (III) of 10 ديسمبر 1٩٤٨ [على الإنترنت] http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm [بتاريخ: ٢٠١١/١١/٦]
39. Vleugels, R., 2011 (9 October). Overview of all FOI laws, Fringe (Special Issue) [على الإنترنت] <http://right2info.org/laws> [بتاريخ: 6/11/2011]
40. Venkatachallam, U. 2011 (14 November), Kenya Open Data Initiative (KODI) Heralds a New Era for Access to Information, Partnership for Transparency Fund [على الإنترنت] <http://ptfund.org/kenya-kodi-information-access/> [بتاريخ: 17/11/2011]
41. World Bank Institute, 2011. WBI in Action: Driving Force Behind Kenya's Open Data Initiative Speaks of the Effort, [على الإنترنت] <http://wbi.worldbank.org/wbi/stories/driving-force-behind-kenya%E2%80%99s-open-data-initiative-speaks-effort> [بتاريخ 17/11/2011]
42. World Bank, 2011b (11 October). Open Data: Kenya, Moldova Yield Lessons for Developing Countries, World Bank [على الإنترنت] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23020989~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> [بتاريخ: 17/11/2011]

الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر

(إشكاليات وتحديات)

منتدى البدائل العربي للدراسات

باحث رئيسي

محمد العجاتي (المدير التنفيذي)

باحثون

خلود خالد (باحث مساعد)

عمر سمير (مساعد باحث)

لا يوجد اتفاق على تعريف موحد للشفافية وإنما اختلف الدارسون على تعريفها وإن كان الاتفاق الأساسي حول الشفافية هو أنها عنصر هام من عناصر الديمقراطية لما تحمله من مساواة في الحصول على المعلومات وخلق فرص متساوية للمواطنين. هناك العديد من التعريفات لمفهوم الشفافية منها أنها تعميم المعلومات بحقوق المواطنين والخدمات التي يحق لهم الحصول عليها وسبل الحصول على تلك الحقوق وتقييمها. وهو ما يتطلب توفير المعلومات الدقيقة في توقيتها وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة^(١).

وفي جهة أخرى تقوم الشفافية على التقييم بوضوح للقطاع الحكومي وباقي القطاعات وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة وفقا لآلية محددة يطلع عليها الجمهور وتحدد فيها توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية^(٢).

وفي هذا الإطار يرى خبراء صندوق النقد الدولي أن الشفافية هي الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي والنوايا السياسية والاقتصادية وحسابات القطاع العام التي من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية وحشد تأييد القوى السياسية والاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون على علم تام بمجريات الأمور^(٣).

(١) "مصر في المركز ١١١... والرشوة أصبحت من حقائق الحياة" منظمة الشفافية الدولية، موقع "بص وطل" على الرابط التالي:
<http://www.boswtol.com/politics/news/10/mav/10/13002>

(٢) "مفهوم الشفافية"، جريدة الأمة العراقية على الرابط التالي،
<http://ummaiq.com/old/modules.php?name=News&file=article&sid=15395>

(٣) تقرير المالية العامة ٢٠٠٧، صندوق النقد الدولي، على الرابط التالي
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

يمكننا من التعريفات المختلفة للشفافية تحديد مجموعة من المحددات لهذا المفهوم:

١. حرية تداول المعلومات.
٢. مكافحة الفساد.
٣. المحاسبية.
٤. المشاركة.

وبناء على هذه المؤشرات يمكننا تحديد مجموعة من المؤشرات الخاصة بالنظام السياسي والتي يمكن على ضوءها قياس مدى توفر الشفافية في هذا النظام:

١. تداول المعلومات: من حيث درجة صعوبة حصول المواطن على المعلومات وغياب حرية تداول المعلومات مؤكدة أنه لا يتوافر أمام المواطنين المصريين طرق، بالتالي من المهم تواجد نظام إفصاح حكومي لتطبيق الشفافية.
٢. الفساد ووجود آليات لمكافحته و الوقاية منه، فغياب مثل تلك الآليات يؤدي إلى هشاشة في النظام السياسي وتضخم دور الدولة التي لا تقبل المعارضة.
٣. المحاسبة والقدرة على الرقابة، عبر التفاعل مع الحكومة ومساءلتها في ظل اتسام آليات المساءلة بالضعف وهيمنة السلطة التنفيذية على الفروع الأخرى في الحكومة، هي مجموعة المبادئ والأسس والقواعد التي تهدف إلى المساعدة في فرض الرقابة المالية والقانونية على موارد الحكومة المالية ونفقاتها. يمكن تعريف المحاسبة الحكومية بأنها كافة عمليات إثبات وتحصيل وصرف الموارد الحكومية ثم تقديم التقارير الدورية عن تلك العمليات ونتائجها للجهات المختلفة، وتهدف المحاسبة الحكومية إلى إمداد الجهات المعنية بالبيانات المالية الحكومية.^(١) وهي تختلف عن المراقبة التي هي التحكم في المعلومات والأفكار التي تنتشر في المجتمع^(٢)، وهي أحد العناصر الهامة لوجود إفصاح حكومي فعال.

^(١) تعريف المحاسبة الحكومية، منتدى مفهوم، كلية المحاسبة، على الرابط التالي

<http://www.mfhom.com/vb/t16865.html>

^(٢) مقال بعنوان "ما هي الرقابة"، موقع "حملة حرية الانترنت الدولية" على الرابط التالي

gilc.org/speech/losistudy/censorship

٤. انفتاح النظام السياسي، بما يسمح بمشاركة شعبية حقيقية، وتمكين المجتمع المدني من القيام بدوره. وركن أساسي فيها حرية التعبير عن الرأي والمساحة المتاحة لوسائل الإعلام والصحفيين.

ومن هنا تأتي أهمية مفهوم الشفافية في الحالة المصرية إذ تعد مكونا أساسيا يجب العمل على تنميته وتطويره كجزء من المرحلة الانتقالية والسعي للتطور الديمقراطي في مصر، إذ يرى بعض المهتمين بدراسة الشفافية أن مفهوم الشفافية شديد الارتباط بمفهوم الديمقراطية ذاته، ذلك لأن الديمقراطية قد لا تتمتع بالشفافية بالضرورة، خاصة حينما نجد فيها أن درجات كبيرة من عدم الشفافية تشوب مجالات عدة في نظمها^(١) فالنظم الديمقراطية بطبيعتها تقل فيها درجات الفساد، فرغم أن كثير من النظم الديمقراطية ينتشر فيها مرض الفساد لكن ضبط الفساد في هذه النظم يكون أيسر لتوفر وسائل الإعلان والنشر، كما أن مفهوم الشفافية أوسع من كونه مجرد آلية لكشف الفساد بل هو آلية لقياس درجة صلاح الحكم والمجتمع أيضا، فالشفافية عنصر رئيسي من عناصر المساءلة البيروقراطية يترتب عليه جعل جميع الحسابات العامة وتقارير الحسابات المتاحة تحت الفحص العمومي الدقيق. فالشفافية تقي من الأخطاء الحكومية، ومن ارتكاب خطأ في تقدير الموارد ومن الفساد في استخدامها.

رغم أن مصر تعتبر من أوائل الدول التي وقعت ميثاق مكافحة الفساد عام ٢٠٠٣، وأن مفهوم الشفافية يرتبط ارتباطا وثيقا بمكافحة الفساد^(٢). لكن في الواقع لم تساهم هذه المبادرة في توفير جو عام من الشفافية في مصر وهو ما جعل مصر تحتل المركز (١١٥)^(٣) من بين ١٨٠ دولة في إحصائيات ٢٠٠٩ ولقياس مدى غياب الشفافية في مصر يمكن قياس المؤشرات السابقة فيما يخص الوضع في مصر منذ توقيع الميثاق وحتى ثورة يناير ٢٠١١، والتي بدأت ضد القهر والفساد، وذلك على أربعة مستويات: التشريعات، الهياكل، الأداء والممارسة، وأخيرا من حيث البعد الثقافي داخل المؤسسات أو المجتمع.

(١) مقال بعنوان "هل الشفافية ضرورية للقضاء على الفساد؟" فوزي نصر، مجلة الحوار المتمدن - العدد: ١٤٣١ - ٢٠٠٦ / ١ / ١٥

على الرابط التالي، <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=54819>

(٢) الترويج للشفافية وتعزيز النزاهة في المنطقة العربية، مصر في بؤرة التركيز، منظمة الشفافية الدولية،

http://www.transparencv.org/regional_pages/africa_middle_east/current_projects/mabda_ar/focus_countries/egypt

(٣) ملفات الفساد بعد التنحي، حسام رمضان، على الرابط التالي،

<http://www6.mashv.com/home/tahrir-egypt/corruption-files>

أولاً:- تداول المعلومات في الحالة المصرية:

أ- على مستوى التشريعات:

من المهم الفصل بين التطبيق العملي ونص القوانين فيما يتعلق بحرية تداول المعلومات وذلك لأنه لو تابعنا القوانين المصرية لوجدنا إنها تتيح قدر من حرية تداول المعلومات للمواطن العادي إلا أنها تحجب البعض الآخر تحت تحفظ "الأمن القومي" للبلاد. لم ينص آخر دستور مصري (دستور ١٩٧١) على حرية تداول المعلومات في موادها باستثناء المادة ٢١٠ الخاصة بحرية الصحفيين في الحصول على الأنباء والمعلومات طبقاً للأوضاع التي يحددها القانون. كما نصت المادة 106 من الدستور على أن جلسات مجلس الشعب علنية، ويجوز انعقاده في جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين من أعضائه على الأقل، أي أن الأصل هنا هو العلانية وليس السرية. وفي هذا الصدد أيضاً نص الدستور في مادته رقم 169 على أن جلسات المحاكم العلنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية. إلا أنه لا توجد أي معايير لأي من الحالتين وتبقى الأمر في يد الجهات التنفيذية، مما يجعل هذا الحق عرضه للاستخدام المتعسف. كما نصت المادة 49 من الدستور على أن تكفل الدولة حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي وتوفر الوسائل لتشجيع ذلك.

وعلى صعيد آخر فقد جاءت التعديلات الدستورية التي جرت في مارس 2007 ببعض الأمور التي تساعد على المزيد من الشفافية المالية فيما يتعلق بالموازنة العامة للدولة والحساب الختامي إذ قامت بتعديل المادة (115) الخاصة بطريقة وتوقيت عرض الموازنة العامة للدولة على مجلس الشعب، وذلك عن طريق السماح للمجلس بإدخال تعديلات عليها دون موافقة مسبقة للحكومة، كما كان عليه الوضع قبل هذه التعديلات، وثانياً بزيادة مدة المناقشة والنظر في الموازنة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم الموازنة قبل ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية الجديدة بدلاً من شهرين.

كما أنه هناك بعض القوانين التي تساعد على حرية تداول المعلومات منها قانون المناقصات والمزايدات حيث تخضع كل من المناقصة العامة والممارسة العامة لمبادئ العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية المنافسة وقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد يتم الإعداد والنشر في صحيفتين يوميتين للقوائم المالية للبنك كل ثلاثة أشهر ويرفق بهذه القوائم موجز لتقرير مراقب الحسابات وفقاً لمعايير المراجعة

والمحاسبة المصرية إضافة إلى قانون سوق المال يجب على كل شركة نشر ملخص واف للتقارير النصف سنوية والقوائم المالية السنوية في صحيفتين يوميتين صباحيتين واسعتي الانتشار إحداهما على الأقل باللغة العربية. هذه الأمثلة من القوانين توضح أن المشرع المصري قد حرص على نشر المعلومات والبيانات الأساسية على نطاق واسع، ولكنها جميعا تقع في المجال الاقتصادي، والذي رغم أهميته إلا أن هناك العديد من المجالات الأخرى التي ينظمها قوانين تعمل على ضمان حجب المعلومات وبل ومعاقبة من ينشرها. متضمنا (القانون ٣٥ بشأن الإحصاء والتعداد^(١)، قانون العاملين المدنيين بالدولة^(٢)).

ربما من المنطقي أن تكون مثل هذه القوانين موجودة لحماية المعلومات والأسرار الحكومية حفاظا على الأمن القومي للبلاد وهو أحد العضلات الرئيسية التي تواجه حرية تداول المعلومات في أي من البلاد، إلا أن الفيصل في تلك المعضلة هي الممارسات الفعلية لهذه القوانين وكيفية استخدامها للبت فيما يتعلق بالمعلومات المتاحة للمواطنين. وفي الحالة المصرية كان القانون مطبقا بيد حديدية لدرجة تحد من حرية التعبير عن الرأي واختلط أمن الدولة (بأمن النظام) بحيث يتم حبس أو معاقبة كل من ينشر ما يعارض النظام، وكانت أحد الوسائل لذلك هو التعتيم ووضع سلاسل روتينية على الحصول على تلك المعلومات.

^(١) أشارت المادة الثالثة من القانون المذكور إلى أن البيانات الفردية التي تتعلق بأي إحصاء أو تعداد سرية ولا يجوز إطلاع أي فرد أو هيئة عامة أو خاصة عليها أو إبلاغه شيئا منها. كما لا يجوز استخدامها لغير الأغراض الإحصائية أو نشر ما يتعلق منها بالأفراد إلا بمقتضى إذن مكتوب من ذوى الشأن ولا يجوز استغلال أي بيان إحصائي كأساس لربط الضريبة أو لترتيب أي عبء مالي آخر ولا يجوز اتخاذها دليلا في جريمة أو أساس أي عمل. كما نصت المادة الرابعة معدلة بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٢ بأنه يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من اخل بسرية البيانات الإحصائية أو افشى بيانا من البيانات الفردية أو سرا من أسرار الصناعة أو التجارة أو غير ذلك من أساليب العمل التي يكون قد اطلع عليها بمناسبة عمله في الإحصاء أو التعداد.

^(٢) تنص مادة (٧٧) من القانون المذكور على انه يحظر على العامل : فقرة (٧) أن يفشى بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحا له بذلك كتابة من الرئيس المختص. فقرة (٨) أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك , ويظل هذا الالتزام قائما ولو بعد ترك العامل الخدمة.

٢- على مستوى الهياكل:

يجمع الباحثون والإعلاميون في مصر على أنه ليس من السهل الحصول على المعلومات في بلدنا، فهي ليست متاحة للجميع وللحصول على ملف ما يجب أن يقوم الفرد بالحصول على تصريح من الجهة المعنية، وظل الأمر على ما هو عليه بل ازداد الوضع سوءاً بأنه أصبح إخفاء المعلومات جزءاً من الثقافة المصرية وأصبحت المعلومات التي من الصعب الحصول عليها هي من المعلومات التي لا تمت للمعلومات الحكومية بأي صلة. على سبيل المثال يمنع الطلاب في دار الوثائق القومية من الاطلاع على بعض الوثائق التي تجاوز عمرها مئات السنين أو استخدام أي منها في العمل البحثي إلا عن طريق الحصول على تصريح من الجامعة ثم الموافقة عليها من جانب الدار وهناك البعض الآخر من الوثائق لا يسمح بالاضطلاع عليها من الأساس.

٣- على مستوى الممارسة والأداء:

لا تقتصر حرية تداول المعلومات على مجرد إتاحة تلك المعلومات للأفراد وإنما تحدث جودة المعلومات فرقاً كبيراً، ففي مصر غالباً ما تكون المعلومات المتاحة سطحية وغير كاملة وفي بعض الأحيان تتضارب المعلومات الصادرة من نفس الجهاز الحكومي المختص قد يكون ذلك بسبب التعقيم على المعلومات وفرض السرية عليها مثل المعلومات المتاحة حول توزيع الصحف، فبعض المسئولين يعتبرونها رقماً من الأرقام المتعلقة بالأمن القومي ولا يجوز تداوله وخاصة الصحف القومية، والبعض الآخر يذم بتصريحات حول عدد المطبوعات الصادرة عن الصحف القومية مبالغاً فيها بشكل كبير لا يدركه سوى متخصص في الإحصاء، أو متابع جيد، وأيضا الإجراءات المتعلقة بالالتحاق بوظائف معينة وكليات بعينها، فلا أحد يعرف تفاصيل درجاته في امتحانات كليات الشرطة والكليات العسكرية سواء أجتاز الاختبار أو لم يجتزه وكذلك امتحانات الالتحاق بالهيئات القضائية والدبلوماسية ممثلة في وزارة الخارجية، برغم أن هذه المعلومات ليست سرا من أسرار الأمن القومي في أي دولة في العالم. وفي الأحيان الأخرى لا يتم الإفصاح عن تفاصيل المعلومة ويكتفي بالمعلومة الرئيسية على الرغم من أن هذه المعلومات تكون متاحة في دول أخرى ببساطة.

٤- على مستوى الثقافة:

كما سبق أن أشرنا هناك أمثلة عديدة يتم فيها التعامل مع المعلومات باعتبارها أساساً سرية وأن تداولها هو الاستثناء وليس الأصل وهو نابع من الثقافة المركزية التي

تنحى إلى حالة أبوية من الدولة والجهاز البيروقراطي الخاص بها في مصر، وغياب المعايير التي تحدد أسباب المنع أو طبيعة المفاهيم التي تدعوا إلى ذلك مثل "الأمن القومي" و"المصلحة العامة" وترك تفسير ذلك لجهات الإدارة نمت لديهم ثقافة حجب المعلومة.

ثانياً: - مكافحة الفساد وإيانه في الحالة المصرية:

١- على مستوى التشريعات:

القانون المصري لا يتناول موضوع المساءلة ومحاربة الفساد بشكل يضمن فاعليته. فبالرغم من المناقشات والمقترحات التي تقدم بها مفكرون ومتخصصون كباراً وأدارها المجتمع المدني بكفاءة عالية حول قوانين مكافحة الفساد ومنع الاحتكار قبل وبعد الثورة إلا أن هذه القوانين ثبت أنها عندما دخلت أدرج المسئولين تم تجميدها بل والتعتيم والتكتم عليها بشكل مثير للجدل ثم يتم اختراع قوانين أو مقترحات بقوانين أخرى من قبل الحكومات التي تعاقبت على مصر في هذه المرحلة الانتقالية بمسميات مشابهة مع إفراغها من مضمونها، ولعل ذلك يبرره أن أيا من تلك الحكومات لم تكن معبرة عن روح الثورة التغييرية بقدر ما هي محاولة لإصلاح خط عام دون تغييره أو قناعة بإمكانية تغييره.

٢- على مستوى الهياكل:

إدماج رجال الأعمال في الحياة السياسية وبالتالي يتفشى الفساد السياسي، يفترض لمكافحة الفساد في الهياكل الإدارية لأي دولة تسعى لتحقيق النمو وتحترم مواطنيها أن يكون هناك فصل بين السلطة والثروة كشرط أساسي لانخفاض نسب الفساد وجعلها في حدها الأدنى، لكن ما حدث في مصر في العقد الأخير لنظام مبارك هو تزاوج صريح للسلطة والثروة ومن ثم خلق مناخ ملائم تماماً لنمو الفساد لأقصى درجة ممكنة، إذ أن السلطة وحدها مصدر للإغواء قد لا يمكن مقاومته لدى مسئول جاء بناء على قاعدة الولاء والبراء للحزب الحاكم، ناهيك عن ارتباطه بمصدر قوى للإغواء كالثروة في حكومة كان ما يقرب من ثلث أعضائها رجال أعمال كبار كحكومة أحمد نظيف، ولعل حجم وعدد قضايا الفساد التي هي قيد التحقيق في

(١) انظر مثلاً متابعة عبد المعطى أحمد بعنوان "اقتراح بمشروع قانون لمكافحة الفساد" في جريدة الأهرام بتاريخ ٢٠١١/٤/٨،

على الرابط التالي: <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=466092&eid=5379>

مصر والمتورط فيها معظم هؤلاء وأسرهم تؤكد القاعدة التي أشرنا إليها فلقد سارع إلى الهرب خارج البلاد أثناء الثورة رجال الأعمال في هذه الحكومة، وتمكن اثنان منهما من الهرب⁽¹⁾، ومن يتم التحقيق معهم في قضايا فساد هم رجال أعمال تم إدماجهم في العملية السياسية بشكل أو بآخر، كما أن نسبة رجال الأعمال في مجلسي الشعب والشورى في ٢٠٠٥، ٢٠١٠ كانت كبيرة جدا، ناهيك عن التزاوج الطبيعي للسلطة والثروة في أجهزة الدولة بما فيها القضاء، وهو ما جعل من الفساد الكبير عنوانا لهذا العقد إذ تزاوجت السلطة والثروة في كل أوجه السلطة وفي معظم مؤسسات الدولة.

٣- على مستوى الأداء والممارسة:

لو كان الفساد منتشرًا على مستوى الهياكل دون أن يمتد للممارسات ربما لم يكن ليؤثر كثيرا في التبكير بالسعي للتغيير ممثلا في الثورة، لكن في الحقيقة لا يمكن فصل الهياكل عن الممارسات التي تصدر عن الأفراد الذين يصبحون عبارة عن أدوات لتنفيذ لوائح وقوانين هي بطبيعتها فاسدة ومشجعة على الفساد، ولم يتبع حتى في إصدارها لا قبل الثورة ولا بعدها أدنى درجات الشفافية⁽²⁾، ولعل الموظف العام الذي يعيش في هذا السياق ويتحول هو بدوره إلى ضحية من ضحايا الفساد سواء في إجراءات التعيين أو الترقية أو حتى الأجازات والمكافآت، ومع استمرار ممارسات الفساد في المصلحة التي ينتمي إليها بتواتر وباضطراد يصبح الفساد ثقافة لديه إذ يكون اختياره بين الاندماج في ممارسة الفساد أو ترك عمله، وهو اختيار صعب في ظل ثقافة "إن فاتك الميري انمرغ في ترابه" وفي ظل غلاء متعمد وممنهج للأسعار، ورؤية لأن الدولة هي موظفيها فقط وهم محدودي الدخل بالضرورة رغم التفاوت الشديد في الأجور داخل المصلحة الحكومية الواحدة من دون أساس منطقي لهذا التفاوت، ناهيك عن نظرات بقية المواطنين الذين هم في معظمهم معدومي الدخل لهؤلاء الموظفين والذين يمكن تلخيص علاقتهم بهم في جملة جرت على الألسنة مفادها "إن كان لك عند الكلب حاجة قل له: يا حاج بيومي"، وهو ما يجعل من أصغر موظف رئيسا متسلطا على

⁽¹⁾ حيث تمكن رشيد محمد رشيد وزير التجارة والصناعة والذي كان مرشحا لرئاسة الحكومة أثناء الثمانية عشر يوما الأولى في الثورة من الهرب إلى الإمارات، وكذلك بطرس غالي وزير المالية إلى لندن.

⁽²⁾ ما قام به المجلس العسكري من نشر مراسيم بقوانين متعلقة بشيخ الأزهر والانتخابات الرئاسية بتاريخ سابقة على تولى مجلس الشعب المنتخب السلطة التشريعية، والتعتيم حول مدى نشرها في الجريدة الرسمية من عدمه هو مثال على ذلك.

الشعب في مكانه ويصنع منه ديكتاتورا وفسادا وساعيا لتوريث السلطة المزعومة لأبنائه بكل وسائل الفساد المتاحة لديه، وهو يمارس مع مديره ما يمارسه المواطنون معه من تبجيل وتعظيم زائدين عن اللازم فيصبح مدير أي مصلحة حكومية هو المتحكم فعلا في مصائر موظفيها وهو في نفس الوقت خاتم في إصبع من وصله إلى هذا المكان ومن ثم يسهل تمرير كافة سياسات الفساد من بيوع لأراض كما في قضايا بالتم هيلز ومشروع توشكى وغيره، وقضايا بيع الغاز لإسرائيل والفساد المجحف في نصوص الاتفاق، وتزوير ما يلزم تزويره من عقود أو انتخابات أو غيرها، مع توافر سياق مناسب يجعل هم الغالبية العظمى من المواطنين هو البحث عن رغيف الخبز أو اسطوانة البوتاجاز وبمفرده دون البحث عن أي سبب أو تفسير لتلك الأزمات.

٤- على مستوى الثقافة:

ليست الهياكل ولا القوانين وحدها هي المسوغ الرئيسي للفساد وتفشى الرشوة والمحسوبية في كافة أجهزة الدولة المصرية، بل تلعب الثقافة دورا محوريا حتى ولو كان تابعا في تغييب الشفافية وانتشار الفساد، فالمواطن ينظر إلى الموظف الفاسد باعتباره مغلوب على أمره - وهي رؤية ربما صحيحة جزئيا لكن لا ينبغي أن تستخدم لتبرير فساد- ومن ثم فالرشوة ليست حراما ولا عيبا بل هي إكرامية ودليل فخر وشرف للمواطن أن يدفعها أمام الناس، كما أن الموظف نفسه ينظر إلى الجهاز الذي ينتمي إليه باعتباره سرقة حلال بل وفرض طالما أنه لم يعطيه ما يكفيه ومن ثم يأخذ هذا الحق من المواطنين ومن أي وسيلة يستطيع أن يأخذ بها، ولو نظر إلى حجم ما ينجزه من عمل لعلم أنه لا يستحق ما يأخذه مهما كان قليلا، بل ظهرت فتاوى تبيح الرشوة طالما هي السبيل الوحيد لقضاء الحاجات وبرغم ما قد تكون عليه من صحة فقد استخدمت من قبل الكثيرين لتبرير الفساد وجعله الوسيلة الوحيدة فعلا للحصول على الحقوق.

ثالثا:- المحاسبة والرقابة في الحالة المصرية:

١- على مستوى التشريعات:

هناك العديد من أجهزة الرقابة في مصر وهي الرقابة الإدارية، ومباحث الأموال العامة، والكسب غير المشروع، والبنك المركزي المصري، والتفتيش القضائي، وإدارات الرقابة المحلية كلا في اختصاصه. لكن الجهاز العام المختص بذلك هو الجهاز المركز

المركزي للمحاسبة ويختص بالإشراف على أعمال الجهاز الإدارية و المالية و الفنية، وعلى العاملين به و يصدر القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعماله.

لقد زادت اختصاصات الجهاز المركزي للمحسابات بشكل كبير، فلقد كانت تتمثل في مراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها عند إنشائه عام ١٩٤٢، أما الآن فأصبح الجهاز يمارس أنواع الرقابة الآتية:^(١)

١. الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني. الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات.

٢. الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة. والرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاءة والفاعلية وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد وصحة دفاتها وسلامة إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.

٣. الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية. يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن المسئولية عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها.

وكما هو واضح فالجهاز ليس مخولاً بالمحاسبة وليس له حق التحقيق، وإنما يتوقف دوره عند تقديم التقرير للجهات المختصة أي أن دوره يتوقف عند حدود الرقابة.

^(١) حرية الرأي والتعبير في مصر "تحليل سياسيات الدولة ٢٠٠٩"، الموقع الخاص بالمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية على الرابط التالي <http://ecesr.com>

٢- على مستوى الهياكل:

أثير كثيرا فكرة تعددات الجهات الرقابية في مصر وتضارب اختصاصاتها، إلا أن الخطر كذلك كان دائما التساؤل حول مدى استقلاليتها ونعود للمثال الخاص بالجهاز المركزي للمحاسبات، فعلى الرغم من أن القوانين السابقة تضمن الاستقلالية للجهاز إلا أن التعديلات التي تمت على القوانين الخاصة بالجهاز، كلفت رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجهاز ومدته ٤ سنوات قابلة لتجديد وبالتالي يتبع الجهاز لرئيس الجمهورية رأس السلطة التنفيذية رغم أن الأساس في الجهاز هو الرقابة عليها.

بعد ثورة ٢٥ يناير ظهرت ملفات فساد لا حصر لها وهو ما مما يثبت أن الجهاز تابع للسلطة التنفيذية ولم يتم بالعمل المطلوب إذا أضفنا إلى ذلك التعتيم وعدم وجود حرية تداول المعلومات فيمكن أن نستنتج أن الكثير من الأموال العامة وقضايا الفساد كانت واسعة الانتشار خاصة في ظل غياب رقابة شعبية.

٣- على مستوى الأداء والممارسة:

يصف المراقبون تقارير الأجهزة الرقابية في مصر بأنها كلها مجرد حبر على ورق، لأن الأمر دائما مرتبط بقرارات القيادة السياسية. و تقاريرها كان مصيرها الحتمي كل عام... "الدفن بين أكوام تراب المخازن" و يدور التساؤل حول معقولية أن تراقب هذه الأجهزة أداء الحكومة، ثم تسلم تقاريرها إلى ذات الحكومة.. ممثلة في "الوزير المختص"؟! أليس من المنطقي أن تسلم للنائب العام ليجري تحقيقاته؟^(١) وهو ما نتج عنه غياب لأي محاسبة حقيقية ليس فقط في جرائم إهدار المال العام بل وفي كوارث شهدتها البلاد مثل صخرة الدويقة التي سقطت على سكان المنطقة بسبب مياه الصرف الصحي، عبارة السلام، التي غرق ركابها بسبب قدم عمرها وعدم القيام بالصيانة اللازمة إضافة إلى بطئ وصول النجدة إلى الركاب.. الخ.

٤- على مستوى الثقافة:

حقيقة مريرة يلمسها الباحث فيما يتعلق بموضوع الشفافية وحرية تداول المعلومات، فالثقافة المجتمعية المصرية لديها قابلية عالية للكتمان والتعتيم، بل هي ثقافة تقوم في معظمها على الكتمان، فنادرا ما تجد أحدا يعرف بالضبط مرتب والده أو

^(١) مقال بعنوان: "أجهزة الرقابة في مصر.. كرافته شيك على صدر النظام"، هيثم الغيتاوي، موقع جريدة الغد المصرية

على الرابط التالي - http://www.elghad.com/Read.asp?News_Id=2010100003271

والدته أو ولده أو احد أقربائه إن لم يكن هو المحاسب الذي يعطيه هذا الراتب، بل إن كثيرا من شركات القطاع الخاص لا يعرف العاملون فيها رواتب زملائهم في نفس الدرجة لأن الرواتب تسلم بشكل فردي ومن المدير المالي للشخص مباشرة، وبالتالي لا يعلمها سوى مدير شؤون الأفراد والمدير المالي. ويدعم هذه الثقافة ارتباط بعض مقولاتها بالفهم الخاطئ لنصوص متعلقة بالعقائد والأديان وخاصة فيما يتعلق بموضوع الحسد والعين وما إلى ذلك من ترهات - برغم عدم إنكارنا لها - يبالغ الناس فيها ويجعلونها محركا ومحددا أساسيا لمعظم تصرفاتهم وعلاقاتهم.

وإذا كانت الثورة قد قامت لمكافحة هذا السرطان المسمى بالفساد، فإن العائق الرئيسي أمامها هو تغيير الثقافة التي تتعامل مع الفاسدين بمنطق "عفى الله عما سلف" دون النظر إلى حجم وجسامته ما ارتكبه من جرائم تجعلنا نستطيع القول بأنهم حولوا مصر إلى مصنع كبير للفساد، ولع ما يتجه إليه البعض سواء من المسؤولين أو قادة الرأي العام من التصالح مع المستثمرين المتورطين في قضايا فساد مقابل تعويضات هزيلة هو جزء من هذه الثقافة التي قد تقود إلى موجات ثورية عنيفة لمواجهة تغيير الهيكل بما يتوافق مع الحالة الثورية وروح الثورة التغييرية لا الإصلاحية.

رابعا:- الانفجاح السياسي في الحالة المصرية:

1- على مستوى التشريعات:

بقاء حاكم واحد في السلطة مسيطرا على كل أشكالها يحول الموظفين العموميين إلى شلة منتفعين من هذا الحاكم وعصابته، ناهيك عن كون معظم قادة الجهاز الإداري أعضاء فيما يسمى بالحزب الحاكم الذي تلتصق به هذه الصفة، ويعبر عنها القانون بعباراته وبتصريحات القائمين على وضعه الذين هم بالضرورة أعضاء في هذا الحزب الحاكم، وفي الحقيقة فإن مسألة بقاء حاكم واحد في السلطة لمدة ثلاثين عاما مع ترسانة من القوانين المكرسة للفساد في مصر هو فساد بالقانون إذ أن الرئيس السادات نفسه عندما قام بتعديل الدستور في عام ١٩٨١ لينص على لا نهائية مدد تولي الرئاسة - وبالمناسبة لم يكمل ولايته الثانية وفقا لدستور ١٩٧١، كان قد أوجد الأرضية الخصبة للفساد والاستبداد شجع على نموه فيها وجود القابلية الثقافية التي تحدثنا عنها آنفا، وكرستها ترسانة التشريعات والقوانين والتعديلات الدستورية في مارس ٢٠٠٥ ومايو ٢٠٠٧، لتجعل من القانون والدستور حاميا للفساد والاستبداد ومكرسا له، ناهيك أيضا عن تدخل الرئيس في أعمال السلطة القضائية بشكل كبير

في عهد وزير العدل الأخير في نظامه ممدوح مرعى الذي حول القضاء لجهاز من أجهزة السلطة التنفيذية.

أما عن حرية التعبير عن الرأي والمساحة المتاحة لوسائل الإعلام، ينص الدستور المصري على حرية الرأي في المادة (٤٧) وكذلك المواد المتعلقة بالصحافة من المادة ٢٠٦ إلى المادة ٢١١^(١). إلا أن القيود الهائلة التي تتضمنها العديد من القوانين مثل المادة ٧٦ والمواد (٦ و٧ و٢١) التي تتماشى مع حرية النشر وحرية الصحافة تجعل هذه المواد التي نص عليها الدستور والعهد الدولي لحقوق المدنية السياسية، لا وجود لها سوى في تقارير الحكومة المصرية وتصريحاتها التي تقدمها للهيئات الدولية أو لجان الأمم المتحدة.

القيود القانونية على حرية التعبير في مصر مثالها الأبرز في تكبير حق إصدار الصحف: طبقا لقانون سلطة الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، يختص المجلس الأعلى للصحافة - الذي تشكله وتسيطر عليه الحكومة - بسلطة إصدار التراخيص للصحف. وقصر حق إصدار الصحف للأحزاب السياسية والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة وبشروط تعجيزية. وفيما إذا صدرت الصحف، فالمجلس الأعلى للصحافة يمارس سلطة وصاية وإشراف على الصحفيين والمؤسسات الصحفية، بل وتقييمهم. كما يحدد المجلس حصص الورق لدور الصحف وتحديد أسعار الصحف.^٢

٢- على مستوى الهياكل:

إحكام السلطة التنفيذية والحزب الحاكم قبضتها على المؤسسات المعنية بمساءلة الحكومة وعرقلة قيامها بمهمتها كما سبق الإشارة، بالإضافة إلى السيطرة على النقابات العمالية من خلال اتحاد عام للعمال يتم تحديد أعضائه من قبل الأجهزة الأمنية، وعلى النقابات المهنية من خلال مرشحين للنظام يضمنوا الفوز عبر وعود خدمية تساندها أو تقدمها الحكومة لأعضاء المهنة مثلما حدث في نقابة الصحفيين عبر "مكرم محمد أحمد" أو نقابة المحامين عبر "حمدي خليفة" أو فرض الحراسة لسنوات على تلك التي يصعب على الحكومة اختراقها والسيطرة عليها كما في حالة

^(١) الموقع الرسمي للحكمة الدستورية العليا، على الرابط التالي

http://hccourt.gov.eg/Constitutions/Egyptian_Constitution.asp

^(٢) مقال بعنوان: الإطار القانوني وحرية التعبير في مصر، المبادرة العربية لإنترنت حر، على الرابط التالي

<http://old.openarab.net/ar/node/207>

نقابة المهندسين. كذلك هيمنة الدولة على الإعلام من خلال وزارة الإعلام، والمجلس الأعلى للصحافة والتي كانت كافة مفاتيحه في يد مجلس الشورى الذي يسيطر عليه الحزب الوطني. وأخيرا قضية استقلال القضاء الذي غيبه نظام مبارك عبر ربطه بالسلطة التنفيذية.

٣- على مستوى الأداء والممارسة:

توجد العديد من الحالات التي قامت فيها الدولة بحبس الصحفيين ومصادرة بعض من الصحف وكشفت التقارير عن المستوى المتدني لحرية التعبير عن الرأي في مصر، رصد التقرير الصادر عن مؤسسة "حرية الفكر والتعبير" في مصر، وجود نحو ٥٥ حالة تعدد على حرية الفكر والإبداع في النصف الثاني من عام ٢٠٠٩، وامتد إحكام النظام قبضته على المعلومات والأخبار والآراء التي تصل إلى الشارع بأن تتم محاسبة الأفراد على ما كتبوه أو نشره من معلومات أو رأي كمقاضاة الصحفي الذي نشر معلومات عن صحة الرئيس السابق بأن تم فيه الإخلال بأمن الدولة ونشر شائعات عن الرئيس. وأثناء ثورة ٢٥ يناير كانت التغطية الإعلامية الرسمية للثورة غير موضوعية وعلى درجة كبيرة من التعقيم مما يوضح السيطرة الكاملة للسلطة التنفيذية على الإعلام وبالتالي محاولة توجيه الرأي العام في مسار محدد.

كان ذلك الحال قبل الثورة وبالرغم من أنه كان من المتوقع أن يختلف الحال بعد الثورة، إلا أن الوضع باق على ما هو عليه وتم رصد عدد من الانتهاكات لبعض القنوات والصحفيين وحتى على بعض المدونين كما كان الحال مع مايكل نبيل الذي تمت مقاضاته وعندما قامت بعض المظاهرات تضامنا معه مع تغطية بعض القنوات للحدث، تمت مصادرة الكاميرات من المتظاهرين وأخذت أفلام التصوير من القنوات الفضائية "قناة الجزيرة"^١. ولم يقتصر الأمر على ذلك بل أن أحداث ماسبيرو الأخيرة كان الإعلام الرسمي هو الوحيد المسموح له تغطية الأحداث ومنعت القنوات الفضائية الأخرى من التغطية واقتحمت قناتين حاولتا بث تغطية الحدث (٢٥ يناير والحررة).

^(١)<http://translate.google.com/translate?hl=ar&sl=en&tl=ar&u=http%3A%2F%2Fen.rsrf.org%2Fegypt-respect-for-freedom-of-expression-05-10-2011%2C41126.html&anno=2> موقع مراسلون بلا حدود على الرابط التالي،

٤- على مستوى الثقافة:

نشط المجتمع المدني في مصر، ونشاطه هذا ليس بعيدا عن التطورات السياسية العالمية التي صاحبت العولمة وتراجع دور الدولة لصالح إما كيانات أكبر كالاتحاد الأوروبي أو تفككها لصالح كيانات أصغر كما في دول ما يعرف بالعالم الثالث، وكان في مصر قبيل الثورة ما يقرب من ٢٤ ألف جمعية مجتمع مدني تابعة لوزارة التضامن الاجتماعي، ولقد كان لجمعيات المجتمع المدني دور فاعل سواء في العمل التنموي والخيري كما في نموذج الجمعية الشرعية وجمعية الأورمان ومصر الخير وغيرها من الجمعيات في القيام بالعمل الخيري الاجتماعي كفى الحكومة لعقود من هبات المهمشين جراء سياسات الخصخصة لصالح شلل المنتفعين، كما أن المجتمع المدني العامل في مجال الوعي والتثقيف والتدريب وتنمية القدرات الذاتية، والذي هو متهم الآن بتهم لا أساس لمعظمها من الصحة إلا بناء على قانون فاسد، فالتمويل الأجنبي للمجتمع المدني موجود في معظم دول العالم، وأساس التعامل معه هو الشفافية فيما يتعلق بموضوع الميزانيات موارد ونفقات، وهذه المؤسسات التي هي متهمة بتدريب ناشطين على تغيير النظام كانت عاملة في ظل هذا النظام دون ملاحقة قانونية وحتى لو حدثت ملاحقات لم تكن لتأخذ هذا الزخم لدرجة أن رئيس الوزراء يعتبرها نكسة اشد من نكسة عام ١٩٦٧، كما اعتبرها البعض أساسا لكل المشكلات، لتظهر في وسائل الإعلام وكأن الثورة كلها مؤامرة قادها المجتمع المدني ضد مصر ويظهر المجلس العسكري وحكومة الجنزوري بمظهر المخلص من هذه المؤامرة^(١)، وتتخذ منها الصحف مادة إعلامية شبه يومية تضمن لها استمرار العناوين الرنانة، والإقبال الجماهيري على الشراء في صحافة وإعلام لا يهمهما سوى نسب المشاهدة والتوزيع دون أن تكلف نفسها مشقة البحث عن الحقائق، في ظل مناخ يغلب على التحقيقات واللجان المشكلة لبحث الأزمات طابع التعقيم والتكتم دون أدنى تقدير لتعطش المواطنين لمعرفة الحقائق والذي هو مصدر الحل في أي من هذه الأزمات.

(١) انظر المصري اليوم بتاريخ الاثنين ١٣ فبراير ٢٠١٢، بعنوان "مصدر: "المشير" يطلب من "الجنزوري" التهدة في قضية المنظمات"،

على الرابط التالي <http://www.almasry-alvoum.com/article2.aspx?ArticleID=328241&IssueID=2410>

خاتمة

بالرغم من تبني مصر بعض القوانين وتوقيعها على المعاهدات التي تتعلق بمسألة الشفافية إلا أن التطبيق العملي ما زال لا يتوافق مع هذه التعهدات. فالفساد الذي ظهرت العديد من ملفاته بعد ثورة ٢٥ يناير والتي تثبت تورط النظام السابق فيه مما يؤكد أن الفساد السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي كان فسادا ممنهجاً، وأن التعتيم على المعلومات الحكومية بحجة الحفاظ على الأمن القومي للبلاد أدى إلى ضعف المؤسسات التي كانت مهمتها الأساسية إما مساءلة النظام ومحاسبته أو نشر المعلومات التي تساعد المواطنين على الرقابة على قرارات حكومتهم. أما الجهاز المعني بالإحصاءات والمعلومات فقد حصن بمجموعة من القوانين الروتينية ليصبح الحصول على ما يدين النظام شديد الصعوبة وهو ما زلنا نعاني منه في محاكمة رؤوس النظام السابق. بل ووصل الأمر إلى أن أصبحت المعلومات العادية التي لا تمس النظام السياسي صعبة المنال ويمكن أن يعزى ذلك إلا أن إخفاء المعلومة أصبح ثقافة مصرية. إضافة إلى أن المؤسسات الرقابية تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية فهي لا تمتلك استقلال كامل لا في مراقبة الحكومة وحتى إذا راقبتها لا تقوم بمحاسبتها وهو ما يخلق نوع من يعيد إنتاج حالة التعتيم على المعلومات.

أما عن حرية التعبير عن الرأي، فقد لعبت السلطة التنفيذية دوراً هاماً في تفصيل القوانين التي تحافظ على ماء وجهها بقوانين "تضمن الشفافية وحرية تداول المعلومات" ولكن النظام السلطوي نجح في الالتفاف حول تلك القوانين وعمل قوانين موازية تتيح لرئيس السلطة التحكم في الجهات المعنية بمراقبة السلطة التنفيذية، وعليه فنحن بحاجة إلى إصلاحات على أربع مستويات أساسية: المستوى التشريعي، ومستوى الهياكل، ومستوى المهنية والمستوى الثقافي.

١- المستوى التشريعي:

- تفعيل القوانين التي تدعم الشفافية بشقيها: حرية تداول المعلومات ومكافحة الفساد.
- تنقية المنظومة التشريعية من القوانين التي تتعارض مع مفهوم الشفافية.
- وضع محددات ومعايير واضحة لما يتحدثون حول سريته وعدم الإفصاح عنه.

- إصدار مجموعة من القوانين لاستكمال منظومة التشريعات التي تكافح الفساد (تضارب المصالح، قوانين الإفصاح،... الخ).
- دعم المبادرات الأهلية التي تعمل في هذا المجال.

٢- مستوى الهياكل:

- تطوير الهياكل الحكومية بتنمية توفر الشفافية وتوفير آليات وميكانيزمات للإفصاح.
- ضمان حيادية أجهزة الدولة عن طريق هياكل مستقلة عن السلطة التنفيذية والتشريعية.
- ضمان استقلالية الجهات الرقابية عن السلطة التنفيذية، كما يجب تحويلها إلى مصدر للمعلومات.
- قدر من اللامركزية تسمح بتداول المعلومات.
- فيما يتعلق بالقطاع الخاص والأهلي معالجة إشكالية العلاقات بين الملكية والشفافية، وخاصة في المؤسسات الإعلامية.

٣- مستوى المعنية:

- خلق آلية للرقابة ومتابعة مستوى المعلومات ودقتها.
- آليات تنسيق بين الهيئات المختلفة التي تعمل في ذات المجال لضمان عدم تضارب أو تعارض المعلومات الخاصة بذات الشأن.
- آليات لتطوير وتحديث والإفصاح وتداول البيانات.
- رفع القدرات الخاصة بالعاملين في هذا المجال.

٤- المستوى الثقافي:

- القضاء على السرية عبر قوانين رادعة في هذا الشأن.
- تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات بشكل مباشر أو إلكتروني.
- توعية المواطنين بحقوقهم في الحصول على المعلومات.
- تطوير آليات لتبسيط المعلومات وتسهيلها وتقديمها للمواطن العادي كأحد الدوار الأساسية للمجتمع المدني.

تفعيل الشفافية في مصر يحتاج إلى إصلاح مؤسسي مبني على ثلاث أضلاع أساسية وهي: تطهير يزيح القيادات القديمة المتورطة في الفساد ليس المالي فحسب وإنما كذلك السياسي والأمني، بحيث يطول قيادات الصف الأول والثاني والمتورطون

مباشرة في هذا الفساد من من هم في مستوى أدنى. ثم إعادة الهيكلة بحيث يعاد بناء هياكل هذه المؤسسات بما يحقق ثلاث أهداف أساسية قدر من اللامركزية التي تتيح مزيد من التخصص، قدرة على الاستقلال عن السلطات ليس فقط التنفيذية وإنما كذلك التشريعية بما يضمن حياد أجهزة الدولة، وثالث الأهداف هو أن تسمح هذه الهياكل بشفافية كاملة تجعل من تداول المعلومات الخاصة بهذه المؤسسة متاحة سواء داخل هذه المؤسسات أو أمام المجتمع ككل. وثالث الأضلاع، إعادة التأهيل ويهتم ببعدين الأول المهني يختص برفع الكفاءة الخاصة بالعاملين داخل هذه الأجهزة، والثاني هو الثقافة الخاصة بهم ليس فقط تغيير الذهنية أو العقيدة في حال المؤسسات الأمنية وإنما كذلك إقناعهم بأن عملية التغيير في صالحهم أي ربط مصلحتهم بعملية الإصلاح وبمصالح المجتمع ككل.