

رقم ٤

أدلة

الحوكمة

الرشيدة

الحصول على المعلومات
وحدود الشفافية العامة



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

مركز النزاهة في قطاع الدفاع

يعمل مركز النزاهة في قطاع الدفاع (CIDS) من أجل تعزيز النزاهة وتطوير تدابير مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. ويسعى المركز، بالتعاون مع شركائه النرويجيين والدوليين، إلى المساهمة في تقليص مخاطر الفساد من خلال تنمية الكفاءات، وزيادة الوعي، وتوفير الأدوات العملية اللازمة. وقد أسست وزارة الدفاع النرويجية مركز النزاهة في قطاع الدفاع سنة ٢٠١٢.

الآراء المعروضة في هذا الكتيب هي آراء الكاتب ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر وزارة الدفاع النرويجية، ويجب عدم نسبتها إلى الوزارة.

نبذة عن المؤلف

فرانسيسكو كارдона (Francisco Cardona) خبير دولي مشارك في مركز النزاهة في قطاع الدفاع. وهو من الخبراء المرموقين في هذا المجال، ويركز في عمله على تصميم وتقييم عمليات إصلاح قطاع الخدمة المدنية والإدارة العامة، وكذلك على القانون الإداري والعدالة الإدارية، وسياسات مكافحة الفساد، وتطوير المؤسسات. وإلى جانب إسبانيا، حيث طور مسيرته المهنية ضمن جهاز الخدمة المدنية، تمتد خبرته إلى المنظمات الدولية، ومنها برنامج SIGMA في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث أمضى ١٥ عاماً في منصب كبير المحللين لسياسات نظام الإدارة العامة، وقدم من خلال SIGMA المشورة إلى ٢٥ بلداً في أوروبا الشرقية وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وهي بلدان كان بعضها يمر بمرحلة انتقالية والبعض الآخر في عداد البلدان النامية. وقد تدرب كمحام (جامعة فالنسيا، ١٩٧٦) وحاز على عدد من شهادات الماجستير في الإدارة العامة.

تمهيد

هذا الدليل من تأليف فرانسيسكو كاردونا، أحد كبار الخبراء الدوليين في مركز النزاهة في قطاع الدفاع، وأتوجه إليه بالشكر على ما بذله من جهود، وعلى تمكننا من الاستفادة من خبراته وتجاربه الطويلة.

كما أود أن أشكر مسؤولة التحرير في المركز، إنغريد بوستروود، التي تولت مهمة تنقيح وتحرير الدليل.

نأمل أن تعود هذه المساهمة في الحوكمة الرشيدة بالفائدة على المدراء والقائمين على الضوابط الداخلية ومراجعي الحسابات وغيرهم من الأطراف المعنية، سواء داخل قطاع الدفاع أو خارجه: فالمكافحة الناجحة للفساد والاحتيال تستدعي جهداً واسعاً ومنهجياً طويل الأجل، وسوف يسر مركز النزاهة في قطاع الدفاع تلقي أي تعليقات على هذا الدليل.

أوسلو، ٢٣ مايو ٢٠١٦

بير كريستنسون
المدير العام

هذا الكتيب هو الرابع في سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة التي ينشرها مركز النزاهة في قطاع الدفاع، حيث نهدف من خلالها إلى التعريف بالقضايا الرئيسية في مجال "الحوكمة الرشيدة" وعرضها على جمهور واسع، مع الحرص على التوازن بين تحقيق الإيجاز في الصياغة وتفادي الإفراط في التبسيط.

وقد سعى المؤلف في هذا الدليل إلى تلخيص أفضل الممارسات الدولية في مجال وصول عامة الجمهور إلى المعلومة. وإذا كان من الصعب الموازنة بين مطلب إتاحة المعلومات لعموم المواطنين، من جهة، ومطلب الدولة المشروع من جهة أخرى لحماية معلومات معينة، ومنها مثلاً ما يمس سلامة وأمن الدولة ومواطنيها، فإن هذه الموازنة تعتبر تحدياً صعباً بشكل خاص في مجال الدفاع، وهو مجال تُعتبر السرية ركناً من أركانه الأساسية.

ويسري ذلك بشكل خاص في حالة استغلال مقتضيات صون سرية المعلومات المرتبطة بالأمن الوطني كذريعة سهلة لخدمة غرض آخر، لا يصب في مصلحة الأمن الوطني، ألا وهو حجب معلومات كان يتوجب نشرها علناً وإخضاعها للنقاش العام. وآمل أننا في هذا الدليل استطعنا تحقيق التوازن السليم بين هذين المطلبين المهمين.

المحتويات

المقدمة	٣
ما يزال "الحق في المعرفة" مشروعاً قيد التنفيذ	٤
الشفافية: من قيمة مجردة إلى ممارسات مأسسة ومؤسسات للحكومة الرشيدة.....	٧
التوازن الصعب مع القيم العامة الأخرى	١٠
حرية الحصول على المعلومات وكتمان أسرار الدولة	١٠
حرية الحصول على المعلومات وحماية المبلّغين عن المخالفات.....	١٤
الخلاصة.....	١٩

المقدمة

في إزالة معوقات الشفافية من الممارسات الإدارية السائدة. إن القيود الأساسية على الشفافية تنبع من مقتضيات حماية أسرار الدولة، وحماية الخصوصية الفردية، وهذه القيود مشروعة، ولكن ينبغي اعتبارها استثناء من المبدأ الرئيسي، وهو إمكانية الكاملة للحصول على المعلومات.

وحماية أسرار الدولة تعتبر مشروعة بقدر مشروعيتها مسوغاتها، بينما لا تتطلب الشفافية إلى أي مسوغات، بيد أن هذا المبدأ أبعد ما يكون عن الواقع في العديد من البلدان. بل كثيراً ما نجد أن "الحق في المعرفة" وحماية أسرار الدولة يسيران في اتجاهين متعارضين. ولا يزال الاعتقاد سائداً لدى الكثيرين، عن خطأ، أن الأمن الوطني والدفاع الوطني يجب أن يظلا خارج نطاق عمل القانون والتدقيق الديمقراطي.

لقد تعمّدنا في هذا البحث تفادي الخوض في مسألة حماية البيانات الخاصة (سواء الشخصية أو التجارية)، بغية التركيز على إمكانية الحصول على المعلومات التي تهم المواطنين، وذلك لأن حرية الوصول إلى هذه المعلومات سوف تعزز جودة نظام الإدارة العامة، في حين أن كتمانها يفضي عادة إلى تقويض جودة الأنظمة الديمقراطية والحكم.

تعدّ المعلومات وحرية التعبير والشفافية من الأدوات الأساسية للديمقراطية، إذ لا غنى عنها من أجل تمكين مشاركة المواطنين الواعية في العملية السياسية، وصولاً في النهاية إلى صيانة حقوق الإنسان. ويعتبر الحصول على المعلومات جزءاً لا يتجزأ من أي نظام ديمقراطي حقيقي، لأنه يعزز مشاركة المواطنين، ومساءلة الموظفين العموميين، وشفافية الحكم بشكل عام. يضاف إلى ذلك أنه يساهم في تعزيز احترام الأفراد لذاتهم بصفتهم مواطنين، ويقلص من مخاطر الاستبداد والفساد وسوء الإدارة.

يتناول هذا البحث عملية إرساء الشفافية، تدريجياً، باعتبارها فضيلة عامة في العديد من البلدان. بل إن الشفافية، في يومنا الحالي، هي تجسيد الحوكمة الرشيدة: فكلما كانت الدولة أكثر انفتاحاً وشفافية، كلما كان نظام الإدارة العامة سليماً وأفضل حالاً.

نستعرض في هذا الدليل مدى اتساع رقعة الشفافية في الممارسات الإدارية السائدة بدول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأوروبي، كما نكشف بالتحديد قيود إتاحة المعلومات العامة، ونقيّم مدى التقدم أو التراجع

ما يزال "الحق في المعرفة" مشروعاً قيد التنفيذ

في دولة عضو أو له مكتب مسجل فيها، له الحق في الاطلاع على وثائق مؤسسات الاتحاد وهيئاته ومكاتبه ووكالاته، مهما كانت وسائط حفظ هذه الوثائق". كما أن ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، الملزم حالياً على جميع الدول الأعضاء، يكفل صراحةً "حق كل شخص في الوصول إلى ملفه" (المادة ٤١) والحق في الاطلاع على وثائق مؤسسات الاتحاد الأوروبي (المادة ٤٢).

ووفقاً لبرنامج SIGMA الذي تنفذه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن الحق في الاطلاع على وثائق جهات الإدارة العامة لم يتم الإقرار به كحق أساسي إلا مؤخراً. ومع ذلك، ظلت الشفافية الإدارية تعتبر منذ سنين طويلة إحدى الأفكار الإيجابية في الغرب، على الرغم من أن آثارها لم تكن ملموسة بعد. وفي هذا الصدد، تعدّ تجربة السويد من أقوى الأمثلة الإيجابية التي برزت مبكراً، حيث اعتمد هذا البلد مبدأ إطلاع عموم المواطنين على السجلات الرسمية في عام ١٧٦٦، وذلك في إطار لائحة تنظيمية معنية بحرية الصحافة. وكذلك اعتمدت فنلندا لائحة مماثلة في عام ١٩٥١، وتلتها النرويج والدنمارك في عام ١٩٧٠. وفي الولايات المتحدة، صدر أول قانون لحرية المعلومات في عام ١٩٦٦، ثم لحقتها أستراليا وكندا ونيوزيلندا في ١٩٨٢-١٩٨٣. بيد أن مبدأ الشفافية جوبه بمقاومة أشد في بريطانيا وبقية بلدان أوروبا، حيث كانت هذه البلدان قد بدأت بإنفاذ المبدأ من خلال

يشهد عالمنا اليوم زيادة كبيرة في المطالبات بتوسيع نطاق الشفافية وحرية المعلومات، وقد صارت ١٠٥ دولة تطبق قوانين لتنظيم إجراءات إتاحة المعلومات العامة^١، وإن تباينت هذه القوانين في نطاقها وتفاوتت في جودتها. يضاف إلى ذلك أن العديد من الحكومات انضمت إلى "شراكة الحكومة المفتوحة"، وهو تحالف عالمي لتعزيز الشفافية تأسس في عام ٢٠١١، ووصل عدد أعضائه إلى ٦٦ دولة في عام ٢٠١٥^٢.

وقد أقرت الهيئات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة (٢٠١١)، ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان (٢٠٠٦) والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (٢٠٠٩ و ٢٠١٣)، بأن الحصول على المعلومات من الجهات العمومية والحكومية هو حق من حقوق الإنسان. ويتجلى هذا الإقرار القانوني في معاهدة لشبونة لعام ٢٠١٠ (المادة ١٥ من معاهدة الاتحاد الأوروبي)، حيث تنص المادة ١٥ على ما يلي: "من أجل تعزيز الحوكمة الرشيدة وضمان مشاركة المجتمع المدني، فإن مؤسسات الاتحاد وهيئاته ومكاتبه ووكالاته ستمارس أعمالها علانية قدر الإمكان"، كما تؤكد المادة على أن "أي مواطن في الاتحاد، وأي شخص طبيعي أو اعتباري مقيم

١- التصنيف العالمي للحق في المعلومات (RIT). متوفر على الرابط: <http://www.rti-rating.org/country-data/>

٢- موقع الشراكة الحكومية المفتوحة: <https://www.opengovpartnership.org/>

ويبدو اليوم أن حركة تأييد الشفافية باتت مترسخة ولا يمكن صدها، وذلك بفضل تضافر قوانين حرية المعلومات الوطنية وجهود الناشطين الرامية إلى إرساء المعايير الدولية المعنية بهذه الحرية. ومع ذلك، قد يكون الواقع مغايراً لهذه الصورة المثالية: ففي بقاع كثيرة حول العالم، لا يزال مشروع إرساء الشفافية كسمة متأصلة في نظام الإدارة العامة قيد التنفيذ، ويظل هدفاً طموحاً للمستقبل.

في حين أن الانتخابات الحرة والنزيهة ضرورية، فإنها لا تكفي بمفردها لتطوير ديمقراطية عالية الجودة، بل رأينا في السنوات الأخيرة انتخاب العديد من الحكومات الاستبدادية عبر عمليات انتخابية نظامية. وقد سجل تقرير "الحرية في العالم ٢٠١٥"، الصادر عن فريدوم هاوس، انكماشاً عاماً في الحريات للسنة التاسعة على التوالي،^٦ كما أشار التقرير إلى تطور آخر مثير للقلق، ألا وهو انكماش الحريات في عدد من البلدان بسبب ممارسات الدولة في مجال الرصد والمراقبة وفرض القيود على اتصالات الإنترنت وعلى الاستقلالية الشخصية. ويفيد التقرير كذلك بأن ٢٦٪ من دول العالم تفتقر إلى الحرية، بل وشهدت بعض البلدان محاولات للنكوص عن التقدم الذي كانت أحرزته

قوانين الإجراءات الإدارية. ومع ذلك، تطورت هذه "الشفافية الإجرائية" خلال العقدين الأخيرين بفضل التوسع في سن قوانين تختص تحديداً بحرية المعلومات في مختلف أنحاء العالم.^٢

في عام ١٩٩٩، تحدث يوزيفل درور عن متطلبات الشفافية والانفتاح في القطاع الحكومي.^٤ وبعد بلورة مفهوم هذه المتطلبات في صيغة معايير وأدوات، استنتج أن "زيادة الشفافية والانفتاح يجب أن يُنظر فيهما، ويعاد النظر فيهما، في إطار الارتقاء بقدرات الحكم والتحرك نحو تعزيز نوعية الديمقراطية ككل". وبالمثل، جادل أمارتيا سن (١٩٩٩) بأن ضمان الشفافية هو حرية أدائية أساسية تسهم في حرية الأفراد والحد من الفساد.^٥

يعترف العديد من الدول بالحق في الحصول على المعلومات باعتباره من حقوق الإنسان الدستورية.

٣- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٠. "الحق في إدارات عامة مفتوحة في أوروبا: المعايير القانونية الناشئة" (The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", SIGMA Papers, No. 46. Paris: OECD Publishing). متوفر على الرابط: DOI: http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zftq27-en

٤- "شفافية وانفتاح الديمقراطيات الجديدة" (Dror, Yehezkel). 1999. "Transparency and Openness of Quality Democracy". Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities. M. Kelly, Ed. Maastricht: NISPAcee Forum, 1999. ص. ٢٥-٤٣.

٥- "التنمية كحرية" (Sen, Amartya. 1999. Development as Freedom. Anchor Books, Alfred A. Knopf Inc. Publisher (New York). ص. ٣٨-٤٠.

٦- تقرير "الحرية في العالم ٢٠١٥" (Freedom House. 2015.). "Freedom in the World 2015" متوفر على الرابط: //freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015?gclid=CLHLzT0o8gCFafnwgodQEMKkw#.Vg6JEfntmkp

على صعيد ضمان حق المواطن في معرفة ما تفعله الحكومات.

في حين يسعى عدد كبير من المؤسسات الدولية والحكومات الوطنية إلى تعزيز القيم الديمقراطية المستندة إلى حق الحصول على المعلومات وحرية التعبير، تلوح الدلائل على حدوث انجراف مقلق نحو النزعة الشمولية والاستبدادية في العديد من المجتمعات، ومنها مجتمعات أوروبية. كيف نشرح هذا التناقض؟ كيف نتعامل مع عواقب هذه التوجهات المتعارضة؟ ما تفسير أنه في ظل التقدم الدولي باتجاه تعزيز شفافية الجهات الحكومية، لم تنكشف أقوى الأمثلة على فساد مسؤولي الحكومة وسوء سياسات الدولة في السنوات الأخيرة بفضل الشفافية بل نتيجة لتسريبات ضخمة (سنودن، ويكيليكس، مانينغ، لوكس-ليكس، أوراق بنما، وغيرها)؟ هل كان يمكن تفادي هذه التسريبات الخطيرة إذا كانت الحكومات قد طبقت سياسات أفضل تجاه الشفافية؟

يتناول هذا الدليل جزئياً إشكالية إدارة الانتقال من الشفافية و"الحق في المعرفة" بوصفهما قيم ديمقراطية سياسية مجردة، إلى قيم ملموسة راسخة في مؤسسات الدولة. نحن نفترض، على غرار هانا أرندت، أن الحرية والديمقراطية لا قيام لهما في غياب مؤسسات قادرة على حمايتهما. وفي صلب فكر أرندت السياسي يكمن إصرارها على أن الحرية لا تقوم لها قائمة خارج مظلة المؤسسات. وهي ترى، كما رأى مونتسكيو قبلها، أن السلطة والحرية توأمان لا ينفصلان.^{١١}

في بريطانيا، حملت إحدى الصحف اليومية في صيف عام ٢٠١٥ عنواناً رئيسياً يعلن: "الحكومة تصوب مدافعها على حرية المعلومات وتهدد الحق في المعرفة".^٧ كذلك أعلن رئيس الوزراء المجري، فيكتور أوربان، في ٢٦ يوليو/تموز ٢٠١٤ إنه يريد التخلي عن الديمقراطية الليبرالية ويستبدلها بـ"دولة غير ليبرالية"، مستشهداً بروسيا وتركيا كأثلة على ما يقصد.^٨ وقد خضعت فكرة الديمقراطية غير الليبرالية للبحث والتعريف بواسطة فريد زكريا عام ١٩٩٧ باعتبارها أنظمة ديمقراطية رسمياً لكنها لا تكفل الحقوق الدستورية الفردية، ولا تملك مؤسسات قادرة على "حماية استقلال الفرد وكرامته ضد الإكراه، أيًا كان مصدره: الدولة أو الكنيسة أو المجتمع".^٩ ولا يكتمل مفهوم الديمقراطية الليبرالية دون اشتغالها على حكومة تخضع للمساءلة. يقول فوكوياما: "الحكومة الخاضعة للمساءلة معناها أن الحكام يعتبرون أنفسهم مسؤولين أمام الشعب الذي يحكمونه، ويضعون مصالحه فوق مصالحهم".^{١٠}

٧- صحيفة الإندبندنت (The Independent. 17 July 2015). متوفر على الرابط: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/the-end-of-foi-right-to-know-in-peril-as-government-targets-freedom-of-information-10397935.html>.

٨- سيمون، زولتان. "أوربان يقول إنه يسعى إلى إنهاء الديمقراطية الليبرالية في المجر" (Simon, Zoltan. "Orban says he seeks to end liberal democracy in Hungary". Bloomberg. 28 July 2014).

متوفر على الرابط: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary>.

٩- زكريا، فريد. ١٩٩٧. "صعود الديمقراطية غير الليبرالية" (Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". Foreign Affairs, Vol. 76, No 6, Nov-Dec 1997).

متاح أيضاً على العنوان: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>.

١٠- فوكوياما، فرانسيس. ٢٠١٢. أصول النظام السياسي (Fukuyama, Francis. 2012. The Origins of Political Order.) (London: Profile Books). ص. ٣٢١.

١١- بيركوفيتش، روجر. "جاك رينسيير وحتاً أرندت حول السياسة الديمقراطية" (Berkowitz, Roger. 2012. Jacques Rancière and Hanna Arendt on Democratic Politics, in Hanna Arendt Center-Bard College). متوفر على الرابط: <http://www.hannaharendtcenter.org/?p=14131>.

الشفافية: من قيمة مجردة إلى ممارسات مأسسة ومؤسسات للحكومة الرشيدة

حماية حق مواطنيها في المعرفة، إلا أن وسائل الإعلام الخاصة في هذه البلدان يمكنها تكملة دور الدولة من خلال توفير نوعية موثوقة من المعلومات ذات الأهمية لعموم المواطنين.

يتسع اليوم نطاق الاعتراف بـ"الحق في المعرفة" باعتباره جزءاً لا يتجزأ من الحق في حرية التعبير. وقد اعترفت بمكانة هذا الحق محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٦، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣^{١٣}. وعلى نفس المنوال، وفي تعليقها العام رقم ٣٤ الصادر بتاريخ ٢٩ يوليو/تموز ٢٠١١، التزمت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بمبدأ وجود حق أساسي في حرية الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة، وكذلك المؤسسات الخاصة التي تؤدي وظائف عامة، وأن هذا الحق مرتبط بالحق الراسخ في حرية التعبير المنصوص عليه في المادة ١٩ من العهد الدولي

"الحق في المعرفة" مفهوم لا قيمة له إذا لم تدعمه مؤسسات عامة قادرة على ضمان حرية الوصول إلى المعلومات. فإذا كانت المؤسسات الوطنية ناقصة الصلاحيات، سيكون الفشل مصير الحراك الدولي الرامي إلى تسهيل الحصول على المعلومات، ومآل الإعلانات الدولية بشأن إرساء معايير هذا الحق باعتباره من حقوق الإنسان.

وتصميم المؤسسات القادرة على حماية حق الحصول على المعلومات عملية تتباين حسب الظروف الخاصة بكل بلد وسياقته: فمن المرجح أن الدول التي تفتقر إلى مؤسسات ديمقراطية فاعلة سوف تجد صعوبة كبيرة في كفالة كل حقوق المواطنين الأساسية، وليس حق الحصول على المعلومات العامة المهمة فحسب.

أما الدول الأكثر تقدماً فمن المرجح أنها ستكون أفضل استعداداً لضمان "الحق في المعرفة"، في القطاعين العام والخاص على حد سواء، خصوصاً إذا حظي قطاع الإعلام بقدر وافٍ من الاستقلالية والمهنية. ويبدو أن فرنسا والدول الإسكندنافية وكندا هي البلدان المتميزة بالنظم الأكثر شفافية فيما يتعلق بملكية وسائل الإعلام، وأقل نفوذ لأصحاب الإعلانات على مجالس التحرير، وذلك وفقاً للمسح الصادر عن الاتحاد العالمي للمعلنين عام ٢٠١٤^{١٢}. وفي حين أن للدولة دوراً حاسماً في

cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2014/12/WFA_MEDIA_TransparencyIndex_Feb2014.pdf

١٣- محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان (Case Claude Reyes et al. vs. Chile, Judgment of 19 September 2006 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf)؛ والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (European Court of Human Rights: Case Társaság a Szabadságjogokért Hungarian Civil Liberties Union) vs. Hungary, Judgment of 14 April 2009 <http://hudoc.echr.coe.int/>)، (of 14 April 2009 <http://hudoc.echr.coe.int/>)؛ والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (European Court of Human Rights: Case Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia, Judgment of 25 June 2013 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-120955>).

١٢- مؤشر الشفافية في وسائل الإعلام العالمية (Global Media Transparency Index. 2014). متوفر على الرابط: <http://www.transparency.org/>

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمدهت الأمم المتحدة عام ١٩٤٨.^{١٤}

وبالإضافة إلى ذلك، استندت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية غوجا ضد مولدوفا (حكم صادر في ١٢ فبراير/شباط ٢٠٠٨)، وقضية هينيش ضد ألمانيا (حكم صادر في ٢١ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١)، إلى المادة ١٠ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المتعلقة بحماية حرية التعبير^{١٥}، كأساس لضرورة حماية المبلغين عن المخالفات.

وبذلك يمكن الربط، من الناحية المفاهيمية، بين "الحق في المعرفة" وضرورة حماية المبلغين عن المخالفات. فكلهما من مظاهر الحق في حرية التعبير وحق عموم المواطنين في معرفة مجريات الأمور في الهيئات العامة. ولا يكون الوصول الحر إلى المعلومات ذات الأهمية لعامة الجمهور مكتملاً دون توفر حماية قوية للمبلغين عن المخالفات باعتبار الإبلاغ أحد الحقوق والواجبات المدنية. وفي الواقع، تذهب السوابق القضائية في المحاكم الدولية إلى الربط بين كل من حماية حق الحصول على المعلومات، وحرية التعبير، ومشاركة الأفراد النشطة في الشأن العام.

يحتاج إضفاء الطابع المؤسسي على "الحق في المعرفة" إلى إرساء إطار قانوني واف وإجراءات إدارية سليمة، وهما عاملان من شأنهما، في حال توفرهما معاً، أن يرسخا ويعززاً ثقافة الشفافية أينما كانت تسود ثقافة السرية والتكتم، علماً بأن التحول من السرية إلى الشفافية وتوفر المعلومات قد يكون طريقاً طويلاً ووعراً، حتى في الديمقراطيات الراسخة، وهو ما تشهد عليه تجربة بريطانيا.^{١٦}

١٤- التعليق العام رقم ٣٤ للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (General Comment 34 of the UN Human Rights Committee: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>).

١٥- المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية Guja vs Moldova (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016) وقضية Heinisch vs Germany (http://hudoc.echr.coe.int/?i=001-105777).

١٦- الإيكونوميست، ٢١ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٥. "حرية المعلومات: حرية أقل بقليل. يبدو أن الحكومة حريصة على تعميم

وعادة ما يتكون الإطار القانوني من قانون لحرية المعلومات باعتباره التشريع الذي يؤسس للترتيبات القانونية الإطارية وينشئ الآليات الإدارية اللازمة، كما يتكون من مؤسسات غرضها حماية حرية الحصول على المعلومات، بما يشمل بعض الجهات الرسمية، مثل مفوض المعلومات أو وكالات حكومية أخرى. كما يجب أن يشتمل الإطار القانوني على حماية المبلغين عن المخالفات، وهي مسألة بالغة التعقيد تقتضي سنّ تشريعات منفصلة ومستقلة، وفقاً لتوصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.^{١٧}

وفيما يتعلق بالمأسسة، فإن نظم "الحق في المعرفة" لا تعمل بشكل كافٍ دون توفر الإجراءات الرسمية الواضحة التي تقضي على فرص استغلال السلطات التقديرية الممنوحة لموظفي الخدمة المدنية على جميع المستويات، وتحفزهم على دعم جهود إنفاذ هذا الحق (مثلاً من خلال الموازنة بين واجب موظفي الخدمة المدنية في حفظ السرية وحق الجمهور في الحصول على المعلومات). كما يجب أن تشجع هذه الإجراءات أيضاً جميع مكونات الأجهزة الحكومية على قيادة المسيرة بالبرهنة على التزامها بممارسة الإفصاح المنتظم عن المعلومات. وتتسم هذه الممارسات النظامية بأهمية خاصة في مجال إدارة السجلات، والتعامل مع طلبات الإفصاح، والكشف الاستباقي عن المعلومات،

الشفافية في القطاع العام" (The Economist. 21 November) 2015. "Freedom of Information: A little less free. The government seems keen to cloud public-sector (transparency)". متوفر على الرابط: <http://www.economist.com/news/britain/21678823-government-seems-keen-cloud-public-sector-transparency-little-less-free?cid1=cust/noonew/n/n/n/20151123n/owned/n/n/nwl/n/n/EU/email>

١٧- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ٢٠١١. "خطة عمل مجموعة العشرين لمكافحة الفساد: حماية المبلغين: دراسة حول أطر حماية المبلغين عن المخالفات وخلاصة أفضل الممارسات والمبادئ الإرشادية للتشريع" (G20 Anti-Corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation). متوفر على الرابط: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

حيث أن هذه لأصعدة الثلاثة هي العمود الفقري لأي جهود ترمي إلى مأسسة "الحق في المعرفة".^{١٨}

استخلاص بعض العناصر الأساسية التي يجب أن تشكل الإطار العام لمأسسة هذا الحق استناداً إلى القوانين الوطنية والمعايير الدولية المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومات. فالحصول على المعلومات يعتبر حقاً عالمياً شاملاً، وينبغي أن ينطبق على جميع المعلومات التي تحتفظ بها جميع الهيئات العامة (إلا في حالة وجود مبررات جيدة لعدم الإفصاح)، كما يجب أن تكون ممارسة هذا الحق دون تكلفة، ودون اشتراط إبداء الأسباب، ويجب الاستجابة للطلبات بأسرع ما أمكن وبما لا يتجاوز ٢٠ يوم عمل (تستثني معظم التشريعات حول العالم ما بين ١٥ و ٣٠ يوماً)، وأن تكون الاستثناءات محدودة ومستوفية لمعايير الإضرار والمصلحة العامة، وأن يتوفر الإشراف بواسطة الهيئات المستقلة، والتي تمثل عادة في محقق خاص بالشكاوى أو مفوض مختص بالمعلومات. يضاف إلى ذلك أن كل شخص يمارس حقه في الحصول على المعلومات يجب أن يتمتع بالحق في عرض الأمر على السلطات القضائية (داربيشير (Darbishire)، ص. ١٣).^{١٩}

ويتم في مختلف البلدان إسناد المسؤولية عن واجب حماية "الحق في المعرفة" إلى سلطات تتنوع في صفتها وصلحاياتها من بلد آخر. وتشير دراسة مسحية حديثة نسبياً (نُشرت في سبتمبر/أيلول ٢٠١٣، وتم تحديثها في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٤) أجرتها مركز حرية المعلومات التابع لجامعة دندي في إسكتلندا، إلى أن بلدان عديدة تشترط أن يكون مفوضي المعلومات من أصحاب المهن القانونية (محامون وقضاة، الخ)، وأن يستوفوا شروطاً معينة تتباين من بلد إلى آخر (السّن، وعدم الانتماء إلى أحزاب سياسية، والخبرة في مجال الإدارة العليا، وما إلى ذلك).^{٢٠}

ووفقاً للدراسة المسحية المذكورة، فإن معظم مفوضي المعلومات (٧٦ بالمائة) هي سلطات شبه قضائية مستقلة تتمتع بالصلاحيات اللازمة لإصدار قرارات ملزمة، بينما ينحصر دور باقي المفوضين (٢٤ بالمائة) في تقديم التوصيات، حيث تستند وظيفة هذه المجموعة إلى النهج المطبق في وظيفة محققي الشكاوى، أي أنهم يركزون على تسوية المنازعات من خلال الوساطة أو التوفيق بين الأطراف، ذلك في حين تصل صلاحيات بعض مفوضي المعلومات الذين يتمتعون بصفة شبه قضائية إلى استخدام أدوات الدولة القسرية، مثل جهاز الشرطة، بغرض البحث عن المعلومات، وهو المثال المطبق في سلوفينيا.

ويقول ٨٥٪ من مفوضي المعلومات الذين يحق لهم إصدار الأوامر الملزمة، سواء بالإفصاح عن المعلومات أو غير ذلك من الأوامر، إن السلطات المعنية تمثل لأوامرهم دائماً أو في أغلبية كبيرة من الحالات. وعلى النقيض من ذلك، لم يذكر أي من المفوضين الذين تنحصر صلاحياتهم في تقديم التوصيات أن قراراتهم تقابل دائماً بالامتثال، بل إن ٤٥٪ فقط منهم قالوا إن الامتثال لقراراتهم يتم في أغلبية كبيرة من الحالات.

٢٠- مركز حرية المعلومات. ٢٠١٤. "المسح الدولي لمفوضي الإعلام ومحققي الشكاوى" (Centre for Freedom of Information Survey of Information Commissioners and Ombudsmen). متوفر على الرابط: <http://www.centrefoi.org.uk/research.php>

١٨- الشفافية في القطاع العام: محركات الفاعلية في تطبيق الحق في المعلومات (Trapnell, Stephanie E. and Lemieux, Victoria L.) 2015. "Transparency in the Public Sector: Drivers of Effectiveness in Right to Information Implementation". Paper presented at the 4th Annual Global Conference on Transparency Research. Università della Svizzera italiana, Lugano, Switzerland, June 4-6, 2015. ص. ١٣. متوفر على الرابط: http://www.transparency.usi.ch/sites/www.transparency.usi.ch/files/media/trapnell_lemieux_transparency_in_the_public_sector_drivers_of_effectiveness_in_right_to_information_implementation.pdf

١٩- داربيشير، هيلين. ٢٠١٥. "وجهات نظر نقدية حول حرية التعبير: عشرة تحديات للحق في الحصول على المعلومات في عصر التسريبات الضخمة"، (Critical) Darbishire, Helen. 2015. "Critical Perspectives on Freedom of Expression: Ten Challenges for the Right to Information in the Era of Mega-Leaks", in McGonagle, Tarlach and Donders, Yvonne, ed.: The United Nations and Freedom of Expression and Information Critical Perspectives. Cambridge University Press.

التوازن الصعب مع القيم العامة الأخرى

الفرنسية رايتها، أخذت الشرعية التقليدية لسرية الحاكم تتلاشى، وحلت محلها شرعية الشفافية العقلانية.^{٢٢}

ومع ذلك، لا تزال المشاكل تحيط بقدرة العديد من البلدان، ومنها الديمقراطيات المتطورة، على تحقيق التوازن بين حرية الحصول على المعلومات وحماية المبلغين عن المخالفات وحماية البيانات الشخصية، وتعريف السرية وأسرار الدولة.

حرية الحصول على المعلومات وكتمان أسرار الدولة

أعيد إحياء الممارسات القديمة للسلطة الغامضة من خلال مأسسة أسرار الدولة في جميع الدول التي تأسست بموجب مؤتمر فيينا (١٨١٥). وتطورت هذه التركيبة إلى ما يسمى بـ"امتياز أسرار الدولة" في إنجلترا، والتي يتمتع بموجبها الملك بـ"امتياز التاج"، أي الحق المطلق في رفض الإفصاح عن المعلومات أمام البرلمان أو المحاكم. وفي الولايات المتحدة، أيدت المحكمة العليا مزاعم الحكومة بشأن امتياز أسرار الدولة أو ما يسمى

كانت السرية، على مر التاريخ، إحدى الدعائم الأساسية للسياسة وأدواتها في أنظمة الحكم القائمة على الاستبداد والسلطة المطلقة، فرفعت هذه الأنظمة من شأن السرية وسعت من أجل مأسستها باعتبارها "سلطة غامضة" (arcana imperii)^{٢١}، حيث يختص الملك أو السلطان وحده دون سواه بإصدار القرارات السياسية، دون أي التزام بتبيريها أمام رعاياه. أما النظام التشاركي في صنع القرار فيتعارض مع مفهوم الحكم المطلق الذي تخضع فيه الرعية لرقابة صارمة من خلال أطر اجتماعية وقانونية تعطي الملك صلاحيات شبه مطلقة للاطلاع على مجريات حياتهم الخاصة والتفتيش عليها، وذلك على العكس تماماً من امتيازات السرية الممنوحة للملك الذي يحكم هذه الرعية.

كان عصر التنوير نقطة تحول في فهمنا لدور السرية والشفافية في المجال السياسي. فالسرية صارت محط تساؤل وانتقاد، وأخذت صلاحيات الملك التي تخول له التفتيش على حياة الأفراد وممتلكاتهم تتقلص باستمرار. ومع التوسع في ترسيخ مفاهيم "حقوق الإنسان والمواطن"، التي رفعت الثورة

٢١- عبارة Arcana imperii عبارة عن مصطلح باللغة اللاتينية، يفيد بضرورة أن تتكتم السلطة السياسية على مجمل أو بعض من مجريات عملها وطرائق صنع القرار فيها، إذ يجب أن تظل هذه الأمور مخفية عن رعايا الملك أو الحاكم المطلق تحقيقاً لفعالية الحكم. كما ينبغي أن تظل مخفية عن الجمهور، وأن تحاط بأكبر قدر من الغموض، لئلا تنهك ممارسة السلطة مع ممارسة المهام الدينية أو الكهنوتية. وكان الملوك يحكمون دائماً باسم الله أو باسم الآلهة التي كانت تعبد آنذاك. واليوم، يستخدم هذا المصطلح للدلالة على "أسرار الدولة" أو "مبررات الدولة"، كما يستخدم للإشارة إلى "فنون الحكم" بشكل عام.

٢٢- لمطالعة شرح مسيرة السرية والشفافية عبر التاريخ، أنظر ريسه، دوروثي. ٢٠١٤. "السرية والشفافية"، (Riese, Dorothee. 2014. "Secrecy and Transparency", paper presented at the ECPR General Conference in Glasgow, 3-6 September 2014). متوفر على الرابط: /http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2cedad9-5191-42de-ae36-7d320a28a304.pdf

الذي تتحول عبره تلك المفاهيم المبهمة إلى خطر عالي الترجيح بأن السلطات التنفيذية أو أجهزة المخابرات سوف تتعسف في إخفاء المعلومات عن أعين الجمهور.^{٢٣}

على الرغم من البيانات الرسمية المخلصة التي تعلن أن الشفافية قاعدة عامة بينما السرية هي الاستثناء، فإن الغالبية العظمى من البلدان العشرين التي شملها مسح جاكوبسن (انظر الحاشية ٢٤) ينحو فيها القانون إلى السرية والتكتم في حالة تعذر الجزم بأن كشف المعلومات لن يضر بالأمن الوطني. والبلدان التالية هي الوحيدة التي تفضل الإفصاح في هذه الحالة: بلجيكا (إلى أن يتم تصنيف المعلومات في فئة السرية) والنرويج والسويد. ومع ذلك، فإن المعلومات التي تنتجها بعض السلطات في النرويج (مثل أجهزة المخابرات العسكرية) يتم تصنيفها تلقائياً كمعلومات سرية، كما أن الإفصاح عن المعلومات من جانب تلك السلطات يعد مسألة تقديرية، وفقاً لما ذكرته جاكوبسن.

وفي دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ودول الاتحاد الأوروبي (باستثناء السويد)، لا تحسب التشريعات حساب المصلحة العامة عند تناول مسألة الكشف عن المعلومات السرية. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، لا يتم الاعتراف بمفهوم المصلحة العامة إلا في حالة المصلحة المتحققة بحفظ سرية المعلومات، وليس المصلحة المتحققة بالإفصاح عنها.

٢٣- جاكوبسن، أماندا ل. ٢٠١٣. "الأمن الوطني وحقوق الحصول على المعلومات في أوروبا" (National) Jacobsen, Amanda L. 2013. "Security and the Right to Information in Europe" متوفر على الرابط: http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe انظر أيضاً: بيغو، ديدبير وآخرون. ٢٠١٧. "الأمن الوطني والأدلة السرية في التشريعات وأمام المحاكم: استكشاف التحديات" (Bigo, Didier et al. 2014. "National Security and Secret Evidence in Legislation and Before the Courts: Exploring the Challenges". European Parliament. Study for the LIBE Availableat:[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU\(2014\)509991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf)

"الامتياز التنفيذي"، بشكل شبه كامل في قضية نظرتها المحكمة إبان الحرب الباردة، وهي قضية رينولدز ضد الولايات المتحدة (١٩٥٣). ولاستخدام أداة امتياز أسرار الدولة، تقدم الحكومة إفادة خطية تنص على أن أي إجراءات قضائية قد تنطوي على خطر الكشف عن أسرار قد يترتب على كشفها تهديد الأمن الوطني، ثم تطلب من المحكمة رفض الدعوى استناداً إلى تلك الأسباب حصراً. ويمكن القول إن الثقافة السياسية الديمقراطية السائدة اليوم تعلي رايات الانفتاح والشفافية باعتبارهما من الفضائل الحميدة، بينما تُصنّف السرية والتكتم في عداد الآثام. وفي هذا السياق، فإن امتياز الدولة الذي يمنحها الحق التقديري في تصنيف المعلومات على أنها سرية صار محط انتقادات ومراجعات كثيرة، ربما لأنه امتياز شابه سوء الاستغلال على أوسع نطاق. واليوم، يرى الكثيرون أن المصلحة العامة، وبالتالي المصلحة الوطنية، تصان على أفضل وجه من خلال الشفافية، وليس السرية، التي باتت في نظرهم تستغل لخدمة المصالح والأجندات الشخصية لأصحاب السلطة السياسية والبيروقراطية، ولا تخدم المصلحة العامة للأمة.

تتمثل إحدى أهم مشاكل التعامل مع أسرار الدولة في أنها تهدف إلى "حماية الأمن الوطني" أو "الدفاع عن البلاد"، وغير ذلك من المفاهيم غير دقيقة التحديد، بل إن التشريعات الوطنية كثيراً ما تخلط بين مصطلحات مثل الأمن الوطني، وأمن الدولة، والأمن العام، والسلامة العامة، والدفاع الوطني، والمصلحة الوطنية، وأسرار الدولة، وأمن المملكة أو الجمهورية، وغيرها من الأمور الشبيهة. والحكومات بدورها تستخدم القوانين المنظمة لحق الحصول على المعلومات، أو القوانين المعنية بحماية أسرار الدولة الرسمية، من أجل إقامة تعارضاً بين هذه المفاهيم الضبابية، المفتقرة إلى تعريف قانوني دقيق وواضح، وبين مساعي المواطنين للحصول على المعلومات. وبهذه الطريقة، تتحول هذه القوانين إلى عراقيل أمام الوصول الحر إلى المعلومات، وتصبح قيدياً لا يليب أي معيار مستقر لليقين القانوني. ومن هنا ينبع ذلك المنزلق السهل

اختبار الإضرار بالمصلحة العامة وتحمل السلطات صاحبة المعلومات المعنية عبء إثبات هذا الضرر.

من ناحية أخرى، تسمح جميع دول الاتحاد الأوروبي، باستثناء فرنسا، بالمراجعة القضائية لقرارات حظر الحصول على المعلومات السرية لدواعي الأمن الوطني. وبينما لا يؤذن في فرنسا لأي قاضٍ بالاطلاع على وثائق سرية، فإن حق الاطلاع على المعلومات السرية ممنوح لسلسلة إدارية مستقلة اسمها "اللجنة الاستشارية المعنية بأسرار الدفاع الوطني"، بيد أن دورها ينحصر في تقديم المشورة بشأن الإفصاح ولا تملك صلاحية إصدار الأوامر برفع السرية عن أي وثيقة.

في الغالبية العظمى من دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ودول الاتحاد الأوروبي، بخلاف فرنسا، يمكن لقاضٍ أن يأمر بالإفراج عن المعلومات إذا تكونت لديه القناعة بانتفاء مسوغات الحفاظ على سريتها، حتى لو قدمت هيئة من هيئات الإدارة العامة تأكيدات بضرورة حجب المعلومات مراعاة لاعتبارات الأمن الوطني. ذلك بينما تعتمد إسبانيا نظاماً ينزع من القاضي الفردي اختصاص إلغاء تصنيف سرية المعلومات ويحصره في المحكمة العليا دون سواها.

أما بالنسبة إلى الأسقف الزمنية للحفاظ على سرية الوثائق المصنفة، فإنها تتفاوت بين دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ودول الاتحاد الأوروبي، علماً بأن الحد الزمني الشائع هو ثلاثين عاماً، وعادة ما يكون قابلاً للتمديد، بيد أن ذلك يتوقف على مستوى تصنيف الوثيقة (سري للغاية، أو سري، أو خاص، أو مقيد). ذلك بينما لا تضع بعض البلدان (مثل بولندا وإسبانيا وتركيا) حداً زمنياً على السرية.

يمكن لأفراد من عامة الشعب طلب رفع السرية عن المعلومات في غالبية الدول، مع تمتع السلطات العامة صاحبة المعلومات بحق رفض الطلب بناءً على تقديرها المحض.

وتجدر هنا الإشارة إلى أن بعض البلدان تضع حدوداً لتقييد حرية الحصول على المعلومات، فحرية الوصول إلى المعلومات لا يُستثنى منها انتهاكات حقوق الإنسان، وتأكيد أو إنكار وجود كيان حكومي معين (مثل وكالة تجسس أو قوات عمليات خاصة في الشرطة)، والمسائل المتعلقة بحماية البيئة. وإذا تم تصنيف المعلومات كسرية من أجل التكتّم على جريمة جنائية أو استغلال سلطة أو غير ذلك حالات ارتكاب الموظفين العموميين لأفعال مخالفة، فإن هذا التصنيف يعتبر باطلاً في بعض الدول، ومنها السويد. بيد أنه يجوز تصنيف هذا النوع من المعلومات كسرية في العديد من البلدان الأخرى.

وفقاً لكوسيدو وغونزاليز، فإن التشريعات المعنية بالأسرار الرسمية في الدول الأوروبية تتبع نهجين مختلفين عندما يتعلق الأمر بكشف معلومات سرية متعلقة بالأمن الوطني أو الدفاع الوطني.^{٢٤} النهج الأول (المطبق في ألمانيا وفنلندا وفرنسا والبرتغال وإيطاليا وليتوانيا وبولندا وهولندا وسلوفينيا) يفرض استيفاء عدة متطلبات قبل الإفصاح عن المعلومات، ومنها إخضاع الإفصاح لاختبارات ضرر متنوعة لإثبات أنه لن يمس الأمن الوطني. وتعتمد السويد نهجاً شبيهاً يقتضي تقييم الأضرار التي قد تلحق بالأمن الوطني وموازنتها بالمنافع التي يعود بها الإفصاح على المصلحة العامة.

أما النهج الثاني (تطبيقه بلغاريا وجمهورية التشيك وأيرلندا وكرواتيا ورومانيا وتركيا وبريطانيا)، فيقتضي بأنه عندما تتعلق المعلومات بالأمن الوطني فمن غير الجائز الاعتماد على أي اختبار للأضرار المحتملة، ولا أي تقييم للفوائد التي قد تعود على المصلحة العامة من الإفصاح عن المعلومات - أي، وببساطة، لا يجوز الكشف عن هذه المعلومات. ومع ذلك، تعتمد بريطانيا أداه اسمها "استثناء فئوي مشروط" للتعامل مع بعض الحالات، حيث يُطبق

٢٤ - غونزاليز، م. ب. س. ٢٠١٥. "الأسرار الرسمية وحق الحصول على المعلومات في إسبانيا بعد سن قانون الشفافية" (González, M.). P. C. 2015. "Official Secrets and the Right of Access in Spain after the Enactment of the Law on Transparency." متوفر على الرابط: <http://webjcli.org/article/view/357/561>.

لرقابة عامة الجمهور والمراجعة القضائية، إلا أن المشوار لا يزال طويلاً قبل التوصل إلى بسط الرقابة الديمقراطية والقانونية على مسؤولي الدولة المكلفين بالتعامل مع قضايا الأمن والدفاع. وإلى حد كبير، سيبقى هذا المضمير ضمن مجالات الدولة التي لا تستظل فيها الإدارة العامة بمبدأ سيادة القانون (بعكس التقدير التعسفي)، وسيواصل اتخاذ العديد من القرارات وفقاً لتقدير المسؤولين الحكوميين.

إحدى الخطوات الهامة تجاه إرساء التوازن السليم بين الحق في الحصول على المعلومات وضرورة الحفاظ على أسرار الدولة المتعلقة بالأمن والدفاع الوطني، هي الخطوة التي تتجسد في مبادئ تشواني (المبادئ العالمية بشأن الأمن الوطني والحق في الحصول على المعلومات)، التي اعتمدت في تشواني، بريتوريا، جنوب أفريقيا، في ١٢ يونيو/حزيران ٢٠١٣. وكان إعداد هذه الوثيقة قد تم بفضل الجهود المشتركة لمنظمات المجتمع المدني والمراكز الأكاديمية، وبالتشاور مع خبراء دوليين ومقررين خاصين معنيين بحرية التعبير وحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب من مختلف المنظمات الحكومية الدولية، مثل الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية (OAS)، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (ACHPR).^{٢٥} ويلتزم نهج هذه الوثيقة بالبساطة، إذ ينص على أن المعايير الأساسية الواردة في الوثيقة هي النطاق الذي لا تخرج عنه أية شروط تُقيد حق الحصول على المعلومات، مع تشجيع الدول على انتهاج مستويات انفتاح أعلى بكثير.

يعتبر الإفشاء عن المعلومات السرية دون إذن جريمة جنائية في جميع البلدان إذا كان الجاني موظفاً عاماً سمح له بالحصول على تلك المعلومات. ومع ذلك، تتباين الأنظمة القانونية في تفاصيل هذه الحالات، إذ تقاضي بعض الدول مرتكب الإفشاء المتعمد دون سواه، بينما تقاضي دول أخرى كل من تورط في الإفشاء نتيجة للإهمال. كما تشترط بعض البلدان توفر أدلة واضحة على تعرّض مصلحة عامة مهمة للخطر بسبب الإفشاء. وفي بعض البلدان، لا يعاقب سوى الشخص الذي عليه واجب حماية المعلومات السرية، بينما في بلدان أخرى تكون المسؤولية الجنائية شاملة لكل من استخدم تلك المعلومات، بمن فيهم الصحفيين، كما تتفاوت شدة العقوبات من بلد لآخر (تتراوح بين السجن لمدة سنتين في الدنمارك، والسجن مدى الحياة في تركيا).

تثير حالات الإفشاء عن معلومات سرية دون إذن إشكاليات تتعلق بتوفير الحماية القانونية للمبلغين عن المخالفات، وهو مسألة مثيرة للجدل، وسنركز عليها بشكل أعمق في القسم التالي من هذا البحث، ونكتفي هنا بالإشارة إلى أن تقييد "الحق في المعرفة" بحجة ضرورة حفظ أسرار الدولة يضع الشرعية الديمقراطية للسرية في صدام مباشر مع الشرعية الديمقراطية للشفافية، مع اعتبار الشفافية أقرب إلى جوهر مفهوم الديمقراطية التمثيلية.

المبدأ الأساسي هو أن حماية أسرار الدولة تعدّ مشروعاً بقدر مشروعية مسوغاتها، بينما لا تتطلب الشفافية إلى أي مسوغات. بيد أن هذا المبدأ أبعد ما يكون عن الواقع في العديد من البلدان، حيث الوضع الغالب هو أن "الحق في المعرفة" وحماية أسرار الدولة يسيران في اتجاهين متعارضين. ولا يزال الاعتقاد سائداً لدى الكثيرين، عن خطأ، أن الأمن الوطني والدفاع الوطني يجب أن يظلا خارج نطاق عمل القانون والتدقيق الديمقراطي.

ومع ذلك، يتزايد عدد المقتنعين بأن أفضل طريقة لحماية الأمن الوطني والدفاع هي إخضاعها

^{٢٥} متوفر على الرابط: <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security/global-principles>

حرية الحصول على المعلومات وحماية المبلّغين عن المخالفات

أصاب الأمن الوطني نتيجة كشف معلومات كشرط لفرض عقوبة جنائية (مثل ألمانيا وإيطاليا وهولندا والنرويج وإسبانيا والسويد)، بينما لا تحتاج بلدان أخرى إلى أي دليل على الضرر الذي قد يلحق بالأمن الوطني (مثل بلجيكا وفرنسا والمجر وبولندا وروسيا وسلوفينيا وتركيا وبريطانيا)، حتى وإن أقر بعضها بجواز اعتبار عدم تضرر الأمن الوطني ظرفاً تخفيفياً في المحاكمات الجنائية للمبلّغين عن المخالفات.

قامت بعض البلدان (سبعة من أصل العشرين الذين شملهم استطلاع جاكوبسن (انظر الحاشية ٢٣)) بسنّ قوانين لحماية المبلّغين عن المخالفات، وهي المجر ورومانيا وصربيا وسلوفينيا والسويد وبريطانيا. أما البلدان التي لم تسنّ قانوناً منفصلاً لحماية المبلّغين فأغلبيتها توفر لهم الحماية بموجب قوانين أخرى، بينما لا يوفر البعض الآخر أية حماية على الإطلاق. والبلدان التي توفر الحماية القانونية تضم العاملين في القطاع الأمني تحت مظلة هذه الحماية. ومع ذلك، لا تزال حماية المبلّغين عن المخالفات غير وافية عموماً في العديد من الدول الأوروبية. وعلى حد تعبير توم ديفين، لا يتوفر للمبلّغين سوى "دروع كرتونية" لحماية أنفسهم.^{٢٧}

لا تطبق بلدان عديدة سياسة متكاملة لحماية المبلّغين عن المخالفات، لا سيما عندما يرتبط الأمر بالحالات التي يتم فيها كشف تصرفات القوات المسلحة وأجهزة المخابرات، أو أسرار الدولة المصنفة في عداد المعلومات السرية. أما في المجالات الأخرى، مثل الكشف عن الفساد وسوء الإدارة وسوء الممارسة المهنية، فيعدّ الوضع أفضل في بعض البلدان، علماً بأن الحماية عموماً تعتبر ضعيفة للغاية في تلك المجالات أيضاً.

تؤدي جهود التوعية التي يمارسها عدد كبير من منظمات المجتمع المدني الناشطة دولياً في مجالات السياسات الحكومية إلى الضغط على

تعدّ حماية المبلّغين عن المخالفات بديّة حسنة الجانب الآخر من حرية الحصول على المعلومات. وكما أوضحنا آنفاً في هذا البحث، فإن الحماية والحرية يمثلان وجهين لنفس الحق الأساسي في حرية التعبير. بيد أن حماية المبلّغين عن المخالفات ليس أمراً مفروغاً منه في غالبية الدول الديمقراطية، مثله في ذلك مثل ضمان الحق في الحصول على المعلومات.

بل على النقيض، تجيز أغلب البلدان ملاحقة الموظفين العموميين إذا أفشوا معلومات سرية متعلقة بالأمن الوطني في سياق تقديمهم للشكاوى داخل المؤسسة التي يعملون فيها (بلجيكا، وجمهورية التشيك، وفرنسا، وهنغاريا، ومولدوفا، والنرويج، وبولندا، ورومانيا، وروسيا، وسلوفينيا، وإسبانيا، والسويد).^{٢٦}

ومن المفارقات أن العديد من الدول تشجع الموظفين العموميين على تقديم شكاوى داخلية حول أية مخالفة قد يشهدها، ولكن قلة من الدول وضعت الضمانات اللازمة لحمايتهم من الانتقام، ومنها بريطانيا التي تعدّ استثناءً بارزاً في هذا الصدد، حيث يحدد "قانون الإفصاح للمصلحة العامة" إجراءات لإنصاف المبلّغين في حالة تعرضهم للانتقام وتعويضهم، وإجراءات تأديبية بحق المنتقمين. ونجد كذلك استثناءً بارزاً مماثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية.

عندما يتعلق الأمر بتبرئة ساحة المبلّغين عن المخالفات أمام المحاكم، فإن اختبار المصلحة العامة في الدنمارك يشترط أن يكون المتهم قد كشف عن المعلومات بغرض تحقيق مصلحة عامة واضحة، وأن هذا الكشف يعود بمنافع عامة تفوق منفعة حفظ سرية المعلومات. ذلك بينما تتطلب أغلبية البلدان إثبات أن ضرراً فعلياً أو محتملاً

٢٧ - متوفر على الرابط: http://www.whistleblower.org/sites/default/files/pictures/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf

٢٦ - جاكوبسن.

بعض الحالات يصيبها بأضرار جسيمة ودائمة، ومن أمثلة ذلك حالة الرجل المعروف باسم "الحنجرة العميقة" الذي كشف عن فضيحة ووترغيت التي أطاحت بالرئيس الأمريكي نيكسون.

ومن شأن التشريعات وأحكام القانون التي توفر الحماية للمبلغين عن المخالفات أن تحث الموظفين العموميين أو المواطنين الناشطين على فضح المخالفات التي يرتكبها آخرون، ومنهم رؤساء هؤلاء المبلغين، ممن يتمتعون بالسلطات الكافية للانتقام منهم. ومع ذلك، تحف بسياسات حماية المبلغين إشكاليات مفاهيمية، ومخاطر سياسية، وتعقيدات عملية، ناهيك عما تثيره من جدال في العديد من البلدان.

أما الإشكاليات المفاهيمية، فتكمن في صعوبة اعتبار الإبلاغ في حد ذاته نشاطاً يستحق الحماية الرسمية، إذ أنه خطوة محملة بتحيزات ثقافية ودلالات سلبية، بل إن الإبلاغ عن المخالفات يرتبط في ذهن الكثيرين بالوشاة والمخبرين، وبعمليات التنديد العلني [للمعارضين السياسيين]، وخاصة لدى الشعوب التي لا تزال تجربتها مع أنظمة الحكم المطلق ذكرى حية لم تأفل في وعيها الجماعي.

يضاف إلى ذلك أن مفهوم "مجتمع الرقابة الذاتية" مترسخ بعمق في وجدان شعوب أوروبا وغيرها، بوصفه نمطاً من العلاقات بين الناس والزعامات السياسية وأجهزة الشرطة يكون فيه من واجب "المواطن الصالح" إبلاغ السلطات لمنع ارتكاب الجرائم وتعقب المجرمين والحفاظ على نظام الحكم القائم، ويفترض في ظل هذا النظام أن الكثير من مهام الشرطة المتعلقة بضبط شؤون المجتمع أصبحت مناطة بالمواطنين أنفسهم. وتفسير هذا الحس المجتمعي هو ما ترمي إليه نظرية بيننهام حول مفهوم البانوبتيكون (Panopticon)، والتي أعاد ميشال فوكو صياغتها باسم نظرية البانوبتيكيزم (Panopticism) (أي المجتمع الذي يرى كل شيء

مختلف الحكومات للانخراط بعزم أكبر في تطوير السياسات اللازمة لحماية المبلغين عن المخالفات. وبالمثل، توصي المنظمات الحكومية الدولية، مثل الأمم المتحدة، ومجلس أوروبا، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الدول الأمريكية، وغيرها، حكومات الدول الأعضاء فيها بالتعامل جدياً مع مسألة حماية المبلغين حسنى النية باعتبار هذه الحماية من مقتضيات مكافحة الفساد. ولا شك أن هذا الاقتراح يستحق الدراسة، حتى لو تعارض مع كثير من المفاهيم المسبقة المتأصلة تاريخياً في تلك البلدان.

إن الإبلاغ عن المخالفة هو فعل من أفعال الشجب والاستنكار، ينبثق من ضمير إنسان يتمرد في وجه الظلم، أو يثور على فساد أخلاق الموظفين العموميين، أو مؤسسات بارزة في القطاع الخاص مثل البنوك ووسائل الإعلام والكنائس وغيرها. يضاف إلى ذلك أن التصرفات التي يعترض عليها المبلغون تعتبر بطبعها مقززة ومقيتة إلى أبعد الحدود في نظر المواطن العادي.

وفي النقاش الدائر في فرنسا، مثلاً، كان ذلك من الأسباب التي دفعت بمناصري توفير حماية أقوى للمبلغين، من أمثال المحامي ويليام بوردون، إلى اقتراح سن التشريعات لتقنين ما يسمى بـ"استثناء المواطن"، والذي يعتبروه ظرفاً مبرئاً أو مخففاً في القضايا الجنائية المعنية بالكشف عن الأسرار إذا كان الكشف ضرورة أخلاقية تملئها المصلحة العامة²⁸.

إن اعتبار أي فعل مقيتاً أو مقزداً يدل على أنها تنتهك الأعراف الأخلاقية أو القانونية السائدة في المجتمع، وتؤدي إلى استحواذ مقترفها على منافع شخصية له أو لجماعته على حساب المجتمع ككل، وإذا انكشف أمر هذه الأفعال أمام الناس انهارت سمعة مرتكبيها والمحرضين عليها وشرعيتهم في أعين الشعب. فلا شك أن الكشف العلني عن المخالفات يقوض سمعة المسؤول عنها، وفي

ولا يستطيع أحد فيه أن يخرج من دائرة الرصد والمراقبة)^{٢٩}.

ومع ذلك، يتخذ الكثيرون من الوشاية العلنية بالمخالفين موقفاً مبهماً، أو حتى موقفاً صريح المعارضة. فهذه الوشاية عبارة عن إبلاغ السلطات بمخالفات مواطن آخر أماً في عقابه، بينما تعتمد السلطات، (الحكومات والمدارس والسجون والمؤسسات المغلقة الأخرى) إلى تغليف هذا الإبلاغ بخطاب الفضيلة والواجب المدني، إلا أنه خطاب يوازيه ويعارضه خطاب معاكس يعتبر هذا الإبلاغ خيانة ووشاية مقبولة.

وقد أدى هذا الإبهام تجاه الوشاية العلنية إلى ولادة مصطلحات متوازية في العديد من اللغات: فالفرنسيون مثلاً لديهم تعارض كلاسيكي بين dénonciation (التبليغ، أو الوشاية الحميدة)، و délation أو indicateur (الوشاية الخبيثة)، والروس لديهم مصطلح donos/donoschik الانتقاصي الذي يستخدمونه للرد على مختلف المصطلحات الرسمية التي تحاول التلطيف من وقع الوشاية، ذلك بينما يرفع الأمريكيون من شأن المبلغين عن المخالفات لكنهم يحقرّون من شأن الوشاية، ويميزون بين الأولى التي يضعونها في عداد الأعمال الوطنية الحميدة والمرغوبة، والثانية التي ينظرون إليها كعادة خسيصة (فيتزباتريك)^{٣٠}. كذلك يمكننا أن نضيف إلى هذه المواقف المجتمعية موقف الناطقين باللغة الإسبانية، التي تضم كلمة denunciante للتبليغ الحميد، وكلمات انتقاصية لنعث الوشاة، ومنها مثلاً كلمة delator وكلمة chivato و soplón، وهي كلمات لها معنى الخبث.

وبالنسبة للمخاطر السياسية، فلا شك أنها تحيط بعملية حماية المبلغين عن المخالفات، والذين قد يتسببوا في مشاكل سياسية كبيرة للدولة أو الحكومة. ومن الأمثلة الحديثة على ذلك قضية إدوارد سنودن الجارية حالياً في الولايات المتحدة، وكذلك المعلومات السرية التي كشف عنها برادلي مانينغ (اسمه الآن تشيلسي مانينغ). فالكثيرون ينظرون إلى سنودن ومانينغ بوصفهما ناشطين حقيقيين ساعدا في كشف ما ترتكبه الحكومة من تجسس جماعي ومخالفات شنيعة أخرى متنوعة دون مبررات معقولة. ومن ناحية أخرى، فإنهما كشفوا عن معلومات مصنفة كسرية، حيث تعتبر الحكومة الأمريكية أن إفشاء هذه المعلومات يعرض حياة البشر للخطر. وتوضح هاتان الحالتان بجلاء مدى تعقيد عملية الإبلاغ عن المخالفات والإشكاليات الأخلاقية المرتبطة بها، كما تؤكدان على أن مؤسسات الدولة تتحمل مسؤولية إطلاع السلطات السياسية، وكذلك عامة الجمهور، على القضايا التي يجب مناقشتها علناً في البلاد. ومن هنا نرى ضرورة توخي الحذر والتوازن عند الشروع في إقامة الهياكل اللازمة لحماية المبلغين عن المخالفات.

تكمن المشكلة الأساسية في إيجاد أفضل سبيل لتحقيق التوازن في الإطار القانوني اللازم لحماية كل من يجرؤ على التمرد ضد حالة النفاق المتمثلة في تجاهل المخالفات: ففي أوروبا، مثلاً، تؤيد نسبة ٣٠٪ فقط من السكان مبدأ أن الكشف عن أسرار الدولة قد يكون ضرورياً، في حين تصل هذه النسبة في الولايات المتحدة إلى ٥٠٪^{٣١}، مما يوضح أن مختلف المجتمعات مجبولة ثقافياً على تحاشي النظر إلى عيوبها في المرأة^{٣٢}، تفادياً لزعزعة صورة الذات المتخيلة التي يرسمها المجتمع عن ماضيه وحاضره. وفي حين أن المبلغين عن المخالفات قد ينجحوا في إصلاح المنظومة السياسية القائمة في مجتمعاتهم إذا حظوا بدعم "المبلغين المحترفين"،

٢٩- فوكو، ميشال. ١٩٧٥. Foucault, Michel. 1975. Surveiller et punir. Naissance de la prison. Paris: Éditions Gallimard.

٣٠- فيتزباتريك، شيلا. ٢٠٠٥. "A Little Swine". Review of Comrade Pavlik: The Rise and Fall of a Soviet Boy Hero by (Kelly, C. London Review of Books [Online] vol. 27 no. 21 ص. ٦-٣. متوفر على الرابط: <http://www.lrb.co.uk/v27/n21/> sheila-fitzpatrick/a-little-swine

٣١- الأرقام مستقاة من فلورنسا هارتمان. Florence) ٢٠١٤. Hartmann. 2014. Lanceurs d'alerte, Paris: Don Quichotte.

٣٢- المرجع نفسه.

مثل الصحفيين والمنظمات غير الحكومية، إلا أنهم عادة ما يضطروا إلى تحمل أثمان باهظة عن البلاغات.

ولكي تحقق سياسة حماية المبلغين عن المخالفات الفعالية المرجوة، فإنها تتطلب أطراً قانونية شاملة وجهاز دولة مؤسسي يتمتع بما يكفي من ثقة وكفاءة لتوفير "دروع فولاذية"، وليس مجرد "دروع كرتونية"، من أجل توفير الحماية لهؤلاء المبلغين. وبدون هذا الشرط، قد تأتي هذه السياسة بنتائج عكسية تماماً. ومع ذلك، لا يزال عدد البلدان التي أثبتت قدرتها على تطبيق آليات جيدة لحمايتهم قليلاً جداً، بل يمكن الجدل أنه لا يوجد بلد واحد نجح في ذلك.

وعدد كبير من المنظمات الدولية، بما في ذلك الأمم المتحدة، ومجلس أوروبا، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الدول الأمريكية، إلى تشجيع سياسات حماية المبلغين. بل إن منظمة الدول الأمريكية اقترحت، في مارس/آذار ٢٠١٣، قانوناً نموذجياً يهدف إلى تسهيل وتشجيع الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين عن المخالفات والشهود.

وقد أثبتت التجارب الدولية حتى اليوم أن أحد ركائز نجاح سياسة حماية المبلغين عن المخالفات هو اعتماد نهج قانوني متكامل، ودمجه ضمن سياسة أشمل معنية بحماية حرية التعبير. ويتطلب هذا الهدف وجود قانون مختص ومستقل لحماية المبلغين عن المخالفات، مثل القوانين في بريطانيا والولايات المتحدة، والتي نبعث من خلفية البلدين الثقافية والقانونية وتجاربهما في السياسات الوطنية. وقلة قليلة فقط من بلدان أوروبا أو خارجها سنت قوانين مشابهة مطبقة بشكل فعال. بل الواقع يقول إن مقارنة معظم حكومات العالم لحماية المبلغين عن المخالفات هي مقارنة خجولة تتم على مضمض.^{٢٣}

وإذا استحال سنّ قانون منفصل بشأن حماية المبلغين عن المخالفات، فإنه يجب على أقل تقدير إضافة بعض الأحكام إلى قانون الخدمة العامة من أجل توفير قدر من الحماية لموظفيها الذين يرفضون تنفيذ تعليمات مخالفة للقانون أو مشكوك في أخلاقيتها، أو الذين يفضحون التصرفات المخالفة. وينبغي على جهاز الخدمة العامة اعتماد الإجراءات اللازمة لتفعيل هذه الحماية، كما ينبغي أن يتضمن قانون الخدمة العامة أحكاماً تنص على حظر مضايقة المبلغين أو الانتقام منهم. ومن شأن خطوات كهذه أن تسمح بفرض عقوبات تأديبية على المدراء الذين يتخذون إجراءات انتقامية ضد الموظفين العموميين الذين يرفضون تنفيذ الأوامر المخالفة للقانون. كذلك يجب أن يحظر قانون الخدمة العامة استخدام "بنود تكميم الأفواه" في عقود الخدمة العامة وأن يتم النص على عدم مشروعية "أوامر تكميم الأفواه".

يمكن الاطلاع على أسباب هذه الأحكام في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المبرمة سنة ٢٠٠٣، والتي تقترح (في المادة ٣٣) أن يتم النص على تدابير مناسبة لتوفير الحماية ضد أي معاملة غير مبررة لأي شخص يقوم، انطلاقاً من حسن النية وبناء على مسببات معقولة، بإبلاغ السلطات المختصة بأية وقائع تتعلق بمخالفات مرتبطة بالفساد. كما يمكننا أن نضيف إلى ذلك الإبلاغ عن وقائع ترتبط بمخالفات جسيمة، من قبيل سوء الإدارة، والتصرفات المخالفة للقانون، وانتهاكات حقوق الإنسان.

يضاف إلى ما تقدم التوصيات الصادرة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن المخالفات، حيث تسعى هذه التوصيات إلى توفير إرشادات من شأنها تشجيع سياسات الحوكمة الرشيدة في البلدان الراغبة في السعي إلى تعزيز الانفتاح والشفافية

.(Europe: Legal Protections to Whistleblowers in Europe" متوفر على الرابط: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

٢٣- منظمة الشفافية الدولية. ٢٠١٣. "الإبلاغ عن المخالفات في أوروبا: الحماية القانونية للمبلغين عن المخالفات في أوروبا" Transparency International. 2013. "Whistleblowing in)

في إدارتها العامة، بما في ذلك في قطاعي الأمن والدفاع الوطنيّين.^{٣٤}

واليوم، باتت أعداد متزايدة من قصص الإبلاغ عن المخالفات تصل إلى وسائل الإعلام، فيساهم نشرها في تعزيز الوعي بهذه المشكلة، ويتم بالتالي إثراء النقاش الجاري في المجال العام بشأنها، وهذا بدوره يمكن أن يساهم في تطوير حماية أقوى للمبلغين عن المخالفات.^{٣٥}

٣٤- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ٢٠١٢. "حماية

المبلغين عن المخالفات: تشجيع البلاغات" (OECD, 2012).

"Whistleblower protection: encouraging reporting".

متوفر على الرابط: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/>

toolkit/50042935.pdf

أنظر أيضاً توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا (Council of Europe's)

Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec

(2014) 7 بشأن حماية المبلغين عن المخالفات. متوفر على الرابط:

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/>

.CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf

٣٥- تشمل الأمثلة الأوروبية مجلة Marianne الفرنسية التي نشرت

في ٩ مايو/أيار ٢٠١٤ تقريراً شاملاً حول المسألة ([http://www.](http://www.ebay.fr/itm/MARIANNE-N-890-9-MAI-2014-MARIAGES-MIXTES-Ve-REPUBLIQUE-LANCEURS-DALERTE-/291193077163)

ebay.fr/itm/MARIANNE-N-890-9-MAI-2014-MARIAGES-

MIXTES-Ve-REPUBLIQUE-LANCEURS-

DALERTE-/291193077163) أو صحيفة الغارديان البريطانية، التي

نشرت في ٢٢ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٤ تقريراً قوياً حول المسألة

[http://www.theguardian.com/society/2014/nov/22/](http://www.theguardian.com/society/2014/nov/22/there-were-hundreds-of-us-crying-out-for-help-after-life-of-whistleblower)

there-were-hundreds-of-us-crying-out-for-help-after-life-

(of-whistleblower

الخلاصة

التغيير استيعاب فكرة أن المعلومات التي ينتجونها ليس ملكاً لهم، بل تخص المواطنين كافة.

٣- وعموماً، يتحسن الأداء الحكومي كلما كان منفتحاً تجاه التدقيق العام. فالشفافية تعدّ شرطاً أساسياً لمساءلة المسؤولين العموميين، بينما يؤدي ضعف المساءلة حتماً إلى الفساد وسوء الإدارة.

٤- يجب على الحكومات والسلطات التشريعية أن تسعى إلى إرساء تمييز واضح بين ما يجب كتمان سره وما يجب الإفصاح عنه في المجال العام، سواء يتم الكشف عنه للباحثين المتخصصين أو الصحفيين أو عامة الجمهور: فالمبدأ هو توسيع نطاق الانفتاح والشفافية مع تقليص نطاق السرية.

٥- من الضروري وضع مفاهيم قانونية وعملية واضحة للتعامل مع أسرار الدولة. إذ يجب التمييز، قدر الإمكان، بين أسرار الدولة وغيرها من المعلومات الأخرى التي تنتجها الجهات الرسمية، عملاً على تقليص دور التعسف والاستغلال والفساد في عملية تصنيف سرية المعلومات، وزيادة مشروعية طريقة التعامل مع السرية.

يرتكز هذا البحث على المبدأ القائل بأن حماية أسرار الدولة مشروعة بقدر ما يكون لها ما يبررها، بينما لا تحتاج الشفافية إلى أي مبرر. لكن هذا المبدأ أبعد ما يكون عن حقيقة الأوضاع في العديد من الدول الديمقراطية. علاوة على ذلك، يدفع "الحق في المعرفة" وحماية أسرار الدولة في اتجاهين متعاكسين، ولا يزال الكثيرون على قناعة بضرورة إبقاء الأمن الوطني والدفاع الوطني خارج نطاق القانون والتدقيق الديمقراطي.

١- لا يزال حق المواطنين في الحصول على المعلومات، بما يستوفي حقهم في معرفة ما تقوم به حكومتهم، عملاً قيد التنفيذ. وفي حين أن بلدان عدة قد بدأت أولى خطوات هذا المشوار، فإن بلدان أخرى لم تبدأه بعد. ومع ذلك، لا يمكن للديمقراطيات الحقيقية أن تعمل بفعالية دون توفير المعلومات العامة وتحقيق الشفافية. وقد صارت الشفافية والانفتاح في العمل الحكومي اليوم إحدى الشروط الأساسية للحكومة الرشيدة.

٢- لا يتطلب إدخال المزيد من الشفافية في الإدارة العامة المزيد من التشريعات المناسبة فحسب، بل يحتاج أيضاً إلى تطبيق إصلاحات متناسقة على الإدارة العامة وتعديل ذهنيات الموظفين العموميين، إذ يقتضي منهم هذا

القائمة في العديد من البلدان باعتبارها آليات غير مؤكدة الفعالية والموثوقية.

٩- لم ننجح حتى اليوم في تطوير بنية مفاهيمية قوية كفيلة بالتغلب على المفاهيم الثقافية المعلّبة المترسخة في مجتمعات عديدة، وتعديل التوازنات القائمة بحيث تسود مسوغات الحكمة الأخلاقية على مقتضيات القانون الوضعي، دون المساس بمبدأ حكم القانون.

١٠- مفهوم "استثناء المواطن" (exception de citoyenneté) يستدعي مزيداً من البحث والدراسة بغرض إيجاد معايير أفضل تقوم عليها الأخلاقيات العملية والتفسيرات القانونية الكفيلة بإضفاء حماية أفضل على المبلّغين عن المخالفات.

١١- نحن بحاجة إلى تطوير مؤسسة أفضل وأمتن، تكون قادرة على ترسيم وحماية ثنائية الحقوق الأساسية: الحق في المعرفة والحق في حرية التعبير.

٦- تستدعي المؤسسة الفعالة لحق المواطنين في المعرفة سنّ تشريعات جيدة، وإدارة عامة جيدة، ومؤسسة مستقلة عن السلطة التنفيذية تملك صلاحيات كافية لضمان هذا الحق عندما تحاول الجهات الرسمية رفض الكشف عن المعلومات.

٧- يعدّ الإعلام الحر والمستقل والمهني، بالتضافر مع المجتمع المدني الفاعل المنخرط في الحوار العام النشط حول الحق في المعرفة، واحدة من أكفأ الآليات اللازمة لتعزيز الشفافية والانفتاح في الحكومة، وكذلك حماية المبلّغين عن المخالفات حسني النية. وبدون هذا الضغط الخارجي، تتضاءل احتمالات أن الحكومات ستبنى سياسات الشفافية وستفتح نفسها أمام التدقيق العام.

٨- ما زلنا في مستهل المراحل الأولى لتطوير سياسات حماية المبلّغين عن المخالفات، وما يرتبط بها من آليات مؤسسية وإجرائية. ورغم وجود استثناءات نادرة، فإن المبلّغين عن المخالفات يحق لهم النظر إلى آليات الحماية

سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة



يقدم دليل "الحصول على المعلومات وحدود الشفافية العامة" ملخصاً لأفضل الممارسات في مجال وصول الجمهور إلى المعلومات، ويتناول بالنقاش سبل إقامة التوازن بين الشفافية من جهة، وحاجة الدولة المشروعة لحماية بعض المعلومات، من جهة أخرى.

يعتبر وصول الجمهور إلى المعلومات ضرورة حيوية في المجتمعات الديمقراطية المنفتحة، ودعامة أساسية من دعائم الحوكمة الرشيدة. ومع ذلك، يمثل هذا المسعى تحدياً خاصاً فيما يتعلق بقطاع الدفاع، حيث تعدّ السرية ضرورية إلى حد ما. وفي هذا الدليل، يتناول فرانسيسكو كاردونا، أحد كبار الخبراء الدوليين في "مركز النزاهة في قطاع الدفاع"، التقدم الذي أحرزته شفافية أعمال الإدارة العامة في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ودول الاتحاد الأوروبي. وعلى ضوء الكثير من الأمثلة الحديثة، يتأمل كاردونا مفهوم "الحق في المعرفة" في مقابل ضرورات صيانة أسرار الدولة، ويخلص إلى أن حماية أسرار الدولة مشروعة بقدر مشروعية مسوغاتها، بينما لا تحتاج الشفافية أية مسوغات.

سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة تضم عدداً من الكتيبات الموجزة، التي يستعرض كل منها موضوعاً معيناً له دوره المهم في تحقيق الحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. وإلى جانب استخدام الأدلة للأغراض التثقيفية والتعليمية، فإنها تفيد أيضاً القارئ المهتم بمعرفة المزيد عن موضوع أو أكثر من المواضيع ذات الصلة مباشرة بالحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع بشكل خاص أو القطاع العام بشكل إجمالي.

ترجمة: خدمة الترجمة بهيئة الموظفين الدوليين في منظمة حلف شمال الأطلسي

الناشر: مركز النزاهة في قطاع الدفاع

التصميم: www.melkeveien.no

الطباعة: Norwegian Government Security and Service Organisation

يونيو/حزيران ٢٠١٦.



تمت ترجمة النسخة الإنجليزية
الأصلية إلى اللغة العربية برعاية
منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no