

من النظري إلى التطبيقية

تطبيق قانون النفاذ إلى المعلومة على قطاع الدفاع في تونس

منظمة الشفافية الدولية (TI) هي المنظمة غير الحكومية الرائدة عالمياً في مكافحة الفساد. وتعمل منظمة الشفافية الدولية على التصدي للفساد ومخاطره بأشكالها المتعددة عن طريق أكثر من 100 فرع وطني. حول العالم ويعمل برنامج الشفافية الدولية للدفاع والأمن (TI-DS) على الحد من الفساد في مجالي الدفاع والأمن في العالم

"أنا يقط" (I Watch) هي منظمة رقابية تونسية تأسست في 2011 وتهدف إلى مكافحة الفساد وتدعيم الشفافية. أصبحت أنا يقط نقطة الاتصال الرسمية لمنظمة الشفافية الدولية بتونس في نوفمبر 2013 وهي منذ 2017 الفرع تحت التأسيس لمنظمة الشفافية الدولية بتونس

©2018 منظمة الشفافية الدولية. جميع الحقوق محفوظة. يسمح النسخ كلياً أو جزئياً، بشرط أن يمنح التقدير الكامل لمنظمة الشفافية الدولية وبشرط ألا يتم بيع أي من هذه النسخ، كلياً أو جزئياً، أو دمجها في الأعمال المباعة. يجب الحصول على إذن كتابي من منظمة الشفافية الدولية إذا كان أي نسخ من هذا القبيل من شأنه تعديل المحتوى الأصلي أو تغييره.

نُشر بتاريخ جانفي 2019

تم بذل كافة الجهود الممكنة للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير. استند في هذا التقرير إلى معلومات اعتُبرت جميعها صحيحة اعتباراً من جانفي 2019. ومع ذلك، لا يمكن أن تتحمل منظمة الشفافية الدولية المسؤولية إزاء عواقب استخدامها لأغراض أخرى أو في سياقات أخرى.

رقم تسجيل منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة كمنظمة غير ربحية هو 1112842.

من النظري إلى التطبيقية

تطبيق قانون النفاذ إلى المعلومة
على قطاع الدفاع في تونس

1. مقدمة/موجز

2. جذور القانون وبوادر تنفيذه

إثر المصادقة على قانون النفاذ إلى المعلومة سنة 2016، أشاد المجتمع المدني والمنظمات الدولية غير الحكومية بهذا القانون الذي رأى النور في تونس كواحد من أكثر التشريعات الرائدة في هذا المجال في العالم، والذي سُنَّ ليُمكن المواطن التونسي والمجتمع المدني من الحصول على المعلومة ولتعزيز شفافية الحكومة ومساءلتها.² ويضمن هذا القانون الحق في النفاذ إلى المعلومة من خلال إلزام الجهات الحكومية بالرد على مطالب النفاذ في آجال محددة. ومن الجدير بالذكر أنه يؤكد على أن مفهوم النفاذ إلى المعلومة يشمل نشر المعلومة إثر تلقي طلب الحصول عليها، وأيضا نشر المعلومة بمبادرة من الهيكل المعني.³ وينص القانون على بعض الاستثناءات لهذا الحق.

في استثناءات حق النفاذ إلى المعلومة

يُمكن للمواطن وكل شخص معنوي أن يطلب النفاذ إلى أي معلومة من الهياكل الحكومية، ما لم تكن مشمولة بالاستثناءات المنصوص عليها في الفصل 24. وينص هذا الفصل على أنه يمكن للهيكل العمومي أن يرفض طلب النفاذ إلى المعلومة إذا كان ذلك يؤدي إلى إلحاق ضرر بالأمن العام أو بالدفاع الوطني أو بالعلاقات الدولية فيما يتصل بهما أو بحقوق الغير في حماية حياته الخاصة ومعطياته الشخصية وملكيته الفكرية.

ومن الجدير بالذكر أن هذه الاستثناءات مصحوبة بتبني. إذ يضيف الفصل 26 من هذا القانون ما يلي "لا تعتبر هذه المجالات استثناءات مطلقة لحق النفاذ إلى المعلومة و تكون خاضعة لتقدير الضرر من النفاذ على أن يكون الضرر جسيما سواء كان آنيا أو لاحقا"⁴ وتقع المسؤولية على عاتق الهيكل المعني لتبرير أي رفض لتقديم المعلومة. وينص القانون على آليات الطعن في قرارات الرفض لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة، ولدى المحاكم الإدارية إذا لم يكن طالب النفاذ راضيا عن رد الهيكل المعني. وجاءت هذه النسخة الأخيرة من هذا الفصل كنتيجة لحملات ضغط وحملات إلكترونية أطلقتها منظمات المجتمع المدني بما فيها منظمة أنا يقظ والبوصلة، وقامت بذلك بالضغط على البرلمان لسحب الصيغة الأولى التي كانت تشكل خطرا حقيقيا على قابلية القانون للتطبيق لكونها نصت على قائمة مُطوّلة من الاستثناءات التي يُمكن أن تعتمد عليها السلطات الحكومية لتقييد الحصول على المعلومة.⁵

بعد سنوات وسنوات من المداولات، أصبح لتونس أخيرا نص تشريعي قوي يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة. حيث اعتمدت الحكومة سنة 2016 في هذا الصدد قانونا أثنى عليه الكثيرون لكونه أحد أكثر القوانين تقدما في العالم فيما يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة. ولكن كانت هناك عدة عراقيل واجهت تطبيق القانون، ومن بينها الإفراط في اللجوء إلى الاستثناءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن العام.

وأجرى برنامج الدفاع والأمن لمنظمة الشفافية الدولية ومنظمة أنا يقظ (الفرع الوطني للشفافية الدولية في تونس) دراسة للتعرف على كيفية تطبيق قانون النفاذ إلى المعلومة في قطاع الدفاع. وفي هذا الإطار تحدثنا مع نواب من البرلمان واللجان المستقلة ومنظمات من المجتمع المدني في تونس كما أجرينا بحثا يستند إلى نتائج لأبحاث أخرى. علاوة على ذلك، تقدمت منظمة أنا يقظ بعدة مطالب للنفاذ إلى المعلومة مباشرة لدى وزارة الدفاع، لتقييم طبيعة الردود التي تتلقاها. وبناء على هذه الخطوات توصلنا إلى نتائج ووضعنا الأسس التي استندت إليها استنتاجاتنا وتوصياتنا الواردة أدناه.

ويبقى الأمن العام أولوية في نظر الحكومة التونسية. حيث واجهت قوات الدفاع والأمن تحديات عديدة، كما تعيش تونس في ظل حالة الطوارئ منذ الإعلان عنها في نوفمبر 2015، على إثر شن ثلاث هجمات إرهابية كبرى في نفس السنة. وعلى الرغم من ذلك، تعرضت العاصمة تونس لهجوم آخر في شهر أكتوبر 2018، والذي يبدو أنه استهدف قوات الأمن تحديدا. وأعاد هذا الهجوم التأكيد على الحاجة الملحة للتصدي للهجمات الإرهابية في تونس. ولئن كان الأمن العام عاملا أساسيا لتحقيق الأهداف والاستراتيجيات العسكرية، إلا أنه من المهم أيضا الحرص على أن لا تكثر وزارة الدفاع استخدام الأمن العام كتبرير متكرر للتعتيم على المعلومة. ولطالما برزت صعوبة تحقيق التوازن بين المخاوف المشروعة على الأمن العام وحق العموم في النفاذ إلى المعلومة، وقد توصلنا إلى أن التوجه السائد حاليا هو التكتّم أكثر منه اعتماد الممارسات الفضلى، وهذا ينطبق بشكل خاص على قطاع الدفاع. وعلى الرغم من المحتوى الصارم للقانون، إلا أن تطبيقه على أرض الواقع اتسم بالتشتت وضعف الفاعلية، ودأبت وزارة الدفاع بشكل خاص على تبرير رفض الرد على مطالب النفاذ إلى المعلومة بالحفاظ على الأمن العام أو عدم الاختصاص.

1 29 أكتوبر 2018 "Tunisie: une femme s'est faite exploser sur l'avenue Bourguiba dans le centre ville de Tunis, plusieurs blessés"

2 Loi organique n°2016-22 du 22 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information: www.legislation.tn/fr/detailtexte/Loi-num-2016-22-du-24-03-2016-jort-2016-026_201602600221?shorten=TgGW

3 مجلس النواب التونسي يعادف على قانون النفاذ إلى المعلومة "، 14 FreedomInfo.org مارس، 2016 (النسخة الإلكترونية): <http://www.freedominfo.org/2016/03/tunisia-assembly-adopts-freedom-of-information-law/>

4 مجلس النواب التونسي يعادف على قانون النفاذ إلى المعلومة "، 22 mars 2016, Art. 29 2016, Loi organique n°2016-22 du 22 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information: www.legislation.tn/fr/detailtexte/Loi-num-2016-22-du-24-03-2016-jort-2016-026_201602600221?shorten=TgGW

5 Dreisbach, T. "الشفافية للمعني: تونس تبني الحكومة المفتوحة 2011-2016" (web). جامعة برينستون (النسخة الإلكترونية): <https://successfultocieties.princeton.edu/publications/information-people-tunisia-embraces-open-government/>; انظر أيضا ليعن الفريبي، "Tunisie: Le" https://www.huffpostmaghreb.com/2016/03/09/tunisie-acces-information_n_9416824.html : 2016 projet de loi organique sur le droit d'accès à l'information "contraire à la constitution", selon deux associations," HuffPost Maghreb (web), 13

وتوصلت منظمة أنا يقظ إلى أن التجاوب مع طلبات النفاذ إلى المعلومة قد تزايد مقارنة بالقانون السابق، ولكن تبقى بعض الهياكل الحكومية عازفة عن توفير المعلومة. وعليه، درجت هذه الهياكل على تجاهل الأجل المحددة لتقديم رد على المطالب، واستخدمت حججا واهية لتبرير رفضها للمطالب أو إحالتها إلى المحاكم، حيث ستبقى عازقة لفترات مُطوّلة. وبيّنت منظمة أنا يقظ في سبتمبر 2018 أن 5 من أصل 26 وزارة فقط التزمت باحترام الفصل 6 من القانون كُلياً، والذي يتعلق بالمبادرة بنشر المعلومات. في حين لم تقم معظم الوزارات الأخرى بتعيين مواقعها لتشمل التقارير والوثائق التي عليها أن تبادر بنشرها¹² وتقدمت منظمة أنا يقظ في الفترة الممتدة من جانفي إلى أوت 2018 بـ 139 مطلباً للنفاذ إلى المعلومة. ويتعلق 37 مطلباً منها بقضايا فساد يُحقق فيها مركز يقظ لدعم وإرشاد ضحايا الفساد و120 مطلباً وقع تقديمه في إطار العملية الرقابية للمنظمة. وقدمت منظمة أنا يقظ طعوناً تتعلق بأكثر من 50٪ من المطالب إلى الهيئة وذلك إما لتجاهل المطالب أو رفضها.

كما أشارت منظمة أنا يقظ إلى عائق آخر يتمثل في نقص تكوين المسؤولين في الهياكل الحكومية بشأن قانون النفاذ إلى المعلومة وضعف فهمهم له، في حين أنهم المعنيون بتطبيق أحكام القانون والرد على المطالب. ومن منطلق تجربة منظمة أنا يقظ والمقابلات التي أجرتها، بما فيها المقابلات مع الهيئة، يتبين أنه في بعض الحالات يكون نقص التكوين سبباً في رفض موظفين إداريين مطالب للنفاذ إلى المعلومة بحجة حماية المعطيات أو أي استثناءات أخرى، ويتجلى ضعف إلمامهم بكيفية استخدام الاستثناءات المنصوص عليها في الفصل 24. كما تقرّ منظمة أنا يقظ بالصعوبات الناجمة عن ضعف الرقمنة في الإدارات العمومية، وهو ما يجعل من عملية توفير الوثائق اللازمة للرد على مطالب النفاذ إلى المعلومة عملية بطيئة وتتطلب جهداً مما يعني أن عدم الالتزام بالأجل المحددة قد يكون ببساطة راجعاً أحياناً للوقت الذي يتطلبه توفير المعلومة. ويقترح أحد الذين تمت محاورتهم ويعمل في هيئة رقابية عمومية التركيز على تعزيز قدرات الموظفين الإداريين عن طريق برامج التعاون بين هيئة النفاذ إلى المعلومة ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات العمومية. وسيساعد ذلك مثلاً على تبديد المخاوف المشروعة إزاء مسألتي المعطيات الشخصية أو الأمن العام، ويضمن استخدام الوزارات لهذه الاستثناءات في ظروف مناسبة؛ بدل استخدامها كوسيلة دفاعية كيفما اتفق ولرفض مطالب لا ضرر منها.

وقد قامت هيئة النفاذ إلى المعلومة في بعض المناسبات برفض استخدام الاستثناء المتعلقة بالأمن العام باستخدام الفصل 25. وفي إحدى الحالات، أرسلت صحيفة إلى وزارة الداخلية طلباً للنفاذ إلى المعلومة في جويلية 2018، حيث طلبت تمكينها من البيانات الإحصائية المتضمنة لعدد المعنيين بالإجراء الحدودي 17S وتوزيعهم حسب الجهات. وحين لم تتلق الصحيفة رداً من الوزارة، رفعت شكوى لهيئة النفاذ إلى المعلومة، التي طلبت بدورها من الوزارة تبرير رفض الطلب. وردت الوزارة في سبتمبر 2018 مستندة إلى الفصل 24 على أساس حماية المعطيات الشخصية والأمن العام، نظراً لأن هذا الإجراء يرمي إلى التعرف على المشتبه بانتماهم للإرهاب أو أي جرائم أخرى ومراقبتهم. ولكن رفضت هيئة النفاذ إلى المعلومة هذه الحجة، مشيرة إلى أن الطلب يتعلق تحديداً بالبيانات الإحصائية وليس بالمعطيات الشخصية، وعليه، لم تُبرر الوزارة بموجب الفصل 26 الضرر الذي قد يترتب عن هذه البيانات، وأصدرت الهيئة قرارها بالسماح للصحفية بالنفاذ إلى البيانات الإحصائية من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الهياكل الأمنية⁸.

التقدم موجود بالفعل ولكن غير متكافئ

أشار السيد عماد حزقي، رئيس هيئة النفاذ إلى المعلومة، إلى التقدم المحرز نحو تطبيق قانون النفاذ إلى المعلومة. وتعمل الهيئة على قدم وساق بجهود أعضائها وتتلقى حالياً الشكاوى. وفي نوفمبر 2018، أطلقت الهيئة رسمياً موقعها الذي يحتوي على معلومات تتعلق بها وإجراءات النفاذ إلى المعلومة والقرارات التي تم اعتمادها. ولكن على الرغم من هذه الخطوات الإيجابية على المستوى النظري، لا تزال هناك عراقيل تُعطل التطبيق الناجع للقانون⁹ وهو ما يتعين على الهيئة والحكومة معالجته. فمثلاً، رفع مواطنون ومنظمات من المجتمع المدني منذ شهر نوفمبر 2018، 505 طعناً للهيئة فيما يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة؛ ومن بينها 304 شكوى لم يُبْت فيها إلى الآن. وإن دل عدد الطعون على شيء فهو يدل على رغبة المواطنين في النفاذ إلى المعلومة، إلا أن عدد الطعون التي لم تلق أي رد إلى الآن تدل بدورها على محدودية قدرة المؤسسة على الرد. ولا شك أن إنشاء هذه الهيئة قد عزز من شرعية ممارسة الحق في النفاذ إلى المعلومة، إلا أنه لا يزال يتعين على الحكومة أن تُثبت إرادة سياسية أقوى وأن تلتزم بإصدار الأوامر التطبيقية والتسريع في عملية النفاذ إلى المعلومة. ويقترح السيد حزقي، على سبيل المثال، تمكين الهيئة من صلاحية تعيين أعضائها بدل تكليف رئيس الحكومة بذلك بهدف "تكريس ثقافة النفاذ إلى المعلومة"¹¹

⁷ "S17 ضحايا أهواء وزارة الداخلية"، إعلاميون من أجل صحافة استقصائية عربية، 24 نوفمبر 2018 : <https://en.arij.net/report/s17-victims-of-the-ministry-of-interiors-whim>

⁸ القرار كاملاً والمؤرخ في 4 أكتوبر 2018 موجود على موقع هيئة النفاذ إلى المعلومة: https://www.inai.tn/plaintes_avis/D9/82/D8/B1/D8/A7/D8/B1-D8/B9/D8/AF/D8/AF-251-D8/A8/D8/AA/D8/A7/D8/B1/D9/8A/D8/ [source needed] طعنت وزارة الداخلية بعد ذلك في هذا القرار

⁹ "Quand l'application de la loi fait défaut," La Presse (web), September 2018 <https://www.turess.com/fr/lapresse/153598> متاح على الرابط التالي: K. Ferchichi, "Quand l'application de la loi fait défaut," La Presse (web), September 2018 <https://www.webmanagercenter.com/2018/11/27/427536/tunisie-505-plaintes-deposee-aupres-> 2018, (Tunisie : 505 plaintes déposées auprès de l'instance d'accès à l'information," Webmanagercenter (web) <https://www.webmanagercenter.com/2018/11/27/427536/tunisie-505-plaintes-deposee-aupres-> 2018 / de-l'instance-d'accès-a-l-information

¹¹ نفس المرجع السابق

3. تطبيق غير متكافئ للقانون في قطاع الدفاع

وينص القانون على ضرورة تبرير الوزارات أو الهياكل العمومية رفضها مطالب النفاذ بموجب الفصل 24، إلا أن الوزارات تستخدم الاستثناءات في حد ذاتها كمبرر دون شرح تفاصيل استنادها لهذه الاستثناءات. وقد يعطي ذلك حيزًا للوزارة لتقدم تفسيرًا ظاهريًا، ولكن هذا التفسير خال من المعنى والشفافية بالنسبة لصاحب مطلب النفاذ وتكون المخاوف إزاء الأمن العام بطبيعة الحال أشد في قطاع الدفاع أكثر من بقية القطاعات، ولكن من الضروري أن يحقق قطاع الدفاع التوازن بين الأمن العام والمصلحة العامة إذا أراد الحفاظ على ثقة الرأي العام. ويستوجب القانون أن يتولى أصحاب القرار تقييم هذا التوازن، وهو أمر ضروري لتحقيق مبدأ المساءلة ولضمان فهم الرأي العام لمواطن الضعف التي قد تؤدي إلى الفساد وتعرفه عليها وممارسة دوره في التحقق منها. وبما أن القانون أصبح ساريًا الآن، فإن المسؤولية تقع على عاتق الوزارة لتبني إطارًا واضحًا وشفافًا حول تصنيف المعلومات ليُسترشد به في إجراءات تصنيف المعلومات وفي صياغة الردود على مطالب النفاذ إلى المعلومة. وعلى البرلمان وهيئة النفاذ إلى المعلومة أن يدعموا هذه المساعي من خلال وضع تعريف واضح لعبارة "الأمن العام" الذي يتعين على الإدارات العمومية بما فيها وزارة الدفاع أن تستخدمه كمرجع في وضع مبادئها التوجيهية لتصنيف المعلومات .

المبادرة بنشر المعلومة

على مستوى نشر المعلومات، على غرار بقية الوزارات، يفتقر موقع وزارة الدفاع للمعلومات التي يُفترض أن ينشرها على صفحاته، لا سيما فيما يتعلق باستراتيجية الوزارة للعمليات وتقريرها المالية والإجراءات المعتمدة لإبرام الصفقات، والمشتريات العسكرية وغير العسكرية، والمستجدات المتعلقة بقانون النفاذ إلى المعلومة مثل المبادرة بنشر تقارير مراجعة الحسابات والتقارير الإحصائية حول الخدمات والعمليات. وبعض المعلومات الموجودة على الموقع قد تجاوزها الزمن، على غرار المعلومات المتعلقة بنشر القوات والمشاركة في العمليات الأمنية لحفظ السلام، وهي معلومات يمكن تحيينها دون أن يكون في ذلك أي خطر على الأمن العام.

كان لوزارة الدفاع ممارسات وتبادلات يُشاد بها مع هيئة النفاذ إلى المعلومة، إذ أنها مثلًا كانت واحدة من أوائل الوزارات التي أرسلت تقريرها السنوي المتعلق بالنفاذ إلى المعلومة. كما توفر الوزارة بيانات الاتصال بالمسؤولين عن مطالب النفاذ إلى المعلومة والإجراءات المعمول بها¹³ بها. ووفقًا لموقع الوزارة، فإنها تعتمد في هذا الصدد على موظفين مُكلفين خصيصًا بتلقي مطالب النفاذ إلى المعلومة والرد عليها. وفي سنة 2017، تلقت وزارة الدفاع 22 مطلبًا وردّت على جميع هذه المطالب: أرسل مطلبان منها للمركز الوطني لرسم الخرائط والاستشعار عن بعد و17 منها إلى ديوان المساكن العسكرية. ولكن تبقى هناك بعض التحديات، فبتاريخ هذا التقرير، تبقى 13 شكوى ضد وزارة الدفاع تنتظر البت فيها من هيئة النفاذ إلى المعلومة.¹⁴

مطالب النفاذ إلى المعلومة

لم تتول إلى حد الآن سوى بضعة دراسات أو مبادرات تحليل شفافية وزارة الدفاع ومدى التزامها بالقانون الجديد. وأرسلت منظمة أنا يقظ عدة مطالب لوزارة الدفاع، وتوصلت إلى أن الوزارة قد ردت على معظمها في غضون الأجل المحدد بـ 20 يوم وفقًا لما ينص عليه القانون. ولكن الإشكال يكمن في محتوى الردود، حيث استخدمت الوزارة في ردها الاستثناءات المنصوص عليها في الفصل 24 فيما يتعلق بالأمن العام أو تفيد بأنه لا يمكنها الكشف عن المعلومات بسبب نقص في الموارد البشرية والفنية.

ظاهريًا، تقع على عاتق قطاع الدفاع، الممثل إلى حد كبير في وزارة الدفاع، نفس المسؤولية القانونية كأى قطاع عمومي آخر فيما يتعلق بالامتثال لقانون النفاذ إلى المعلومة. وعلى وزارة الدفاع، مثلها مثل أي إدارة عمومية أخرى، أن تلتزم بالأحكام والإجراءات التي ينص عليها القانون، ولا يمكن لها أن ترفض مطلب نفاذ إلى المعلومة إلا في ظروف استثنائية نص عليها الفصل 24 ولكن وزارة الدفاع تلجأ غالبًا لحجة الدفاع عن الأمن العام

¹² "دليل الإدارة في النفاذ إلى المعلومة"، منظمة أنا يقظ، 5 أكتوبر 2018: <https://www.iwatch.tn/ar/article/625>

Accès à l'information," République Tunisienne, Ministère de la Défense Nationale: <http://www.defense.tn/index.php/fr/acces-aux-documents-administratifs>

¹³ Webmanagercenter (web / instance-dacces-a-l-information 14), Tunisie: 505 plaintes déposées auprès de l'instance d'accès à l'information, نوفمبر 2018: <https://www.webmanagercenter.com/2018/11/27/427536/tunisie-505-plaintes-deposee-aupres-de->

تطبيق قانون النفاذ إلى المعلومة على قطاع الدفاع في تونس: مطالب منظمة أنا يقظ للنفاذ إلى المعلومة

عملت منظمة أنا يقظ على اختبار هذا القانون للتحقق من حسن تطبيقه منذ سنه سنة 2016. ولكي تُكوّن صورة واضحة عن تعامل وزارة الدفاع تحديداً مع مطالب النفاذ إلى المعلومة، تقدمت المنظمة بعدة مطالب لدى وزارة الدفاع، وترد هذه المطالب أدناه.

ويتعلق المطلب الأول الذي قدمته المنظمة لدى وزارة الدفاع بعدد المدنيين الذين يُحاكمون في المحاكم العسكرية. وتمت محاكمة مدنيين وإدانتهم أمام القضاء العسكري في عدة مناسبات بعد اتهامهم بانتقاد المؤسسة العسكرية، وليس هناك أي وثائق متاحة للعموم تفيد بعدد القضايا في هذا الصدد. وطلبت منظمة أنا يقظ من وزارة الدفاع الكشف عن عدد هذه القضايا، ولكن ردت الوزارة بأن ذلك غير ممكن لعدم امتلاكها للموارد اللازمة التي تمكنها من جمع هذه البيانات.

ورفضت وزارة الدفاع مطلبين آخرين للنفاذ إلى المعلومة تقدمت بهما منظمة أنا يقظ، مستندة في ذلك إلى منظومة الاستثناءات التي ينص عليها الفصل 24 بحجة الأمن العام. وأحد هذين المطلبين يتعلق بالصفقات العمومية؛ حيث طلبت منظمة أنا يقظ معلومات تتعلق بعدد عقود الصفقات العمومية وأسماء المزودين: "1- قائمة المزودين الذين تعاقدت معهم وزارة الدفاع لتزويدها بالمعدات أو الإمدادات أو الخدمات (تصل قيمة هذه العقود إلى 50 ألف دينار أو أكثر) خلال سنة 2017" و"2- عدد العقود المبرمة مع كل من هؤلاء المزودين.

أما المطلب الثاني فيتعلق "بعدد الجلسات بين الممتنمين لوزارة الدفاع وأعضاء اللجنة البرلمانية للدفاع والأمن خلال سنة 2017 وأوائل سنة 2018، ومحاضر هذه الجلسات." وتقوم هذه اللجنة بمتابعة المسائل المتعلقة بالأمن والدفاع في تونس، بوسائل منها عقد اجتماعات ولسات استماع مع مسؤولين حكوميين في قطاع الأمن لتطبيق السياسات الوطنية للأمن وتسليط الضوء على مسؤوليتهم في إدخال إصلاحات. وأودعت منظمة أنا يقظ هذين المطلبين في 14 أوت 2018، وأرسلت وزارة الدفاع ردها في غضون 10 أيام، محترمة بذلك كليا الأجل المحدد بـ 20 يوما المنصوص عليه في القانون.

وفي غياب أي مبرر لاستخدام الاستثناء القائم على الأمن العام أو أي وثيقة توجيهية يتبعها المسؤولون للتوصل إلى هذا الاستنتاج، ليس من الواضح كيف ولماذا ذهبت الوزارة إلى أن في الكشف عن هذه المعلومات خطراً على الأمن العام يفوق المصلحة العامة وقررت بناء على ذلك تطبيق الفصل 24 على هاتين الحالتين.

4. الممارسات الفضلى على المستوى الدولي في مجال النفاذ إلى المعلومة في قطاع الدفاع

قد يكون النفاذ إلى المعلومة في قطاع الدفاع أمراً معقداً، نظراً لأهمية تحقيق التوازن بين حق الرأي العام في متابعة أداء حكومته والسرية المشروعة التي تحيط بمسائل محددة ترتبط بالأمن الوطني والنظام العام. وسعى المشرعون في أنحاء العالم إلى إيجاد حل لمعضلة الأمن الوطني عند سن قوانين النفاذ إلى المعلومة، ووضعوا قيوداً وقواعد صارمة للمجالات التي تُعد فيها سرية البيانات الحكومية مشروعة، وتمخض ذلك عن مجموعة من الممارسات الفضلى والاختبارات الموصى بها لتحديد الاستثناءات الشرعية. وعليه، نصت عدة قوانين لحرية المعلومات والحق في النفاذ إلى المعلومة على إجراءات تُنظّم اللجوء إلى الاستثناءات، وآليات الطعن لدى الهيكل الخارجية مثل المحاكم واللجان المستقلة إذا لم يحصل مقدم الطلب على الرد الشافي من الحكومة أو إذا كان غير راضٍ عن استخدامها لأحد الاستثناءات¹⁷

المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات (مبادئ تشوانبي): خطوة نحو تشريعات أكثر وضوحاً

في سنة 2013، وُضعت المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات "بهدف إرشاد المنخرطين في صياغة ومراجعة، أو تطبيق التشريعات أو الأحكام المتعلقة بسلطة الدولة في حجب المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو لإنزال العقوبة نتيجة الإفصاح عن تلك المعلومات"¹⁸ وتشمل هذه المبادئ أساساً العلاقة بين "الأمن القومي وحرية التعبير، وحماية المبلغين، والهيكل الرقابية، والإشراف القضائي"¹⁹ وبموجب مبادئ تشوانبي وعدد متزايد من النصوص الدولية المتعلقة بحق النفاذ إلى المعلومة، يجب أن يكون اللجوء إلى الاستثناءات فقط لاستخدامها على النحو المناسب وعند الضرورة.

تقييد الاستثناءات في مجال النفاذ إلى المعلومة

تشير مبادئ تشوانبي إلى أنه في الحالات التي تستوجب حجب المعلومات يتعين على الحكومات أن تنص بوضوح في القوانين على هذه القيود والتي يجب أن يكون الغرض منها حماية مصلحة مشروعة تتعلق بالأمن القومي²⁰ وفيما يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة في قطاع الدفاع، أثبتت دول مثل نيوزيلندا أو المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة الأمريكية، اهتمامها بتعزيز الشفافية من خلال تخصيص جوانب من تشريعاتها للتنصيص على الكشف عن وثائق وزارة الدفاع وتقاريرها، وتحديد إجراءات تقديم مطالب النفاذ إلى المعلومة والرد عليها التي على الهيكل الحكومية أن تعمل بموجبها.²¹ علاوة على ذلك، تنص مبادئ تشوانبي بوضوح على أنه على السلطات العامة أن تقدم "أسباباً موضوعية ومحددة" لتدعيم قرارها بتطبيق الاستثناءات، ويُمكن إجراء عدة اختبارات للتعرف على حدود هذه الاستثناءات²²

يستوجب ما يُسمى "باختبار الضرر" أن يثبت الهيكل العمومي أن الكشف عن فئات معينة من المعلومات سيُلحق ضرراً بمصلحة تجري حمايتها. وعلى الدولة أن تثبت أن الكشف عن المعلومة سيؤدي إلى ضرر مُعين ومعروف لمصلحة شرعية، ومن الجدير بالذكر أن الضرر لا يُمكن أن يكون بناء على تكهنات أو أن يكون بعيداً، ويجب أن يكون محددًا وملموساً وفورياً ومباشراً بما يكفي²³ ومن جهة أخرى، يستوجب "اختبار تحقيق التوازن مع المصلحة العامة" مراعاة مدى تأثير الضرر الحاصل على المصلحة العامة. ويتطلب ذلك أن يُقيّم الهيكل الرقابي أو السلطة العامة الضرر الذي سينجم عن الكشف عن المعلومات²⁴ ومدى تأثيره على مصلحة عامة معينة تخضع للحماية، مقارنة بالضرر الذي قد يحصل جراء الكشف عن المعلومة. وتركز مبادئ تشوانبي على أنه على الهيكل الحكومية أن تضمن وجود خطر حقيقي ومعروف للكشف عن المعلومات بما سيتسبب في "ضرر جسيم"، ويجب أن يفوق هذا الخطر "المصلحة العامة التي ستنتج عن الكشف". وفي نفس الوقت يجب أن يكون الاستثناء متماشياً مع مبدأ التناسب، وأن يكون الاستثناء الرامي للحماية من الضرر الأقل تقييداً من بين الاستثناءات، ولا يجب أن "ينتقص من جوهر الحق في المعلومة"²⁵ وتُطبق بلدان مثل المملكة المتحدة وأستراليا هذا المبدأ، وكرست تونس هذا الاختبار بموجب الفصل 24 من قانون سنة 2016²⁶

17 منظمة التنمية المفتوحة: النفاذ إلى المعلومة وأهداف التنمية المستدامة"، المادة 19 (نسخة إلكترونية)، 19 جويلية 2017 - <https://www.article19.org/resources/open-development-access-to-information-and-the-sustainable-development-goals/>

18 "شرح مبادئ تشوانبي"، مبادرة العدل لمؤسسة Open Society (نسخة إلكترونية)، 12 جوان 2013: <https://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/understanding-tshwane-principles>

19 "سرية المعلومات: استعراض التشريعات المعمول بها حالياً في 15 بلداً وفي الاتحاد الأوروبي"، برنامج الدفاع والأمن لمنظمة الشفافية الدولية، 2014: <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf>

20 المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات، 2013: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>

21 انظر على سبيل المثال، "كيف تقدم طلباً في النفاذ إلى المعلومة"، حكومة المملكة المتحدة، <https://www.gov.uk/make-a-freedom-of-information-request>؛ "كيف أقدم طلباً في إطار الحق في المعلومة؟"، <https://www.foia.gov/how-to.html>؛ "كيف أقدم طلباً في إطار الحق في المعلومة؟"، <https://www.foia.gov/how-to.html>؛ وزارة الدفاع، نيوزيلندا، <https://www.defence.govt.nz/about-this-site/oiias/>

تعكس هذه الأمثلة بعض الجوانب الأساسية التي يتعين على الحكومات أن تأخذها بعين الاعتبار عند اتخاذ قرار بالكشف عن المعلومة أو حجبها. زد على ذلك، يجب أن ينص القانون بوضوح على معايير تصنيف المعلومات على أنها سرية أم لا، بما في ذلك التنصيص على آجال زمنية محددة لذلك، والشروط التي يجب أن تتوفر لتصبح معلومة ما غير سرية، والسلطات المسؤولة عن رفع السرية عنها.³⁶ وهذا يفرض حدوداً إضافية لقدرة الحكومات على حجب المعلومات، وقد يساعد على تجنب توجه الهيكل الحكومية نحو تطبيق مصطلحتها الخاصة أو المبالغة في تصنيف المعلومات على أنها سرية.³⁷

المبادرة بنشر المعلومة

في إطار الحق في النفاذ إلى المعلومة، يتعين على الحكومات أيضاً أن تبادل بنشر معلومات على مواقعها. ويشمل هذا الشرط وزارات الدفاع في هذه البلدان، وهناك عدة أمثلة لوزارات دفاع تنشر معلوماتها بدرجات متفاوتة من الشفافية، وذلك لتمكين المواطنين من فهم استراتيجية الوزارة وأهدافها الشاملة. وفي تونس، ينص دليل إجراءات وزارة الدفاع على أن الحق في النفاذ إلى المعلومة يشمل مبادرة الهيكل المعنية بنشر المعلومة.³⁸ تقوم كل من حكومة نيوزيلندا وحكومة المملكة المتحدة بالمبادرة بنشر المعلومات على مواقعها مثلاً. وتكشف حكومة نيوزيلندا على عدد هائل من الوثائق حول مواضيع متنوعة، انطلاقاً من نفقات الرئيس التنفيذي واستراتيجيات وزارة الدفاع والتقارير السنوية وصولاً إلى وثائق مراجعة السياسة الاستراتيجية للدفاع. كما يشمل موقعها أحكاماً تتعلق بالتعاملات الجديدة لقوات الدفاع في نيوزيلندا مع الصناعات التي تعمل في مجال الدفاع، وتنشر مثلاً المعايير التي تستند إليها الوزارة وتقييمها قبل عقد صفقة مع شركة في مجال الدفاع. كما تبادر وزارة الدفاع في المملكة المتحدة بنشر مجموعة واسعة من المعلومات، بالاستناد إلى استراتيجية البيانات المفتوحة التي صيغت للمساعدة على تحقيق أهدافها. ويقع نشر معظم المعلومات على نحو استباقي ويمكن الاطلاع عليها عن طريق موقع وزارة الدفاع، مثلاً البيانات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات المتوقعة أو الفعلية، والمناقضات، والصفقات والعقود. ويشمل ذلك أيضاً الوثائق المتعلقة بالتغييرات التي تطرأ على الأجور، والشؤون المالية، والهدايا، والزيارات والسفر واللقاءات سواء بالنسبة للوزراء، أو الهدايا والزيارات التي يتلقاها المسؤولون الكبار ومن يتقلدون منصب مستشار خاص.

تسهيل إجراءات مطالب النفاذ إلى المعلومة

كما ورد سابقاً، يتعين على الهيكل العمومية أن تُسهّل الحصول على المعلومة، وترد على المطالب الواردة من المواطنين، على النحو الموصى به في مبادئ تشواني. وفي تونس، ينص قانون 2016 على ذلك كما يُفيد دليل الإجراءات لوزارة الدفاع في تونس بأن النفاذ إلى المعلومة يشمل الحق في الحصول عليها عند الطلب.²⁷ وتبنّت عدة دول الممارسات الفضلى في هذا الصدد، عن طريق تعيين موظفين إضافيين وتوضيح الإجراءات والحدود التي يُمكن بموجبها للمسؤولين رفض الاستجابة للمطالب. وفي تونس، ينص قانون النفاذ إلى المعلومة على هذه الإجراءات كما يحدد دليل الإجراءات لوزارة الدفاع من يتعين التواصل معه في هذا الصدد في طلب الوزارة.²⁸ حثّت مطالب النفاذ إلى المعلومة في المملكة المتحدة وزارة الدفاع على نشر المزيد من المعلومات بشأن الموارد المالية والبشرية مثل البيانات الإحصائية المتعلقة بموظفي الأقسام لكل ثلاثة أشهر²⁹ وأجور المسؤولين الكبار،³⁰ وخطط العمليات التجارية.³¹ كما بادرت وزارة الدفاع البريطانية بنشر تقارير عن مطالب النفاذ إلى المعلومة بشكل أسبوعي أو كل أسبوعين، وذلك ما جعل الردود على المطالب متاحة بشكل أكبر ويسهل الاطلاع عليها.³² ومن جهة أخرى، قامت وزارة الدفاع الأمريكية بتسهيل تقديم مطالب الحق في المعلومة، عن طريق نشر تفاصيل الإجراءات التي يتعين اتباعها والتشريع المتعلق بقانون حق الحصول على المعلومة لسنة 1966 على شبكة الانترنت.³³ وتنشر الوزارة تقاريرها السنوية بشأن المطالب على شبكة الانترنت، وتبيّن هذه التقارير التقدم المحرز منذ بدأ تنفيذ القانون³⁴ بالإضافة إلى ذلك، تفيد الوزارة بأن "الوكالات الفدرالية مدعوة إلى الكشف عن سجلاتها عند تلقيها طلباً بذلك، باستثناء السجلات الخاضعة للحماية من الكشف بموجب أي إعفاء من الإعفاءات التسعة أو الاستثناءات الثلاثة لقانون الحق في المعلومة. وهذا حق قابل للتنفيذ في المحاكم".³⁵ حين يرفض قسم من الأقسام الكشف عن المعلومات، عليه أن يقدم تبريراً مُعمقاً لشرح الأسباب التي يستند إليها الرفض، والطريقة التي قد يؤدي بها الكشف إلى التأثير على الأمن القومي على نحو يتجاوز المصلحة العامة الناتجة عن كشف المعلومات.

22 المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات، المبدأ الرابع، 2013: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>

23 "تحقيق التوازن بين الانفتاح والسرية في قطاع الدفاع: الحرس المستقلة من الممارسات الفضلى على المستوى الدولي"، مركز النزاهة في قطاع الدفاع (النسخة الإلكترونية)، 5 جوان 2018، 11: <https://cids.no/2018/06/05/new-guide-to-good-governance->

24 نفس المرجع السابق.

25 المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات، المبدأ الثالث، 2013

26 وثيقة توجيهية لوزارة الدفاع بشأن الحق في النفاذ إلى المعلومة، وزارة الدفاع في المملكة المتحدة، جوان 2009 /16835/ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/16835/2009-foi-fact-sheets/foi-fact-sheet-8-exemptions; "مذكرة توجيهية حول الحق في المعلومة: 8: الحق في المعلومة - الاستثناءات"، الحكومة الأسترالية، مكتب المسؤول الأسترالي عن المعلومة: <https://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/foi-resources/>

27 Loi organique n°2016-22 du 22 mars 2016, Chapitre 3

28 République Tunisienne, Ministère de la Défense Nationale, "Manuel de procédure pour l'accès à l'information," <http://www.defense.tn/images/PDF/acces-info-FR.pdf>; Loi organique n°2016-22 du 22 mars 2016, Chapitre 3

29 نفس المرجع السابق.

ويحتوي موقع وزارة الدفاع أيضا على معلومات عن علاقة الوزارة بالشركات التي تعمل في مجال الدفاع، حيث نشرت الوزارة على الموقع مثلا جدولاً زمنياً يمتد من 2016 إلى 2026 لعقود الصفقات التي تعتمدهم الوزارة إبرامها أو استكمالها⁴⁰ ويحتوي نفس الموقع على تفاصيل تتعلق بعقود الدفاع، بما فيها عدد الوظائف التي استُحدثت صلب وزارة الدفاع، والمبلغ التقديري لتكلفة قطاع الدفاع للفرد الواحد من دافعي الضرائب.

29 البيانات الإحصائية الوطنية: الإحصائيات الربع سنوية المتعلقة بموظفي الأقسام: 2018، وزارة الدفاع، 15 فيفري 2018: <https://www.gov.uk/government/statistics/quarterly-service-personnel-statistics-2018>

30 بيانات الشفافية: الأدوار والأجور في وزارة الدفاع: 2017، وزارة الدفاع، 25 جانفي 2018: <https://www.gov.uk/government/publications/mod-roles-and-salaries-2017>

31 تقرير الشركات: الخطة الموحدة للأقسام وزارة الدفاع، وزارة الدفاع، 23 ماي 2018: <https://www.gov.uk/government/publications/ministry-of-defence-single-departmental-plan-ministry-of-defence-single-departmental-plan-may-2018>

32 الإصدارات: المنشورات المتعلقة بالحق في المعلومة، وزارة الدفاع في المملكة المتحدة: <https://bit.ly/2AM7i61>

33 قانون الحق في المعلومة: الحكومة المفتوحة في وزارة الدفاع، وزارة الدفاع الأمريكية: <https://open.defense.gov/Transparency/FOIA.aspx>

34 التقرير السنوي لوزارة الدفاع بشأن الحق في المعلومة لعناية النائب العام، الحكومة المفتوحة في وزارة الدفاع، وزارة الدفاع الأمريكية: <https://open.defense.gov/Transparency/FOIA/DoD-Annual-Reports-to-AG>

35 قانون الحق في المعلومة: الحكومة المفتوحة في وزارة الدفاع، وزارة الدفاع الأمريكية

36 المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات، المبدأ 17، 2013

37 مركز النزاهة في قطاع الدفاع، جوان 2018: 12

5. الاستنتاجات والتوصيات

إن ضمان النفاذ إلى المعلومة في كنف الشفافية وعلى نحو فعال أمر ضروري إذا ما أراد قطاع الدفاع في تونس أن يمنع انتشار الفساد بشكل ناجح وأن يحافظ على شرعيته، وبإمكان الحكومة أن تختار تعزيز عملها على تطبيق القانون 22 لسنة 2016. وسيؤدي تعزيز آليات المساءلة في قطاع الدفاع بكل خاص إلى الحد من مخاطر الفساد التي قد تتسبب في عدم استقرار البلاد. ونوصي بأن تعتمد وزارة الدفاع أسسا منطقيا عند استخدام الاستثناء المتعلق بالأمن العام، وأن تنتهج الشفافية في تطبيقها لهذا الأساس المنطقي. وتوصي كل من منظمة الشفافية الدولية ومنظمة أنا يقظ باتخاذ الإجراءات التالية من أجل التصدي لهذه المخاطر:

وضع قواعد مفصلة تضبط الطابع السري للمعلومات وبلورة إطار للرد على مطالب النفاذ إلى المعلومة في صلب وزارة الدفاع

على وزارة الدفاع أن تضع قواعد مفصلة تضبط التعامل مع مطالب النفاذ إلى المعلومة، ويشمل ذلك سبل تطبيق الاختبار عن طريق موظفي الوزارة عند تحديد المستوى اللازم من السرية لثيقة معينة وتقييم ما إذا كان في الكشف عن المعلومات التي فيه خطرا محتملا على الأمن العام. ويجب أن تكون هذه القواعد متاحة للعموم، وأن تقتصر بتكوين موظفي الوزارة المكلفين بالرد على مطالب النفاذ إلى المعلومة وإن كانت بعض المعلومات غير قابلة للكشف عنها عند الرد على المطالب، إلا أنه لا يجب أن تستخدم أي مؤسسة أو هيكل حكومي هذه الاستثناءات كإعفاء شامل لها من الرد، حتى وإن كان ذلك بحجة الأمن العام. ولا شك أن الأمن العام يكتسي أهمية بالغة في قطاع الدفاع، إلا أن هذه الحجة يجب أن تنطبق فقط على حالات محددة. وللحد من مخاطر الفساد، على وزارة الدفاع أن تستخدم هذه الحجة في الحالات التي تمثل فعلا خطرا حقيقيا وفعليا على الأمن العام، بدل استخدامها كتعبير شائع تتصل به من مساءلة الرأي العام لها. وعلى مجلس النواب وهيئة النفاذ إلى المعلومة أن يعتمدا تعريفا واضحا "للأمن العام" وأن يعملوا مع وزارة الدفاع لإدراجه ضمن قواعد تصنيف سرية المعلومات، لتجنب الاستخدام المفرط للاستثناء القائم على الأمن العام.

ومعظم المعلومات التي يقع حجبها باسم الأمن العام، إذا ما قيّمناها على ضوء المصلحة العامة، نجد أن في حجبها خطرا أكبر، سواء أكان خطرا فوريا أو مستقبليا، على المصلحة العامة. وباعتبار الإصلاحات الجارية في قطاع الدفاع، سيُمكن تحسين النفاذ إلى المعلومة المواطنين من فهم ومتابعة التقدم المحرز في القطاع ومنع حالات الفساد في أحد الهياكل الحكومية الأكثر غموضا وحساسية.

المبادرة بنشر المعلومات الأساسية على موقع وزارة الدفاع

يتعين على الوزارة وضع قواعد واضحة تُحدد نوعية المعلومات التي يُمكن أن تبادر بنشرها على نحو استباقي، وينبغي أن تُدرّب موظفين معينين على تحيين المعلومات على الموقع بشكل منتظم، قبل تقديم مطالب بشأنها على سبيل المثال، لا نجد في الموقع حاليا الاستراتيجية والميزانية وتقارير مراجعة الحسابات السنوية للمؤسسة العسكرية. ومن شأن نشر هذه النوعية من المعلومات وتحيينها بشكل منتظم أن يُعزز ثقة الرأي العام التونسي في تحمل وزارة الدفاع مسؤوليتها إزاء مواطنيها. كما سيُخول ذلك للمواطنين متابعة التقدم الذي تُحرزه الوزارة في تنفيذ الاستراتيجية على نحو متسق، ويضمن اضطلاع الرأي العام والمواطنين بدور فعال في التعرف على مخاطر الفساد التي قد تشوب قطاع الدفاع.

منظمة الشفافية الدولية برنامج الأمن والدفاع
www.tl-defence.org
twitter.com/ti-defence

منظمة أنا يقط
www.iwatch.tn
twitter.com/IWatchTN