

أوراق البدائل

الشفافية.. من كرية تداول المعلومات إلى مكافحة الفساد

نحو دستور مصري جديد
[نجارب ورؤى]



منتدى البدائل العربي للدراسات
Arab Forum for Alternatives



منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

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

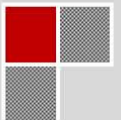
Website: www.afaegypt.org

Mail: info@afaegypt.org

Telefax: +202-37629937

Twitter: AFAalternatives

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



التتافية.. من كرية تداول المعلومات الى مكافحة الفساد

نحو دستور مصري جديد
[نجارب ورؤى]



قائمة محتويات

٣ حرية تداول المعلومات ضرورة لتحديث الدولة المصرية
٤	١- المبررات:
٥	٢- تعريف المعلومات:
٥	٣- البيئة المعلوماتية المستهدفة:
٥	٤- عناصر النجاح الحرجة لتحقيق حرية تداول المعلومات:
٦	٥- الإطار التشريعي:
٧	٦- الإطار المؤسسي:
٨	المراجع
٩	إتاحة وحرية تداول المعلومات والحماية الدستورية المنقوصة حرية الرأي والتعبير وتعزيز الشفافية وهركافة الفساد نهوذا
١٠	مدخل
١١	منهجية الدراسة
١١	الأول: تكامل نصوص الدستور:
١١	الأمر الثاني: سلطة المشرع في تنظيم ممارسة الحرية
١٢	المحور الأول: حرية تداول المعلومات مدخل لحماية وتعزيز حرية الرأي والتعبير، وحرية الصحافة.
١٤	المحور الثاني: المؤسسات المنتخبة ودورها في الرقابة والمساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد
١٥	أولاً: المجالس المنتخبة ودورها في المحاسبة والمساءلة ومكافحة الفساد:
١٧	ثانياً: الشفافية ومكافحة الفساد:
١٨	الخاتمة

رقم الإيداع: ١٨٥٣٨ / ٢٠١١

نشر وتوزيع



للنشر والتوزيع

+2 0122235071

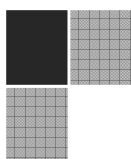
rwafead@gmail.com

www.rwafead.com

كرية تداول المعلوماء ضرورة لتكديت الدولة المصرية

د. ماجد عثمان

أسناذ الإحصاء، كلية الإقنصاد والعلوم السياسية،
جامعة القاهرة



هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية
وهي نتاج سيمانر داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

١- المبررات:

إن حق الإنسان في المعرفة هو أحد الحقوق التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨ (المادة ١٩) ونص عليه العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية الصادر في عام ١٩٦٦. وهذا الحق تم بلورته في إعلان المبادئ الصادر عن القمة العالمية لمجتمع المعلومات "بناء مجتمع المعلومات: تحد عالمي في الألفية الجديدة" عام ٢٠٠٣. كما أن ترسيخ حق المواطن في الحصول غير المقيد على المعلومات هو اللبنة الأساسية لإرساء قواعد الحكم الرشيد التي تشمل (١) الشفافية التي تؤدي إلى تعزيز الثقة. (٢) المساءلة التي تؤدي إلى ضبط الأداء الحكومي. (٣) المشاركة التي تؤدي إلى تقوية الشعور بالانتماء للوطن. (٤) والاستجابة التي تشعر المواطن بأنه في بؤرة الاهتمام.

ويجب أن تعمل مصر من أجل إرساء الإطار التشريعي والمؤسسي لتيسير نفاذ المواطن للمعلومات، لا سيما وأن أهداف ثورة ٢٥ يناير لا يمكن تحقيقها في غياب منظومة للمعلومات والإحصاء تتسم بالشفافية وتنظر إلى إتاحة المعلومات للمواطن باعتبارها حقاً وليس منحة وباعتبارها أحد أدوات التمكين السياسي والاقتصادي للمواطن، سواء في مسألة الأجهزة الحكومية أو في ترشيد استخدام الموارد المتاحة أو في تعظيم مردود المشروعات والبرامج التنموية.

إن سياسات وبرامج تحقيق العدالة الاجتماعية ومكافحة الفساد واحترام حقوق الإنسان -وهي من أهداف ثورة ٢٥ يناير- لا يمكن وضعها موضع التنفيذ ولا يمكن تلقي مردودها ولا يمكن أن يتم مسألة المسئولين عن تنفيذها دون توافر مناخ عام يعتبر إتاحة المعلومات هي الأصل وحجبها هو الاستثناء، وينظر إلى المعلومات باعتبارها "سلعة عامة" من حق المواطن الحصول عليها في أقصر مدة زمنية وبأقل تكلفة مالية وبأعلى مستوى من الدقة والمهنية.

إن الهدف من حرية تداول المعلومات هو تحقيق نفاذ سريع وغير مقيد للمعلومات يمكن المواطن المصري والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية من القيام بدور فاعل في المتابعة والمساءلة من أجل حياة أفضل يتمتع فيها المواطن بالحرية والكرامة ويحصل فيها على حقوقه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون تمييز. كما أن تحقيق هذا النفاذ السريع وغير المقيد يحقق إدارة أفضل لبرامج التنمية تتسم بالكفاءة والفاعلية. واستحداث هذا المناخ يساهم في الوصول بمصر إلى مجتمع المعرفة ويساهم في جذب مزيد من الاستثمارات الأجنبية وفي استعادة استثمارات وطنية تؤدي إلى الحد من معدلات البطالة التي وصلت إلى مستويات غير مسبوقة لا سيما بين الشباب.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن إتاحة وتداول المعلومات يمكن أن يؤدي إلى بناء الثقة بين شركاء الوطن من مؤسسات حكومية ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب والنقابات والقطاع الخاص والسلطة القضائية والسلطة التشريعية والأجهزة الرقابية والإعلام وهي ثقة انحسرت لسنوات طويلة وشكل غيابها عقبة لتحقيق التوافق القضايا التي تخص المصالح العليا للوطن. كما أن هناك كثير من المعلومات المتوفرة لدى جهات حكومية ويمكن أن تساهم إتاحتها في تجنب أزمات طائفية (عدد الأقباط) أو في الحد من إهدار المال العام (توزيع الصحف القومية).

الشفافية.. من حرية تداول المعلومات إلى مكافحة الفساد

وفي النهاية فإن استحداث بيئة مواتية لإتاحة المعلومات للكافة ستساعد على قيام الإعلام بدوره في الرقابة المسئولة وفي إدارة حوارات مجتمعية في الشأن العام تتسم بالموضوعية. وهذه البيئة ستصل بالإعلام المصري لدرجة أعلى من المهنية وستسمح بوضع المعايير الأخلاقية للممارسات الإعلامية موضع التنفيذ.

٢- تعريف المعلومات:

هي جميع البيانات الرقمية والنصية المحفوظة في شكل مطبوع أو مسموع أو مرئي ورقية كانت أو إلكترونية وما ينتج عنها نتيجة لعمليات حسابية أو إحصائية أو منطقية قام بإنتاجها أي شخص طبيعي أو معنوي في الجهات العامة، ويشمل ذلك الوثائق الرسمية والعقود والبيانات المالية والإدارية وتقارير متابعة وتقييم المشروعات الممولة كلياً أو جزئياً من المال العام والملفات الإلكترونية الخاصة بالتعدادات والمسوح واستطلاعات الرأي العام الممولة من المال العام كلياً أو جزئياً.

٣- البيئة المعلوماتية المستهدفة:

وتجدر الإشارة إلى أن إصدار تشريع ينص على حرية تداول المعلومات لن يتحقق على أرض الواقع ما لم يتم إحداث تغيير حقيقي في البيئة المعلوماتية الحالية. وفيما يلي خصائص البيئة المعلوماتية المستهدفة:

- منظومة معلوماتية وإحصائية تسمح بالرقابة والمتابعة والتقييم وتسمح بحوارات مجتمعية مبنية على القرائن.
- ضمان أقصى درجات الإفصاح عن المعلومات الأساسية.
- الحفاظ على الوثائق وتنظيم إتاحتها.
- الحد من الاستثناءات وقصرها على الحالات الضرورية المتعلقة بسلامة المجتمع وأمنه.
- الحفاظ على خصوصية البيانات الشخصية.
- تيسير النفاذ للمعلومات بسرعة.
- ضمان آلية واضحة ومستقلة للبت في النزاعات المتعلقة بالحصول على المعلومات.

٤- عناصر النجاح الحرجة لتحقيق حرية تداول المعلومات:

هناك عدد من العناصر التي يجب أن تكون الحكومة مسئولة عنها لتحقيق نقلة نوعية في مجال حرية تداول المعلومات وهي:

- اعتبار أن الإتاحة الطوعية للمعلومات الأساسية للكافة وبدون مقابل مادي هو أحد مهام الجهات الحكومية واعتبار أن الاستجابة للطلبات المعلوماتية هو أحد معايير نجاح المؤسسات العامة.
- تحديد تكلفة معقولة مقابل الحصول على المعلومات التي تحتاج إلى تجهيز خاص بحيث لا تشكل عائقاً للنفاذ للمعلومات.
- حماية الأشخاص الذين يشاركون في إعداد أو نشر المعلومات التي تكشف ممارسات غير قانونية.
- تطوير النظام الإداري للمؤسسات الحكومية وتدريب الكوادر وتغيير الثقافة السائدة بما يسمح بضمان حرية تداول المعلومات.

منتدى البدائل العربي للدراسات

- إصلاح الإطار المؤسسي للعمل الإحصائي ووجود إستراتيجية للعمل الإحصائي.
- التوسع في جمع البيانات التي تسمح بإنتاج المؤشرات السياسية وعدم التضيق على الدراسات الاجتماعية والسياسية واستطلاعات الرأي العام التي تتناول موضوعات ذات صبغة سياسية.
- تدرج في مستوى الإتاحة يأخذ في الاعتبار الإمكانيات المتاحة مع الالتزام بخطة طويلة الأجل (لا تتجاوز 5 سنوات) للوصول إلى المستويات الدولية في الإتاحة.

0- الإطار التشريعي:

عند صياغة النص الدستوري الذي يتناول حرية تداول المعلومات أو عند صياغة القانون الخاص بحرية تداول المعلومات من المقترح أخذ هذه الاعتبارات في الحسبان:

- أن النفاذ للمعلومات حق وليس منحة.
- أن إتاحة المعلومات هي أحد أدوات التمكين السياسي والاقتصادي.
- أن المعلومات يجب اعتبارها "سلعة عامة" من حق كافة المواطنين الحصول عليها دون تمييز.

ويقترح أن ينص الدستور المصري الجديد على أن الحصول على المعلومات هو حق من حقوق المواطنة يكفله الدستور والقانون لكافة المواطنين دون تمييز باعتباره أحد أدوات التمكين السياسي والاقتصادي للمواطن. ومن الضروري أن ينص الدستور على أن إتاحة المعلومات الأساسية التي تمكن من أعمال المسائلة والاستجابة لطلبات المواطنين في الحصول على أية معلومات إضافية هو مسئولية أجهزة الدولة، كما يقترح أن ينص الدستور على المبادئ العامة التي تنظم قواعد إتاحة المعلومات وعلى الاستثناءات المتعلقة بالمعلومات التي يهدد تداولها سلامة المجتمع وأمنه أو فيما يتعلق بالحفاظ على خصوصية البيانات الشخصية.

ومن الأهمية بمكان أن تولي السلطة التشريعية اهتماماً خاصاً بإصدار قانون يكفل حرية تداول المعلومات. وفي ضوء الأزدحام المتوقع للأجندة التشريعية في هذه المرحلة الدقيقة التي يرسم فيها المصريون طريق المستقبل يجب أن يأخذ قانون حرية تداول المعلومات أولوية لارتباطه كما سبق أن أوضحنا بنجاح سياسات مكافحة الفساد واحترام حقوق الإنسان وتحقيق العدالة الاجتماعية وهي أهداف أجمع الشعب عليها ونادي بها كمطالب أساسية لثورة ٢٥ يناير. وتجدر الإشارة إلى أن عدد الدول التي أصدرت قوانين تكفل حرية تداول المعلومات تجاوزت تسعين دولة في يناير ٢٠١٢، وقد سبقتنا دول نامية عديدة منها الصين والهند والبرازيل وتشيلي والمكسيك وبيرو واندونيسيا وتايلاند وباكستان وتركيا بالإضافة إلى ٨ دول أفريقية منها جنوب أفريقيا ونيجيريا وأثيوبيا.

ومن المهم أن يصدر القانون بحيث يساعد على حرية تداول المعلومات لا أن يقنن القيود القائمة حالياً (وهو ما حدث في بعض الدول)، وأن يراعى الحفاظ على خصوصية البيانات الشخصية وأن يقف موقف يتسم بالواقعية والحدثة من بعض اعتبارات الأمن القومي التي تجاوزتها التكنولوجيات الحديثة. ومن الضروري أن ينظر القانون إلى المعلومات باعتبارها أداة لتمكين المواطن مع تنظيم الاستثناءات الضرورية للحفاظ على أمن المجتمع لاسيما فيما يتعلق بالمعلومات العسكرية أو الاستخباراتية دون التوسع في

الشفافية.. من حرية تداول المعلومات إلى مكافحة الفساد

الاستثناءات بشكل غير مبرر ووضع آليات واضحة وشفافة ومحايدة لتنظيم البت السريع في النزاعات المتعلقة بإتاحة المعلومات.

٦- الإطار المؤسسي:

من المهم أن يتم استحداث إطار مؤسسي يكون مسئولاً عن اتخاذ الإجراءات التي من شأنها ضمان حرية تداول المعلومات، ويُقترح استحداث مفوض عام للمعلومات يعينه رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من مجلس الشعب (أو مجلس الشورى)، على أن يرأس هيئة يتم استحداثها للقيام بكل ما من شأنه ضمان حرية تداول المعلومات بما في ذلك (١) رسم سياسات إتاحة المعلومات والإحصاءات. (٢) مراقبة أداء الأجهزة الحكومية في الالتزام بقواعد تداول المعلومات. (٣) إصدار تقارير دورية معلنة لتقييم أداء الأجهزة الحكومية بقوانين تداول المعلومات. (٤) تعريف المواطن بحقوقه في الحصول على المعلومات. (٥) تحديد آليات البت في النزاعات المتعلقة بالحصول على المعلومات. (٦) وضع سياسات التدريب للعاملين في مجال إتاحة المعلومات. (٧) تقديم التوصيات التي من شأنها بناء ثقافة مواتية لتداول المعلومات.

ويكون لهذه الهيئة مجلس أمناء يختاره مجلس الشعب (أو الشورى) من عدد من الخبراء والشخصيات العامة المشهود لها بالكفاءة والمهنية ويكون رئيس الهيئة ومجلس الأمناء غير قابلين للعزل إلا بموافقة أكثر من نصف أعضاء مجلس الشعب (أو الشورى).

وفي النهاية، فإن الفترة الزمنية الفارقة التي يمر بها الوطن يجب ألا تمضي دون اتخاذ السبل التي تضمن للمصريين حياة حرة كريمة تسودها العدالة الاجتماعية والإنصاف في توزيع الثروة، يشعر فيها كل مواطن بالانتماء، يثق في مؤسساته ويمارس دوره في مساءلتها، يسانده في ذلك إعلام يطرح الحقائق بموضوعية ومهنية. وكل ذلك لن يتحقق إلا في بيئة تسودها الشفافية تعتبر إتاحة المعلومات هي الأصل وتحفز المواطن على استخدام حقه في الحصول على المعلومات. ولن يتأتى ذلك إلا بنص دستوري وقانون يضمن تداول المعلومات باعتبارها حقاً أصيلاً من حقوق المواطن وأحد ركائز تحديث الدولة المصرية وإرساء قواعد الحكم الرشيد.

المراجع:

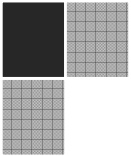
١. أحمد درويش، ماجد عثمان، معتز سلامة، محسن يوسف (٢٠٠٩) حرية تداول المعلومات في مصر. مكتبة الإسكندرية.
٢. طوبي منديل (٢٠٠٨) حرية المعلومات: مسح قانوني مقارنة. منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة.
٣. قانون الحق في المعلومات (رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٥). الهند.
٤. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات (رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٧). المملكة الأردنية الهاشمية. مقترح نص دستوري للحق في الحصول على المعلومات واقتراح بمشروع قانون تنظيماً له. نجاد البرعي.



**إتاحة وحرية تداول المعلومات
والحماية الدستورية المنقوصة
حرية الرأي والتعبير وتعزيز الشفافية
ومكافحة الفساد نموذجاً**

عماد مبارك

مدير مؤسسة حرية الفكر والتعبير



هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية
وهي نتاج سيمانار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

مدخل

"حق الاطلاع على المعلومات أو كسجين الديمقراطية. فإذا لم يعرف الناس ما يحدث في مجتمعهم، وإذا كانت أعمال أولئك الذين يحكمونهم مخفية، لا يمكنهم المشاركة فعلياً في شؤون ذلك المجتمع".

المادة ١٩ حق الجمهور في المعرفة.

"ستكون الحرية مجردة من جميع فعاليتها إذا لم يستطع الناس الوصول إلى المعلومات، فالوصول إلى المعلومات أمر جوهري في طريقة الحياة الديمقراطية. وعليه، فمن الواجب التنديد بقوة بحجب المعلومات عن العامة"^(١).

توضح الفقرتان السابقتان أهمية حرية الوصول إلى المعلومات على أكثر من مستوى. فهي من ناحية مهمة في حد ذاتها حيث أنها توفر بيئة تمكينية عامة لجميع الحقوق الأخرى من خلال تعزيز مبدأ الإتاحة. فإتاحة المعلومات ضمانه أساسية لتمكين المواطن والمجتمع من مراقبة أوضاع الحقوق الأخرى وأهم إشكاليات تأديتها على الوجه الأكمل ومن ثم محاسبة ومساءلة السياسات ورأسميتها في حال تأثيرها سلباً على تلك الحقوق. ومن ناحية ثانية فإن تعزيز مبدأ حرية تداول المعلومات أحد أهم مبادئ ومعايير خلق مجتمع منفتح وديمقراطي يتمتع فيه المواطن بكافة أنواع المشاركة السياسية والمدنية والتي لا تقتصر فقط على حق الانتخاب وإنما حق النقد والتفنيد للسياسات بشكل مستمر والتعبير عن رأيه فيها.

ومن أهم أدوات حماية أي من الحقوق ومنها الحق في المعرفة وتداول المعلومات هو التشريع الحامي والمُلزم بتأدية الحق والناظم لضوابطه ومعايير وحدود التمتع به. وعدم وجود ذلك التشريع يسمح بتغول السلطة الحاكمة أياً كانت في انتهاك الحق والتحكم في معايير وضوابط تأديته ويعفيها من التعرض للمراقبة والمساءلة والنقد. فعدم وجود نظام للحصول قانونياً على المعلومات يسمح للدولة بالسيطرة الاستراتيجية على سيل المعلومات الرسمية وتمنحها قوة حجبها عن معارضيتها ومنحها لمؤيديها وداعميها. فعلى سبيل المثال عدم وجود قانون ينظم عملية الوصول للمعلومات يقيد الهدف الرئيسي لوسائل الإعلام، وهو المساهمة في تدفق المعلومات للعامة. كما أن عدم وجود مثل هذا القانون يدعم القوانين المقيدة لحرية الرأي والتعبير.

لذا ارتأى الباحث أن يطرح في تلك الورقة بحثاً عن وضع الحق في المعرفة وتداول المعلومات كما تناولته الدساتير المصرية ومدى ما تتمتع به من حماية دستورية في مقابل انتهاكها أو تقييدها من قبل القوانين والتشريعات التي تلي الدستور، في ظل عدم وجود قانون ينظم الحصول على المعلومات وتداولها. فعلى الرغم من الاعتراف العالمي بالحق في الوصول للمعلومات، إلا أنه لا يوجد بعد قانون ينظم تلك العملية في مصر حتى الآن، بل أن القوانين الموجودة الآن بالفعل تساهم في تقييد هذا الحق بشكل كبير.

(١) مستند الأمم المتحدة رقم ٣٢ / ١٩٩٥ / ٤، E/CN.٤، الفقرة ٣٥.

منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على الاطلاع المقارن على عدد من الدساتير المصرية. وتسلط الضوء على كيفية تعامل الدساتير المصرية مع حرية تداول المعلومات والشفافية، من خلال النظر إلى حزمة من النصوص الدستورية المعنية. كما تعتمد هذه الدراسة في تحليل وفهم طبيعة النصوص الدستورية على أمرين:

الأول: تكامل نصوص الدستور:

فلإلزام بخرطة المشرع الدستوري فيما يتعلق بحرية تداول المعلومات والشفافية، يلزمنا استعراض عدة نصوص دستورية وقراءتها معا، وهو ما يُعد إعمالاً للمبدأ الدستوري القائل بأن نصوص الدستور متساندة ومتكاملة، وهو ما قضت به المحكمة الدستورية العليا بأنه:

"إن الأصل في النصوص الدستورية، أنها تُفسر بافتراض تكاملها باعتبار أن كلا منها لا ينعزل عن غيره، وإنما تجمعها تلك الوحدة العضوية التي تستخلص منها مراميها، ويتعين بالتالي التوفيق بينها، بما يزيل شبهة تعارضها ويكفل اتصال معانيها وتضامنها، وترابط توجهاتها وتساندها، ليكون ادعاء تماحيها لغوا، والقول بتآكلها بهتاناً"^(٢).

وهو ما أكدت عليه المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر عام ١٩٩٤ حيث ذكرت بأنه:

"لا تتعارض النصوص الدستورية أو تتهادم أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل في إطار الوحدة العضوية التي تنتظمها من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها وربطها بالقيم العليا التي تؤمن بها الجماعة في مراحل تطورها المختلفة.

ويتعين دوماً أن يُعتمد بهذه النصوص بوصفها متألفة فيما بينها لا تتماهى أو تتآكل، بل تتجانس معانيها وتتضافر توجهاتها، ولا محل بالتالي لمقولة إلغاء بعضها البعض بقدر تصادمها، ذلك أن إنفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها على المخاطبين بها، يفترض العمل بها في مجموعها، وشرط ذلك اتساقها وترابطها والنظر إليها باعتبار أن لكل نص منها مضمونا ذاتيا لا ينعزل به عن غيره من النصوص أو يُنافيها أو يُسقطها، بل يقوم إلى جوارها متسانداً معها، مُقيداً بالأغراض النهائية والمقاصد الكلية التي تجمعها"^(٣).

الأمر الثاني: سلطة المشرع في تنظيم ممارسة الحرية^(٤)

تدرج سلطة المشرع في تنظيم ممارسة الحرية إلى أنواع ثلاثة، وفقاً للتصريح الدستوري المُخوّل للمشرع في هذا الصدد:

النوع الأول: حريات غير قابلة للتنظيم التشريعي بصفة مطلقة: ولا يثير هذا النوع من الحريات أية مشكلة عملية. لأن الدستور نظمها وكفل تلك الحريات بصورة قاطعة ونهائية ولا يجوز للمشرع التدخل لتنظيم ما قرره الدستور بصورة نهائية، على سبيل المثال ما نص عليه الدستور من عدم جواز عزل القضاة.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٢ لسنة ١٦ قضائية دستورية الصادر في ١٩ مايو ١٩٩٠

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٥ فبراير ١٩٩٤.

(٤) وجدي ثابت غبريال - حماية الحرية في مواجهة التشريع - دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٩٠، ٣٠ وما بعدها.

النوع الثاني: حريات قابلة للتنظيم والتدخل التشريعي بقيود دستورية محددة وصريحة على المشرع أن يراعيها؛ وفي هذا النوع ترك الدستور للمشرع مجالاً محدداً للتدخل، فلم يوصد الدستور في وجه التشريع الباب كليةً، لكنه سمح بالتدخل لتنظيم هذا النوع من الحقوق والحريات بشروط محددة وقیود خاصة يتعين مراعاتها.

النوع الثالث: حريات قابلة للتنظيم التشريعي دون قيود دستورية صريحة؛ وهنا نصل إلى مجال تتسع فيه سلطة المشرع التقديرية اتساعاً يتحرر فيه من القيود الدستورية. إذ لا يشير النص الدستوري إلى قيود على المشرع مراعاتها عند تنظيم الحق أو الحرية.

ومن ثم يتناول الباحث في الجزء التالي من الورقة مدى توافر الحماية الدستورية لحرية تداول المعلومات في الدساتير المصرية من خلال قراءة حزمة من النصوص وفقاً لمبدأ تكامل وتضافر النصوص الدستورية، ويكشف الدرجة الممنوحة للمشرع من سلطة تنظيم ممارستها من خلال التركيز على محورين أساسيين هما:

المحور الأول: حرية تداول المعلومات مدخل لحماية وتعزيز حرية الرأي والتعبير، وحرية الصحافة.

المحور الثاني: المؤسسات المنتخبة ودورها في الرقابة والمساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد.

كذلك نظراً لصعوبة تناول كافة الدساتير التي صدرت في مصر وقراءتها في هذه الورقة، سوف يتم التركيز على ثلاثة دساتير، الدستور الصادر عام ١٩٢٣، ودستور ١٩٥٦، وأخيراً دستور ١٩٧١.

المحور الأول: حرية تداول المعلومات مدخل لحماية وتعزيز حرية الرأي والتعبير، وحرية الصحافة.

لا يمكن الحديث عن الديمقراطية وحقوق الإنسان وصلاحيات الحكومة والحكام بغير الحديث عن حرية التعبير والصحافة. ولا يمكن الحديث عن حرية التعبير والصحافة بغير الحديث عن تداول المعلومات ونشرها باعتبار أن حرية الصحافة في التعبير لا تكون بغير معلومات صحيحة. وهكذا تبدو الأمور مترابطة لا انفصال بينها يؤدي بعضها إلى بعض في تطور منطقي مقبول.^(٥)

فحرية الحصول على المعلومات لها تأثيرات كبيرة على الإعلام في جوانب مختلفة. فعدم وجود نظام للحصول قانونياً على المعلومات يسمح للدولة بالسيطرة الإستراتيجية على سبل المعلومات الرسمية ولصالح المؤسسات الإعلامية الداعمة للحكومة وبمعاوقة الإعلام المعارض والبارع في النقد بعدم تزويده بالمعلومات. وفي مناخ سياسي كهذا حيث تنعدم القوانين المفروضة للحصول على المعلومات وحيث تستطيع الدولة انتقاء المعلومات التي تريد نشرها ولمن تريد نشرها، تتخبط الديمقراطية ولا يتمكن الإعلام الحر من أن يحيى^(٦).

ويأتي تفسير المحكمة الدستورية العليا لضمان حرية التعبير، ليؤكد على ارتباطها بالحقوق الأخرى التي من بينها حرية التماس الآراء وتلقيها ونقلها، وهو ما يعني أن حرية التعبير هي الحرية الأصل

(٥) لمزيد من المعلومات حول الموضوع يمكن مراجعة تقرير منظمة الشفافية الدولية حول الفساد ٢٠٠٣ القسم الأول حق

الحصول على المعلومات " من له حق الحصول على المعلومات ومن يمتلكها " جيرمي بوب ص ٨ وما بعدها.

(٦) ماجدة أبو الفضل وآخرين - حرية الإطلاع على المعلومات والصحافة الاستقصائية دليل للصحفيين العرب - لندن تشرين

الأول ٢٠٠٧، الناشر منظمة المادة ١٩ ص ٤.

الشفافية.. من حرية تداول المعلومات إلى مكافحة الفساد

التي يتفرع منها باقي الحقوق والحريات، ومنها حرية نقل وتلقي المعلومات التي تعد أحد مكونات حرية التعبير. حيث ذكرت:

"وحيث إن ما توخاه الدستور من خلال ضمان حرية التعبير، هو أن يكون التماس الآراء والأفكار، وتلقيها عن الغير ونقلها إليه، غير مقيد بالحدود الإقليمية على اختلافها ولا منحصرًا في مصادر بذاتها تحد من قنواتها، بل قصد أن تتراعى آفاقها، وأن تتعدد مواردها وأدواتها، وأن تنفتح مسالكها، وتضيض منابعها"^(٧)

فمنذ دستور ١٩٢٣ مروراً بدستور ١٩٥٦ وأخير دستور ١٩٧١، وهناك تأكيد على أهمية حرية التعبير وحرية الصحافة، فلم يختلف مضمون المواد المعنية بحرية الرأي والتعبير في الدساتير الثلاث.

حيث نص دستور ١٩٢٣ في مادته ١٤ على:

"حرية الرأي مكفولة. ولكل إنسان الإعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك، في حدود القانون".

أما حرية الصحافة فقد جاءت في المادة رقم ١٥ كالتالي: "الصحافة حرة في حدود القانون. والرقابة على الصحف محظورة. وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور كذلك، إلا إذا كان ضروريا لوقاية النظام الاجتماعي".

أما دستور ١٩٥٦، فقد نص في مادته رقم ٤٤ على أن: "حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك في حدود القانون". وحرية الصحافة تناولتها المادة ٤٥: "حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقا لمصالح الشعب وفي حدود القانون".

وأخيرا نص دستور ١٩٧١ في مادته رقم ٤٧ على أن: "حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون والنقد البناء ضمانا لسلامة البناء الوطني". المادة ٤٨: "حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور، ويجوز استثناء في حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي وذلك كله وفقا للقانون".

ولعل ما يميز دستور ١٩٧١ ما نصت عليه المادة ٢١٠ من أن: "للصحفيين حق الحصول على الأنباء والمعلومات طبقا للأوضاع التي يحددها القانون ولا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون". وهنا كفل الدستور الحق في الحصول على المعلومات صراحة، إلا أنه قصر ممارسة الحق على الصحفيين وحدهم، دون أن يمتد نطاق الحماية ليشمل بدوره الناس عامة.

وبالنظر إلى المواد المعنية بحرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة في الدساتير الثلاثة، نجد أنها تنتهي بعبارة "في حدود القانون"، بمعنى أن تكون ممارسة هذه الحريات في حدود القوانين والتشريعات الأدنى في المرتبة التشريعية من الدستور.

(٧) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ١٧ لسنة ١٤ قضائية دستورية - جلسة ١٤ يناير ١٩٩٥ منشور في الجريدة

الرسمية العدد ٦ بتاريخ ٩ فبراير ١٩٩٥.

فهذه الحريات قابلة للتنظيم التشريعي، حيث أحال الدستور تنظيمها للتشريع، شريطة ألا يؤدي التدخل التشريعي إلى أمر من الأمور التالية^٨:

- الانتقاص من الحق أو الحرية؛
- إهدار الحق أو الحرية أهدارا تاما بمصادرة الحق أو الحرية؛
- فرض قيود عليها على نحو يجعل استخدام الحق أو الحرية شاقاً على الأفراد.

ومن ثم نستنتج أن الدستور أحال تنظيم الحق والحرية إلى القانون، بحيث يجب أن تأتي ممارسة الأفراد في حدود ما استقر عليه التشريع الأدنى. وتكمن الإشكالية الرئيسية في أن المشرع المصري استغل هذا التمكين الذي خوله إياه الدستور، وأثقل حرية تداول المعلومات بنصوص عديدة ومتفرقة، بل بقوانين كاملة، كانت سبباً رئيسياً في إعاقة هذا الحق الأصيل^(٩).

المحور الثاني: المؤسسات المنتخبة ودورها في الرقابة والمساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد

يتم التعامل مع تداول المعلومات على أنه حق إنساني أصيل داعم لعمليات عدة في المجتمع متعلقة بالمشاركة المجتمعية وتعزيز قيم المواطنة والديمقراطية. فالوصول للمعلومات يساعد المواطنين في اختياراتهم الانتخابية ويمكنهم من المشاركة في صنع القرار. كما إنه ضرورة لإتمام عملية المساءلة والمحاسبة الحكومية وداعم أساسي للحكم الرشيد، وذلك لأن السرية تعتبر بمثابة تربة خصبة للفساد الحكومي والتستر على عيوب السلطة التنفيذية للدولة.

فمن جانب لا يمكن أن تكون هناك مشاركة ديمقراطية في صنع القرار دون شفافية وتشاطر معلومات. فالحكومة الكتومة نادرا ما تكون بالقدر الكافي من الكفاءة لأن حرية تدفق المعلومات عامل أساسي لتحديد المشاكل وحلها. كذلك، فثقافة الحكم الكتوم تقوي الشك وتشجع الشائعات. ففي ظل تلك الثقافة، يكون الشك هو الطابع الغالب لموقف الجمهور من كل ما يصدر عن الحكومة من معلومات^(١٠).

ومن جانب آخر يعتبر الحق في الحصول على المعلومات الرسمية هو أحد أسس الديمقراطية التمثيلية. ففي نظام الحكم الذي يعتمد على التمثيل يجب أن يستجيب من يمثل الشعب لمن ائتمنوه على تمثيلهم وأعطوه سلطة اتخاذ القرارات في الأمور العامة. ويصبح للفرد الذي فوّض ممثله بالقيام بإدارة الأمور العامة الحق في تداول المعلومات وهي المعلومات التي تستخدمها الحكومة وتنتجها باستخدام أموال دافعي الضرائب^(١١).

في هذا المحور سوف نلقي الضوء على عنصرين أساسيين. العنصر الأول هو دور المجالس المنتخبة في المحاسبة والمساءلة فيما يتعلق بالأعمال الحكومية. أما العنصر الثاني فهو يتعلق بالشفافية ومكافحة الفساد، وذلك في ظل قراءة لحزمة المواد الدستورية المعنية بالمؤسسات المنتخبة في الدساتير الثلاثة.

(٨) وجدي ثابت غبريال، مرجع سابق ص ٤١ وما بعدها.

(٩) أحمد عزت وآخرين – حرية تداول المعلومات دراسة مقارنة – مؤسسة حرية الفكر والتعبير ٢٠١١ ص ١٤.

(١٠) تشريع حق الوصول إلى المعلومات مذكرة توجيهية تطبيقية – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(١١) حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة مرجع سابق. ص ٨.

أولاً: المجالس المنتخبة ودورها في المحاسبة والمساءلة ومكافحة الفساد:

تناول دستور ١٩٢٣ في المواد (٦٥، ٦٦، ٧١، ١٠٧) دور المجالس المنتخبة في محاسبة ومساءلة المسؤولين بالحكومة، ففي المادة ٦٥ منح الدستور لمجلس النواب في حالة إقرار عدم الثقة بالوزارة أن تستقيل. أما إذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة.

كما منح الدستور مجلس النواب في مادته رقم ٦٦ وحده حق اتهام الوزراء عما يقع منهم من جرائم في تأدية وظائفهم، بشرط أن يصدر القرار بأغلبية ثلثي الآراء.

وفي المادة ٧١ نص الدستور على أن: "الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يقضي مجلس الأحكام المخصوص في أمره. ولا يمنع استعفاؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته".

وأخيراً أقر الدستور في المادة ١٠٧ حق كل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات، وذلك على الوجه المبين باللائحة الداخلية لكل مجلس.

وفي مجمل النصوص سألنا الذكر نجد أن المشرع الدستوري منح السلطة المنتخبة حق مراقبة الحكومة عن أفعالها، ومساءلة ومحاسبة الحكومة في حالة ارتكابها جرائم أو مخالفات بحق المواطنين.

وفي دستور ١٩٥٦ نص في المواد أرقام (٩٠، ١١٣، ١٥٢، ١٥٣) على دور المؤسسات المنتخبة في الرقابة ومساءلة الحكومة عن أعمالها وفقاً لما يلي:

ففي المادة ٩٠ منح الدستور لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات.

ووفقاً للمادة ١١٣ إذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة، ولا يجوز طلب عدم الثقة بالوزير إلا بعد استجواب موجه إليه، ويكون الطلب بناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقدمه ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية أعضاء المجلس.

أما المادة ١٥٢ أعطت حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم في تأديته أعمال وظيفته، لرئيس الجمهورية وللمجلس الأمة.

ونصت المادة ١٥٣ على "يقف من يتهم من الوزراء عن العمل إلى أن يفصل في أمره. ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها".

أما دستور ١٩٧١ فقد تناول المؤسسات المنتخبة ودورها في الرقابة والمساءلة في المواد أرقام (٨٦، ١٢٤، ١٢٥، ١٢٦، ١٢٧، ١٢٨، ١٣١، ١٣٣)

نصت المادة ٨٦ على أن: "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور".

وفي المادة ١٢٤ أقر الدستور حق كل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم.

منتدى البدائل العربي للدراسات

كذلك أقرت المادة ١٢٥ لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم.

أما المادة ١٢٦ فقد نصت على أن: "الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته. ومجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس.

ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس".

المادة ١٢٧: "لمجلس الشعب أن يقرر بناءً على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس.

ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه.

ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي.

ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة.

فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة".

المادة ١٢٨: إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه.

ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب.

المادة ١٣١: لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك.

المادة ١٣٣: يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة خلال ستين يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائباً. وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه قبل

الشفافية.. من حرية تداول المعلومات إلى مكافحة الفساد

رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة، كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة.

ويجوز لرئيس مجلس الوزراء والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس الشعب أو إحدى لجانه عن موضوع داخل في اختصاصه، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان ويبيدي ما يراه من ملاحظات بشأنه.

وعلى الرغم من أن دستور ١٩٧١ تناول دور مجلس الشعب في الرقابة على أعمال الحكومة في العديد من المواد على العكس من دستور ١٩٢٣، ودستور ١٩٥٦، إلا أنه منح رئيس الجمهورية الكثير من السلطات للتدخل في عمل المجلس وقراراته. فعلى سبيل المثال المادة ١٢٧ سألقة البيان رغم أنها أقرت حق المجلس في تحديد مسئولية مجلس الوزراء، إلا أنها منحت رئيس الجمهورية حق النظر في تقرير المجلس، فإذا ظل المجلس على موقفه يعرض رئيس الجمهورية موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا.

ثانياً: الشفافية ومكافحة الفساد:

فيما يتعلق بالشفافية فقد تناول كل من دستور ١٩٢٣، ١٩٥٦، ١٩٧١، أهمية أن تكون جلسات المجالس المنتخبة علنية، وهو ما يدعم حق الشعب في معرفة دور الأفراد الذين تم انتخابهم في حماية حقوقهم وحررياتهم.

إلا أن هذا الأمر ظل مقيدا وفقا لشروط تم التعبير عنها في مضمون النصوص الدستورية وهي كالتالي:

نص دستور ١٩٢٣ في مادته رقم ٩٨ على أن: "جلسات المجلسين علنية. على أن كل منهما يعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء، ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أم لا".

أما دستور ١٩٥٦ فقد نص في مادته رقم ٨٠ على أن: "جلسات مجلس الأمة علنية. ويجوز انعقاده في جلسة سرية بناءً على طلب رئيس الحكومة أو بناءً على طلب رئيسه أو عشرة من أعضائه، ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرية".

كذلك نص دستور ١٩٧١ في مادته ١٠٦: "جلسات مجلس الشعب علنية. ويجوز انعقاده في جلسة سرية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناءً على طلب رئيسه أو عشرين من أعضائه على الأقل. ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرية".

ويلاحظ في النصوص سألقة البيان النص على إمكانية الحد من حق المواطنين في معرفة ما يدور في مجلس الشعب، وهو الأمر الذي يمنح الأغلبية في مجلس الشعب الحق في تحديد ظروف ما تستدعي السرية دون أن تتضمن النصوص الدستورية وضع ضوابط ومعايير واضحة لهذا الأمر، يلتزم بها الجميع.

الخاتمة

يتبين مما تم استعراضه سالفًا أنه بالإطلاع على الدساتير محل الدراسة، نجد أنها منحت للمشرع سلطة تنظيم معايير وضوابط إتاحة المعلومات وحرية تداولها تندرج تحت النوع الثالث من أنواع سلطة المشرع التي يمنحها له الدستور والتي تعطى للمشرع حق التنظيم التشريعي دون قيود دستورية صريحة وتتسع فيها سلطة المشرع التقديرية اتساعًا يتحرر فيه من القيود الدستورية، فضلًا عن عدم وجود تشريع خاص بتداول المعلومات فقد امتلكت التشريعات الأخرى ذات الارتباط بحرية المعلومات قوة أكبر في بناء أدنى سقف للتمتع بذلك الحق للحد الذي ينتهكه انتهاكًا جسيمًا؛ فبالنظر إلى المواد المعنية بحرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة -على سبيل المثال- في الدساتير الثلاثة، نجد أنها تنتهي بعبارة "في حدود القانون"، بمعنى أن تكون ممارسة هذه الحريات في حدود القوانين والتشريعات الأدنى في المرتبة التشريعية من الدستور.

ومن ثم نرى أنه من اللازم في الصياغة الدستورية الجديدة أن تنتقل سلطة المشرع التي يمنحها له الدستور إلى النوع الثاني الذي يضع قيود دستورية محددة وصرحة على المشرع أن يراعيها بحيث لا يوصد في وجه التشريع الباب كلية لكنه يسمح له بالتدخل لتنظيم هذا النوع من الحقوق والحريات بشروط محددة وقيود خاصة يتعين مراعاتها.