

## العراق: مشروع قانون حق الحصول على المعلومة 2023

أبريل 2024

Legal analysis

## الملخص التنفيذي

تدرس منظمة المادة 19 في هذا التحليل مشروع قانون "حق الحصول على المعلومة" (مشروع القانون)، الذي أعدته الحكومة العراقية، وذلك من حيث امتثاله للمعايير الدولية المتعلقة بحرية تداول المعلومات.

تثني منظمة المادة 19 على الجهود التي تبذلها الحكومة العراقية من أجل تبني تشريع خاص بحق الحصول على المعلومة، إلا أنها تشعر بقلق عميق إزاء المقترح الحالي. فقد تضمن مشروع قانون حق الحصول على المعلومة أحكامًا وتعريفات إشكالية للغاية تشكل قيودًا على قدرة الأفراد على ممارسة حقهم في الحصول على المعلومة غير ضرورية وغير متناسبة. ونخص بالذكر النقاط التالية:

- يفتقر مشروع القانون حق الحصول على المعلومة إلى المبادئ الأساسية التي تُشكل جزءًا جوهريًا من أي إطار شامل يتعلق بالحق في الحصول على المعلومة، مثل مبدأ الحد الأقصى من الإفصاح والحق في الاستئناف ضد/الطعن في حالات الرفض.
- نظام الاستثناءات من الالتزام بتقديم المعلومات في مشروع القانون لا يرقى إلى مستوى المعايير الدولية، إذ تمت صياغة الاستثناءات بشكل غامض وفضفاض، علاوة على أنه لم يتم على الإطلاق تضمين اختبار الضرر وتغليب المصلحة العامة لتقييم رفض الكشف عن المعلومات.
- تعتبر تركيبة هيئة الرقابة (إدارة المعلومات) إشكالية للغاية. نحن قلقون من أنها ستتحول إلى عائق أمام التفعيل الجدي لقانون حق الحصول على المعلومة.
- إن إدراج عقوبات جنائية ضد أي شخص ينشر معلومات تندرج ضمن الاستثناءات يعد انتهاكًا للتدفق الحر للمعلومات وللحق في حرية التعبير.

وإذ تتوجه منظمة المادة 19 إلى السلطات العراقية بهذه التوصيات، فإنها تحثها على إجراء مراجعة شاملة وجوهريّة للمشروع الحالي لأخذ التوصيات المضمنة في هذا التحليل بعين الاعتبار، بما يجعل مشروع القانون متوافقًا مع التزامات العراق الدولية في مجال حقوق الإنسان ولتكريس الحق في الحصول على المعلومة بشكل كامل.

### ملخص التوصيات:

- يجب أن يتضمن قانون حق الحصول على المعلومة قسمًا شاملًا يتضمن أهداف القانون - إما في الديباجة أو في الأحكام الأولى من القانون. وينبغي أن ينص هذا القسم على أن الهدف من التشريع هو توفير آليات فعالة لإعمال الالتزامات الدولية التي تقع على عاتق العراق وتحديد أولوية قانون حق الحصول على المعلومة. يجب أن تتم إدارة حق الحصول على المعلومة وفقا لمبدأ الحد الأقصى من الإفصاح، في حين أنّ عدم الكشف عن المعلومات يجب أن يكون مسموحًا به فقط في حالات استثنائية مبررة على النحو المنصوص عليه في القانون نفسه ويجب أن يكون قابلاً للطعن أو الاستئناف.
- ينبغي التوسّع في تعريف "المعلومة" الوارد في المادة الأولى (1). ولئن كنا نوصي باستخدام التعريف الوارد في القانون النموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، فإننا نؤكد أن يشمل التعريف المقترح أية

معلومات مسجلة سواء كانت أصلية أو نسخ منها ، بصرف النظر عن خصائصها المادية أو شكل الوسيط الذي تم الاحتفاظ بها فيه، والتي تكون في حوزة أو تحت سيطرة مقدم المعلومات الذي وُجّه إليه طلب الحصول على المعلومة بموجب قانون حق الحصول على المعلومة.

- ينبغي تعديل المادة الأولى (1) لتشمل تعريفاً لمصطلح "الجهات المعنية" يشمل جميع الهيئات التي أنشئت بموجب الدستور أو القانون أو التي تُشكّل جزءاً من أيّ مستوى أو فرع من الحكومة أو التي تملكها أو تسيطر عليها أو تمّولها بشكل كبير الحكومة أو للدولة أو التي تقوم بوظيفة قانونية أو عامة.

- ينبغي تعديل المادة 4 لتنصّ على أنه لكل شخص ولكل كيان قانوني وطني أو أجنبي الحق في الحصول على المعلومة بموجب قانون الحق في الحصول على المعلومة.

- ينبغي إلغاء شرط استخدام نموذج محدد لتقديم مطالب الحصول على المعلومة، المنصوص عليه في المادة 6. بل ينبغي أن ينص القانون على أنّ مطالب الحصول على المعلومة يمكن تقديمها كتابةً أو شفويًا. إذا تمّ تقديم الطلب شفويًا، يجب على الجهة المسؤولة توثيق الطلب كتابيا وتقديم نسخة منه إلى صاحب الطلب.

- ينبغي مراجعة المادتين الثامنة (8) والتاسعة (9). يجب أن يحدّد القانون أنّ مطالب الحق في الحصول على المعلومة يجب معالجتها في أقرب وقت ممكن بشكل معقول وفي موعد لا يتجاوز خمسة عشر (15) يوم عمل من تاريخ تقديم الطلب. يمكن تمديد الموعد النهائي لمدة خمسة عشر (15) يومًا إضافيًا إذا كان الطلب ينطوي على قدر كبير من المعلومات أو معلومات صادرة عن جهات متعدّدة. يجب إبلاغ صاحب الطلب بالتأخير وبأسبابه كتابيا. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون هناك أحكام تحدّد الشروط الأخرى لإشعار الردّ، بما في ذلك تقديم أسباب كافية لأي رفض والمعلومات المتعلقة بالحق في الطعن/ استئناف قرار الرفض.

- ينبغي مراجعة الأحكام المتعلقة بالرسوم (المادتان العاشرة (10) والخامسة عشر (15)). ينبغي أن ينصّ القانون على عدم فرض أيّ رسوم على تقديم المطالب وأن تقتصر الرسوم على التكاليف المعقولة ذات الصلة بعملية النسخ أو الإرسال بالبريد (إن لزم الأمر). ينبغي إعفاء المطالب المتعلقة بالبيانات الشخصية والمطالب المقدّمة في إطار المصلحة العامة وللأفراد الذين يكون دخلهم تحت خط الفقر الوطني من الرسوم.

- يجب أن يضمن قانون حق الحصول على المعلومة صراحةً الحق في الطعن ضد قرارات رفض مطالب الحصول على المعلومة. ينبغي توسيع نطاق عملية الطعن في حالات الرفض كي لا تقتصر على المراجعة الداخلية والقضائية فحسب، بل أيضًا تقديم الطعون إلى هيئة المعلومات التي يجب أن تكون هيئة مستقلة، مع تحديد آجال واضحة للبت في الطعون.

- ينبغي إعادة صياغة نظام الاستثناءات الوارد في المادة الحادية عشرة (11) بشكل كامل. ينبغي أن يستند إلى اختبار يتكوّن من ثلاثة أجزاء. ينبغي عدم حجب المعلومة إلا إذا الكشف عنها يمس بمصلحة مشروعة يحميها القانون وكان الكشف عن المعلومة يُلحق ضررًا حقيقيًا بتلك المصلحة وكان هذا الضرر أكبر من الضرر الذي يلحق بالمصلحة العامة في حال عدم الكشف عن المعلومة.

- ينبغي مراجعة المادة الثالثة عشرة (13) المتعلقة بالالتزام بنشر المعلومة بشكل استباقي مراجعة كاملة.

- وبدلا من إيكال مهمة الإشراف على إنفاذ القانون إلى دائرة مؤلفة من شخص واحد مؤسسة ضمن المفوضية العليا ضمن المفوضية العليا لحقوق الإنسان، يجب أن يتضمن قانون حق الحصول على

المعلومة أحكامًا شاملةً حول الرقابة المستقلة على إنفاذ هذا القانون. كما ينبغي من أجل هذا الهدف نفسه مراجعة المادة الثالثة (3) من مشروع القانون.

- ينبغي مراجعة المادة السادسة عشرة (16) مراجعةً كاملةً. ينبغي أن يوقَّر قانون حق الحصول على المعلومة حمايةً شاملةً للمبْلِغين عن حالات الفساد. وينبغي أن ينصَّ أيضًا على المسؤولية الفردية عن الإلتلاف المتعمد والمقصود للمعلومات وعرقلة الوصول إليها، مع التنصيص كذلك على عقوبات بحق الجهات التي لا تمتثل لقانون حق الحصول على المعلومة.

## جدول المحتويات

2	الملخص التنفيذي.....
5	جدول المحتويات.....
6	مقدمة.....
8	المعايير الدولية الرئيسية للحق في الحصول على المعلومة.....
11	دراسة تحليلية لمشروع قانون حق الحصول على المعلومة.....
	المبادئ العامة.....
	11
	التعاريف.....
	12
	الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على المعلومة.....
	14
	معالجة مطالب حق الحصول على المعلومة.....
	14
	الاستثناءات.....
	18
	التدابير الرامية إلى تعزيز الانفتاح.....
	20
	هيئة رقابية غير كافية.....
	21
	نشر المعلومات العامة بشكل غير قانوني.....
	22
	الإغفالات.....
	24
25	نبذة عن منظمة المادة 19.....

## مقدمة

لقد طال انتظار اعتماد قانون خاص بالحق في الحصول على المعلومات في الحق في الحصول . وما فتئت منظمة المادة 19 تدعو إلى اعتماده منذ عدة سنوات، حيث أننا أدلينا بتعليقاتنا على العديد من مشاريع القوانين المطروحة على مدى السنوات الماضية. يُعدُّ مشروع قانون حق الحصول على المعلومة الحالي الأحدث ضمن مشاريع قوانين الحصول على المعلومة التي وضعتها الحكومة العراقية.

وما انفكت منظمة المادة 19 تحث الحكومة على إصدار هذا القانون لأن الحق في الحصول على المعلومة هو أحد حقوق الإنسان الأساسية التي لا بد منها لضمان نجاح الديمقراطية وحماية الحقوق الأخرى،. ويكتسي هذا الحق أهمية خاصة إذا ما نظرنا إلى السياق الذي يعيشه العراق - هذه الدولة التي تكافح من أجل ترسيخ سيادة القانون وإرساء نظام ديمقراطي في مواجهة العنف الطائفي المستمر والكبير، وحيث لا تزال أوضاع حقوق الإنسان سيئة للغاية. ينبغي أن يكون توطيد الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان في العراق أولوية الحكومة العراقية والمجتمع الدولي.

ونحن نعتقد أيضًا أنّ حماية الحق في الحصول على المعلومة بشكل صحيح من شأنه أن يساعد في تعزيز الحوكمة الرشيدة والانفتاح والشفافية صلب الإدارة العمومية العراقية. كما أنه سيزيد من منسوب الثقة لدى الأفراد إزاء السلطات الحكومية والعمومية، على الصعيدين الوطني والمحلي.

والجدير بالذكر أن تشريعات الحق في الحصول على المعلومة ستسمح للعراق بالانضمام إلى مجتمع يضم أكثر من 140 دولة تبنت هكذا تشريعات وتعمل بها.

بينما ترحب منظمة المادة 19 بمبادرة تقديم تشريع شامل يتعلق بالحق في الحصول على المعلومة وتدعمها، إلا أنها تعرب عن قلقها من ألا يفي مشروع القانون الحالي بالمعايير الدولية المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومة<sup>1</sup>.

ورغم المبادرات التشريعية العديدة التي تم اقتراحها في السابق، إلا أننا نلاحظ وجود بعض التراجع مقارنةً بمشاريع القوانين السابقة. فمشروع قانون حق الحصول على المعلومة لا يعكس معايير مقارنة كثيرة في هذا المجال أو القوانين النموذجية المتعلقة بالوصول إلى المعلومة التي وضعتها المنظمات الإقليمية لحقوق الإنسان على غرار تلك المعمول بها في الاتحاد الأفريقي وفي دول أمريكا اللاتينية.

1 استندت منظمة المادة 19 في دراستها التحليلية هذه إلى ترجمة غير رسمية للأحكام. وهي لا تتحمل أي مسؤولية عن الأخطاء التي قد تكون ناجمة عن ترجمة خاطئة أو مغالطة.

تدعو منظمة المادة 19 الحكومة العراقية والقائمين على التشريع في العراق إلى مراجعة المشروع الحالي مراجعة شاملة وضمن أن تفي نسخته النهائية بالمعايير الدولية المعمول بها. وإننا على استعداد لتقديم المزيد من الخبرة فيما يتعلق بهذه المسألة.

---

## المعايير الدولية الرئيسية للحق في الحصول على المعلومة

إنّ الحق في الحصول على المعلومة التي تحتفظ بها الهيئات العامة - والذي جرت العادة أن يشار إليه باسم " حرية الوصول إلى المعلومة" أو "الحق في الحصول على المعلومة" - هو حق أساسي من حقوق الإنسان المعترف بها في القانون الدولي. هذا الحق الذي يُعتبر حقًا أساسيًا في حد ذاته، ضروري أيضًا لضمان حسن سير الديمقراطية، كما يشكل آلية مهمة لإعمال الحقوق والأهداف الأخرى، والتي من بينها مكافحة الفساد وإقرار الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

تضمن المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه العراق في 25 كانون الثاني/يناير 1971 الحق في حرية التعبير وفي الحصول على المعلومة. وقد فسّرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في التعليق العام رقم 34، الذي اعتُمد في عام 2011، نطاق الحق في الحصول على المعلومة وحدوده، مشيرةً إلى أن المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تشمل الحق في الوصول إلى المعلومة التي تحتفظ بها الهيئات العامة.<sup>2</sup> وهي تشترط على الدول نشر المعلومات بشكل استباقي من باب المصلحة العامة وضمان أن يكون الوصول إلى المعلومة "سهلاً وسريعاً وفعالاً وعملياً".<sup>3</sup> وأشارت اللجنة أيضًا إلى أنه يجب على الدول سنّ "الإجراءات الضرورية" مثل التشريعات لإعمال الحق في الحصول على المعلومة، والتي ينبغي أن تشمل عمليات الاستجابة لمطالب الحق في الحصول على المعلومة وآليات الطعن في الوقت المناسب.<sup>4</sup>

تحديد متى يمكن لهيئة عامة رفض الكشف عن المعلومات تعتبر إحدى المسائل الرئيسية في قانون الحق في الحصول على المعلومة. وبموجب القانون الدولي، يجب أن تفي القيود المفروضة على الحق في الحصول على المعلومة بمتطلبات ما يُسمّى بالاختبار الثلاثي الأجزاء، حيث يجب على كل هيئة عامة الكشف عن أيّ معلومة تحتفظ بها وتُطلب منها إلا إذا:

- كانت المعلومة تتعلق بمصلحة محمية مشروعة مذكورة في القانون و
- كان الإفصاح عن هذه المعلومة من شأنه أن يلحق ضررًا كبيرًا بتلك المصلحة؛ و
- كان الضرر الذي يلحق بالمصلحة المحميّة أكبر من المصلحة العامة في الحصول على المعلومة.<sup>5</sup>

يعتبر الحق في الحصول على المعلومة أيضًا أمرًا أساسيًا لمكافحة الفساد بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. تُلزم بنود الاتفاقية الدول "باعتتماد إجراءات وقواعد تنظيمية للحصول، عند الاقتضاء، على المعلومة عن تنظيم إدارتها العامة وسير عملها وعمليات صنع القرار فيها، مع إيلاء الاعتبار الواجب لحماية الخصوصية والبيانات الشخصية، بشأن القرارات والإجراءات القانونية التي تهم عموم المواطنين."<sup>6</sup> كما تشترط

2 اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، التعليق العام رقم 34، المادة 19: حرية الرأي والتعبير، 34/GC/C/CCPR، 2011، الفقرة 18.

3 المَوْضِع نفسه من النص، الفقرة 19

4 المَوْضِع نفسه من النص.

5 راجع على سبيل المثال لجنة الموارد البشرية، بيليتشكين مقابل بيلاروسيا، اللجنة عدد 2001/1022، وثيقة للأمم المتحدة. 85/C/CCPR. 1022/2001/D (2005)

6 "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد". سلسلة المعاهدات المجلّد 2349، أكتوبر 2003، ص. 41 المادة 10.



اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول أن "تتكفل] حصول عامة الناس على المعلومات بشكل فعال" وأن تتخذ تدابير "لإحترام وتعزيز وحماية حرية البحث عن المعلومات في شأن الفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها،"<sup>7</sup> واتخاذ تدابير لحماية المبلغين عن الفساد.<sup>8</sup>

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الحقّ في الحصول على المعلومة مكفول على وجه التحديد في اتفاقية حقوق الطفل وفي اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

وقد أدرج الحق في الحصول على المعلومة في أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة،<sup>9</sup> حيث وافقت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على هدف محدد يدعو الدول إلى "ضمان وصول عامة الشعب إلى المعلومة وحماية الحريات الأساسية، طبقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية".<sup>10</sup> وقد توصلت الأمم المتحدة أيضًا إلى أنّ الحقّ في الحصول على المعلومة عامل أساسي في ضمان الحقّ في المياه و11 الحقّ في الصحة 12 والحقّ في التعليم.<sup>13</sup> ويرد الحق في الحصول على المعلومة أيضًا في المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتلوث<sup>14</sup> والتغير المناخي.<sup>15</sup>

بالإضافة إلى ذلك، تم وضع معايير "قانون غير ملزم" بشأن الحق في الحصول على المعلومة - قوانين نموذجية خاصة بحق الحصول على المعلومة - من قبل المنظّمات الإقليمية، ولا سيما اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، و16 منظمة الدول الأمريكية<sup>17</sup> ومنظّمات المجتمع المدني. كما قامت منظمة المادة 19 بتطوير أفضل الممارسات في مجال حق الحصول على المعلومة في كتاب "الحق في المعرفة": مبادئ بشأن تشريعات

7 المُوضِع نَفْسُهُ من النص، المادّة 13

8 المُوضِع نَفْسُهُ من النص، المادّة 33.

9 منظمّة الأمم المتّحدة (2015). في باب إحداهن نقلة نوعية في عالمنا: أجندة التنمية المستدامة بحلول عام 2030. القرار 42809 الذي اعتمده الجمعية العامّة في 25 سبتمبر 2015، (أجندة التنمية المستدامة بحلول عام 2030).

10 المُوضِع نَفْسُهُ من النص، أهداف التنمية المستدامة 2-10-16.

1 1 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 15: الحق في الماء (2002).

2 انظر على سبيل المثال لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 14 (2000): الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصّحة (المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)؛ تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية، البعثة إلى اليابان، 3.Add/23/41/HRC/A، 31 يوليو/تموز 2013؛ اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 24: المادة 12 من الاتفاقية (المرأة والصّحة) (1999).

3 1 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 13: الحق في التعليم (المادة 13 من العهد) 1999.

14 انظر على سبيل المثال اتفاقية سنوكهولم المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة؛ اتفاقية ميناماتا المتعلقة بالزئبق، 2014.

15 انظر على سبيل المثال اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بالتغير المناخي، 1992.

16 انظر القانون النموذجي المتعلّق بالوصول إلى المعلومة في أفريقيا، 2013.

17 القانون النموذجي للبلدان الأمريكية المتعلّق بالوصول إلى المعلومات العامة الذي اعتمد في الجلسة العامة الرابعة التي عُقدت بتاريخ 8 يونيو/حزيران 2010.

حرية الوصول إلى المعلومات (مبادئ منظمة المادة 19) وقانون نموذجي بشأن حرية تداول المعلومات.18  
يمثل كلا المنشورين إجماعًا دوليًا واسع النطاق حول أفضل الممارسات المتعلقة بتشريعات الحق في الحصول  
على المعلومة. لذلك فهما يشكّلان إطارًا مفيدًا لمناقشة خصائص تشريعات الحق في الوصول إلى المعلومة.

---

18 منظمة المادة 19، حق عامة الناس في المعرفة: المبادئ المتعلقة بتشريعات حرية الإطلاع على المعلومات، يونيو/حزيران 1999 والقانون  
النموذجي لحرية الإطلاع على المعلومات، يوليو/تموز 2001.

## دراسة تحليلية لمشروع قانون حق الحصول على المعلومة

في هذا القسم، تستعرض منظمة المادة 19 المخاوف الأساسية المتعلقة بمشروع قانون حق الحصول على المعلومة. بشكل عام، نوصي بإجراء عملية تعديل شاملة للنص. ونشير إلى أنه ثمة حاجة إلى تغييرات كبيرة حتى يتماشى مشروع القانون مع المعايير الدولية لحرية تداول المعلومات.

### المبادئ العامة

بادئ ذي بدء، تعرب منظمة المادة 19 عن استحسانها لأهداف القانون التي تشير، من بين ما تشير إليه، إلى المعايير الدولية كما تنص على أن الغاية المنشودة هي تعزيز مقومات الشفافية وتمكين المجتمع من تطوير قدراته (المادة 2 من مشروع القانون) وتعزيز الشفافية والنزاهة وتعزيز ثقة المواطنين في السلطات ( قسم " الأسباب "). لكن ولئن كانت هذه الأهداف موضع ترحيب، فإننا نعتقد أنه ينبغي توسيع نطاق الأحكام، على سبيل المثال، في شكل ديباجة/قسم يشرح المبادئ العامة للقانون. وبشكل خاص:

- ينبغي أن يحدّد القانون أنّ أهدافه هي الوفاء بالتزامات العراق بموجب الأحكام والصكوك القانونية الدولية ذات الصلة، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- ينبغي أن ينص القانون على علوية الحق في الحصول على المعلومة. فمثل هكذا اشتراطات تعتبر أمراً بالغ الأهمية عند سن تشريع متعلق بحق الحصول على المعلومة بما أنّه يعني التحوّل من ثقافة السّرية إلى ثقافة الانفتاح والشفافية داخل المؤسسات العامة. يضمن مبدأ العلوية في تطبيق قانون حق الحصول على المعلومة مع استبعاد أي حكم في أي تشريع أو قانون آخر يمنع أو يقيد الكشف عن معلومات جهة ما تمتلك معلومات بموجب القانون. لذلك يجب أن يوضّح التشريع أنّ القانون برمته يجب أن يطبّق بطريقة تعطي الأولوية للحق في الوصول إلى المعلومة مستتبّاً أي تفسيرات تقييدية يمكن أن تطرأ.
- ينبغي أن يكون مبدأ الحد الأقصى من الإفصاح أساس قانون الحق في الحصول على المعلومة. ويفترض هذا المبدأ أن جميع المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة يجب أن تخضع للإفصاح ولا يمكن تجاوز هذا الافتراض إلا في حالات محدودة للغاية. وهذا يعني أنّه ينبغي تعريف كلّ من السلطات العامة والمعلومة تعريفاً واسعاً.

### التوصيات:

- يجب أن يتضمّن قانون حق الحصول على المعلومة قسماً شاملاً يتضمن أهداف القانون - إمّا في الديباجة أو في الأحكام الأولى من القانون. وينبغي أن ينص هذا القسم على أن الهدف من التشريع هو توفير آليات فعالة لإعمال الالتزامات الدولية للعراق وتحديد أولوية قانون حق الحصول على المعلومة. يجب أن تتم إدارة الحق في ال الوصول إلى المعلومة بمبدأ الكشف عن أقصى قدر من المعلومات في حين أنّ عدم الكشف عن المعلومة يجب أن يكون مسموحاً به فقط في حالات استثنائية مبرّرة على النحو المنصوص عليه في القانون ويجب أن يكون خاضعاً للطعن.

## التعاريف

تلاحظ منظمة المادة 19 أنّ تعاريف المصطلحات الرئيسية في المادة 1 من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة مقتضبة للغاية. ولا يتجلى مبدأ الحد الأقصى من الإفصاح، المذكور أعلاه، في القانون برمّته. وعليه، فإننا نتقدم بالملاحظات التالية على وجه الخصوص:

### تعريف "المعلومة"

تُعرّف المادة 1 (ا) من مشروع القانون المعلومة بأنّها "السجّلات والوثائق المكتوبة أو المحفوظة إلكترونياً أو الرسومات أو الخرائط أو الجداول أو الصور أو المايكرو فلم أو التسجيلات الصوتية أو أشرطة الفيديو أو أية بيانات تقراً على أجهزة خاصّة وفقاً لأحكام هذا القانون وتقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته". نعتقد أن هذا التعريف لا يشمل المجموعة الواسعة من المواد التي تحتفظ بها الهيئات العامة، لا سيما في ظل التطور الرقمي.

عوضاً عن ذلك، نرى أن المقصود بالمعلومة هي جميع المواد التي تحتفظ بها هيئة عامة أو الهيئات الخاصة التي تقوم بوظائف الدولة. المقاربة المعتمدة في القانون النموذجي لمنظمة المادة 19، على سبيل المثال، هي تعريف المعلومة على أنها "أية معلومة مسجّلة، بغض النظر عن شكلها أو مصدرها أو تاريخ إنشائها أو وضعها الرسمي، سواء كانت قد أنشئت من قبل الهيئة التي تحتفظ بها أم لا، وسواء كانت مصنفة أم لا".<sup>19</sup> ينبغي أن ينصّ تعريف المعلومة صراحةً على الالتزام بالإفصاح عن السجّلات نفسها وليس فقط المعلومات الذي تتضمّنهما.

وباختصار، ينبغي أن يعرّف قانون حق الحصول على المعلومة بطريقة شاملة ويضمن أن يغطّي حق الحصول على المعلومة عدداً كبيراً من المواد التي تحتفظ بها الهيئات العامة، ممّا يعزّز الشفافية والمساءلة ووصول عامة الشعب إلى المعلومة.

19 القانون النموذجي لمنظمة المادة 19، مرجع سابق، المادة 7 (1).

## الهيئات المشمولة بالالتزام بالإفصاح عن المعلومة

تُعرّف المادة 1 (II) الهيئات التي يشملها قانون حق الحصول على المعلومة بـ"الجهات المعنية" بما في ذلك "دوائر الدولة والقطاع العام والمختلط والأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية والجهات الأخرى التي تحصل على تمويل من خزينة الدولة والشركات الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام".

تلاحظ منظمة المادة 19 أنه على الرغم من أن هذا التعريف يشمل مجموعة واسعة من الهيئات، إلا أنه يبدو محدودًا. نلاحظ أنه وفقًا للمعايير الدولية تنطبق الالتزامات بموجب قوانين حق الحصول على المعلومة على جميع الهيئات العامة والهيئات الخاصة التي تتلقى تمويلات عامة. نوصي بأن ينص القانون صراحةً على ما يلي:

- تخضع جميع فروع الحكومة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على المستويين الوطني والمحلي لقانون حق الحصول على المعلومة. لا ينبغي إستثناء أيّ هيئات عامة، بما في ذلك هيئات الدفاع والأمن، من التزامات الحق الحصول على المعلومة.<sup>20</sup>
- تندرج الهيئات الخاصة التي تمارس وظائف عامة أو تمارس سلطة صنع القرار أو تستخدم الأموال العامة ضمن نطاق قانون حق الحصول على المعلومة.

## التوصيات:

- يجب توسيع تعريف "المعلومة" الوارد في المادة الأولى (1). ولئن كنا نوصي باستخدام التعريف الوارد في القانون النموذجي، إلا أن التعريف يجب أن يشمل أية معلومات مسجلة سواء كانت أصلية أو نسخ منها، بصرف النظر عن خصائصها المادية أو شكل الوسيط الذي تم الاحتفاظ بها فيه، والتي تكون في حوزة أو تحت سيطرة مقدم المعلومات الذي وُجّه إليه طلب الحصول على المعلومة بموجب قانون حق الحصول على المعلومة.
- ينبغي تعديل المادة الأولى (1) لتشمل تعريفًا لمصطلح "الجهات المعنية" يشمل جميع الهيئات التي أنشئت بموجب الدستور أو القانون أو التي تُشكّل جزءًا من أيّ مستوى أو فرع من الحكومة أو التي تملكها أو تسيطر عليها أو تمولّها بشكل كبير الحكومة أو الدولة أو التي تقوم بوظيفة قانونية أو عامة.

20 المُوَضِّع نفسه من النص.

## الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على المعلومة

تنصّ المادة 4 من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة على أنه يحقّ فقط "لكل شخص عراقي الحصول على المعلومة التي يطلبها، بينما يحقّ للأجنبي المقيم في العراق الحصول على المعلومة إذا كانت له مصلحة مشروعة مع مراعاة شرط المعاملة بالمثل.

تعتبر منظّمة المادة 19 أنّ هذا الحكم يتعارض مع المعايير الدوليّة لحرية التعبير التي تكفل الحق للجميع. وبالتالي، يجب أن لكل شخص الحقّ في طلب الحصول على المعلومة من الهيئات العامّة دون أي استثناء يكون على أساس الجنسيّة أو الإقامة. بالإضافة إلى ذلك، لا ينبغي أن يُطلب من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين إظهار مصلحة محدّدة من الوصول إلى المعلومة أو تبرير أسباب مطالبهم.

يؤدّي حصر نطاق قانون حق الحصول على المعلومة بالمواطنين إلى حرمان العديد من الأشخاص من حق الوصول إليها، بما في ذلك على سبيل المثال اللاجئين أو الأشخاص عديمي الجنسية. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصّة في السياق العراقي، حيث تندرج أعداد كبيرة من الأفراد ضمن هذه الفئات. هناك بعض المخاطر أو التكاليف المرتبطة بتوسيع نطاق حق الحصول على المعلومة ليشمل الجميع، وذلك يتجلى في تجارب العديد من الدول الأخرى التي لا تحصر حق الحصول على المعلومة في المواطنين. وفي الممارسة العملية، لا يُتوقع سوى عدد قليل من طلبات الحصول على المعلومات من غير المواطنين، وبالتالي لن يتم فرض عبء كبير على السلطات العامّة. علاوة على ذلك، قد يمنح السّماح بالمطالب المقدّمة من غير المواطنين فوائد مالية غير مباشرة من خلال جعل البلد مكاناً أسهل للأجانب لممارسة الأعمال التجاريّة وبالتالي وجهة أكثر استقطاباً للاستثمار.

### التوصيات:

- ينبغي تعديل المادة 4 لتنصّ على أنّ أيّ شخص وأيّ كيان قانوني وطني أو أجنبي له حق الحصول على المعلومة بموجب قانون حق الحصول على المعلومة.

## معالجة مطالب حق الحصول على المعلومة

تنص المواد 6 و8-10 و14-15 من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة على عملية الوصول إلى المعلومة. تُعرب منظّمة المادة 19 عن المخاوف التّالية في شأن هذه الأحكام.

## المتطلّبات الشكليّة المفرطة لمطالب حق الحصول على المعلومة

تُبدي منظمة المادة 19 قلقها بخصوص المتطلبات الشكلية المفرطة في مطالب حق الحصول على المعلومة. فبموجب المادة 6 من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة يجب تقديم مطالب الحصول على المعلومة إلى الهيئات العامة "وفقاً للنموذج الذي تعدّه دائرة المعلومات لهذا الغرض". نعتقد أنّ هذا يعني أنّ أصحاب المطالب يخضعون لإجراءات بيروقراطية لا لزوم لها.

إن اشتراط تقديم طلب كتابي عبر نموذج محددة يصعب تطبيق الإجراء على غير القادرين على الكتابة. وقد يكون أيضاً إجراءً شكلياً غير ضروري إذا كان الطلب بسيطاً يمكن الرد عليه مباشرةً. وللأسباب المذكورة أعلاه، فإن معظم القوانين الحديثة الخاصة بحق الحصول على المعلومة إما تسمح بتقديم المطالب شفويًا، أو تنص على أنه في حال عدم قدرة صاحب الطلب على تقديم طلب مكتوب، فإن المسؤول الذي يتلقى الطلب يقوم بتحويله إلى طلب مكتوب مع تقديم نسخة منه إلى صاحب الطلب. عادة ما تُعتبر المطالب المقدمة من خلال وسائل الاتصال الإلكترونية مثل البريد الإلكتروني مطالب مكتوبة.

### انعدام الوضوح بشأن الآجال المخصصة للرد على مطالب حق الحصول على المعلومة

نرى أن الآجال المقترحة للرد على مطالب الحصول على المعلومة غير واضحة.

ففي حين تنص المادة 8 من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة على أنه يجب على الجهات المعنية الرد على الطلبات في غضون 5 أيام من تاريخ تسجيل الطلب، فإن المادة 9 تجيز العديد من المهل الزمنية المثيرة للتساؤل بشأن هذا الأجل. وعلى سبيل المثال، تنص المادة 9 ثانياً، على تمديد المهلة "لمدة لا تتجاوز سبعة أيام، إذا كان الطلب يتضمن عددًا كبيرًا من المعلومات، أو إذا كان الوصول إلى المعلومة يتطلب الاتصال بأطراف أخرى"، ولكن في غضون "خمسة عشر يومًا من تاريخ قبول الطلب". كما تنص المادة (9 ب) أيضاً على أنه "يجب تقديم المعلومة فوراً وخلال ثلاثة أيام كحد أقصى" بينما "إذا كانت المعلومة المطلوبة ضرورية لحماية حياة الشخص أو حريته، يجوز تمديدتها بثلاثة أيام إذا كان الطلب يحتوي على عدد كبير من المعلومات أو كان الوصول إلى المعلومة مرتبطاً بأطراف أخرى".

ومن الجدير بالملاحظة هنا، أنه يستحيل تحديد المهلة الزمنية الفعلية التي يجب أن تستجيب فيها الهيئات المسؤولة للمطالب. كما نعتقد أنه من الواجب على الهيئات المسؤولة توفير إمكانية الوصول إلى المعلومة في أقرب وقت ممكن. عادةً ما تحدد قوانين حق الحصول على المعلومة فترات زمنية قصيرة (في بعض الحالات تصل إلى 8 أيام عمل) ولكن لا تزيد عن 15 يوماً، على أنه يجوز تمديدتها إلى فترة إضافية بالنسبة إلى المطالب المعقدة غير المعتادة. وفي مثل هذه الحالات، يتعين على الجهة المسؤولة إبلاغ صاحب الطلب بالتأخير كتابياً، مع ذكر أسبابه. نعتقد بأن قانون حق الحصول على المعلومة سيكون أكثر فائدة عند احتوائه على قاعدة مماثلة.

ونشير أيضاً إلى أن قانون حق الحصول على المعلومة ينبغي أن ينص على أنه إذا تم تقديم مطلب للحصول على المعلومة إلى هيئة لا تملك تلك المعلومة، ولكن المعلومة محفوظة في مكان آخر، فينبغي أن يكون هناك التزام بتوجيه صاحب الطلب أو الطلب، على الفور، إلى الهيئة التي ستكون قادرة على توفير المعلومة المعنية، مع إبلاغ صاحب الطلب. وفي مثل هذه الحالات، تبدأ المهلة الزمنية من جديد اعتباراً من لحظة استلام الهيئة العامة الثانية للطلب.

إن هذه التوضيحات ضرورية لضمان الحصول على الردود في الوقت المناسب وإضفاء المزيد من المسؤولية في حالة عدم الالتزام بالآجال.

### عدم الوضوح بخصوص الرسوم

تنص المادة 10 من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة على أنه "يتحمل صاحب الطلب نفقات الحصول على المعلومة"، بينما تنص المادة 15، بالإضافة إلى أمور أخرى، على أنه "تُحدد أجور طلب الحصول على المعلومة وطلب الاعتراض على قرار رفض طلب الحصول على المعلومة أو طلب المتضرر من الموافقة على منح المعلومة لطلابها، وذلك بتعليمات يصدرها رئيس مجلس المفوضين في المفوضية العليا لحقوق الإنسان".

طبقاً للمعايير الدولية، لا ينبغي أن تكون هناك تكاليف مرتبطة بتقديم مطالب الحصول على المعلومة أو الطعن في حالات الرفض. إن فرض رسوم يمكن أن يثني الأفراد عن المطالبة بحقوقهم في الحصول على المعلومات وقد يتحول ذلك إلى تقييد لحق الحصول على المعلومة نتيجة لفرض رسوم مفرطة. ينبغي عوضاً عن ذلك، توفير المعلومات بتكلفة رمزية أو دون أية تكلفة، وأن تقتصر التكلفة على تغطية النفقات الفعلية للاستنساخ والتسليم فقط.

تلاحظ منظمة المادة 19 أن هذه الأحكام قد تؤدي إلى تقييد الحق في الحصول على المعلومة، وذلك بفرض رسوم باهظة على تقديم المطالب وتلقي المعلومة. لا ينبغي أن تكون هناك تكاليف مرتبطة بتقديم مطالب الحصول على المعلومة أو الطعن في حالات الرفض. وعلاوة على ذلك، فإن مشروع القانون لا يتضمن أي أحكام تعفي مقدي المطالب المعوزين من دفع الرسوم، مما يحصر عملياً حق الحصول على المعلومة فيمن يستطيعون دفع ثمنها.

لعل أفضل مقارنة يمكن اتباعها تتمثل في توضيح أن تقديم مطالب الحصول على المعلومة لا يترتب عليه أي رسوم، وأن تقديم المعلومة يجب أن يكون بتكلفة محدودة أو دون تكلفة، بحيث تقتصر فقط على تغطية النفقات الفعلية للاستنساخ والتسليم. نلاحظ، على سبيل المثال، أن القانون النموذجي لمنظمة المادة 19 ينص على عدم اشتراط دفع رسوم لمطالب الحصول على المعلومة الشخصية والمطالب التي تخدم المصلحة العامة. ومن باب المقارنة، تنص الاتفاقية الأوروبية للوصول إلى الوثائق الرسمية على أن "يكون الاطلاع على الوثائق الرسمية في مقر السلطة العامة مجاناً... ويجوز فرض رسوم على صاحب الطلب مقابل الحصول على نسخة من الوثيقة الرسمية، على أن تكون معقولة ولا تتجاوز التكاليف الفعلية لاستنساخ الوثيقة وتسليمها. يجب نشر تعريفات الرسوم."<sup>21</sup>

### إجراءات طعن تنطوي على إشكاليات

21 المجلس الأوروبي، الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالوصول إلى الوثائق الرسمية، المعتمدة في ترومسو بتاريخ 18 يونيو/حزيران 2009، سلسلة المعاهدات - رقم 205.



تنص المادة 14 من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة على عملية مراجعة مطالب الطعن المقدمة ضد رفض مطالب حق الحصول على المعلومة. حيث تطالب المادة بتشكيل "لجنة مختصة" في "كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة للنظر في الاعتراضات... خلال ثلاثين (30) يوماً من تاريخ التبليغ بقرار رفض الطلب". ثم تبت اللجنة بهذا الاعتراض خلال عشرة (10) أيام من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت فيه يعتبر ذلك رفضاً للاعتراض. ويكون قرار اللجنة قابلاً للطعن أمام محكمة القضاء الإداري وتتنظر المحكمة بالطعن على وجه الاستعجال.

ترى منظمة المادة 19 أن هذه الأحكام محفوفة بالإشكاليات والتعقيدات.

- أولاً، نلاحظ أن مشروع قانون حق الحصول على المعلومة لا يمنح صراحة الحق في الطعن في رفض مطالب الحصول على المعلومة. يجب أن يحدد القانون صراحةً نظاماً لتقديم مطالب الطعن ويوفر لمقدمي المطالب المرونة في تقديم المطالب كتابياً أو شفوياً أو إلكترونياً أو من خلال وسائل أخرى مناسبة. ينبغي السماح بتقديم مطالب الطعن بناءً على كافة الأسباب المتعلقة بعدم الإفصاح عن المعلومة المطلوبة.

- ثانياً، تتطلب المعايير الدولية أن يتم تقديم مطالب الطعن على قرار الرفض أمام هيئات إدارية مستقلة. نُشير إلى أنه في العديد من البلدان، يتم تنظيم مطالب الطعن المرفوعة ضد حالات الرفض على ثلاثة مستويات: المراجعة الداخلية داخل الهيئة المعنية، والطعن أمام هيئة إدارية مستقلة (هيئة رقابية)، والطعن القضائي. كما نشير هنا إلى أن مشروع قانون حق الحصول على المعلومة لا ينص إلا على الطعن الداخلي والطعن القضائي. كما نقترح أيضاً تضمين إمكانية الطعن على قرار رفض طلب الحصول على المعلومة أمام هيئة إدارية مستقلة. والتي يمكن أن تكون إما دائرة المعلومات التابعة للمفوضية العليا لحقوق الإنسان (المشار إليها في المادة 3 من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة)، أو جهة أخرى موضوعة خصيصاً لهذا الغرض. وفي جميع الأحوال، ينبغي ضمان استقلالية هذه الهيئة، سواء بشكل رسمي أو من خلال آلية تعيين رئيسها و/أو مجلس إدارتها. يجب أن يحدد القانون أيضاً الآجال التي يجب أن تبت فيها هيئة الرقابة/هيئة المعلومات في مطالب الطعن.

- ثالثاً، يجب أن يتم تحديد الآجال التي يجب أن تتم فيها معالجة مطالب الطعن بوضوح تام، وهو ما يفترض إليه مشروع القانون الحالي. وعلى وجه الخصوص، ينبغي إجراء الاعتراضات الداخلية بطريقة سريعة وفعالة، مع تحديد إطار زمني محدد بـ 15 يوماً من تاريخ استلام الاعتراض الداخلي من قبل الموظف المسؤول عن إدارة المعلومات المكلف. خلال عملية المراجعة الداخلية هذه، يجب أن يكون الموظف المسؤول عن إدارة المعلومات مخولاً باتخاذ قرار جديد نيابةً عن الهيئة وإبلاغ هذا القرار كتابياً إلى صاحب الطلب على الفور. فضلاً عن ذلك، ولئن نستحسن إمكانية إجراء مراجعة قضائية لرفض مطالب حق الحصول على المعلومة، إلا أنه ينبغي أن يكون هذا القسم واضحاً بشأن الآجال التي يجب أن تبدأ فيها المراجعة القضائية. يجب أن توضع جميع إجراءات معالجة الطعون بطريقة تجعلها سريعة وفعالة من حيث التكلفة. يجب تجنب التأخير المفرط لمنع تقويض الغرض من طلب الحصول على المعلومة في المقام الأول.

## التوصيات:

- ينبغي إلغاء شرط استخدام نموذج محدد لمطالب حق الحصول على المعلومة، المنصوص عليه في المادة 6. وينبغي عوضاً عن ذلك، أن ينص القانون على أنّ مطالب الوصول إلى المعلومة يمكن تقديمها كتابياً أو شفويًا. إذا تمّ تقديم الطلب شفويًا، يجب على الجهة المسؤولة توثيق الطلب كتابياً وتقديم نسخة منه إلى صاحب الطلب.
- ينبغي مراجعة المادتين الثامنة (8) والتاسعة (9). يجب أن يحدّد القانون أنّ مطالب حق الحصول على المعلومة يجب معالجتها في أقرب وقت ممكن وفي موعد لا يتجاوز خمسة عشر (15) يوم عمل من تاريخ تقديم الطلب. يمكن تمديد الموعد النهائي لمدة خمسة عشر (15) يومًا إضافيًا إذا كان الطلب ينطوي على قدر كبير من المعلومات أو معلومات صادرة عن جهات متعدّدة. يجب إبلاغ صاحب الطلب بالتأخير وبأسبابه كتابياً. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون هناك أحكام تحدّد الشروط الأخرى لإشعار الردّ، بما في ذلك تقديم أسباب كافية لأي رفض والمعلومات المتعلقة بالحق في الطعن.
- ينبغي مراجعة الأحكام المتعلقة بالرسوم (المادّتان العاشرة (10) والخامسة عشر (15)). ينبغي أن ينصّ القانون على عدم فرض أيّ رسوم على تقديم المطالب وأن تقتصر الرسوم على التكاليف المعقولة ذات الصّلة بعملية النسخ والطباعة والإرسال (إن لزم الأمر). ينبغي إعفاء المطالب المتعلقة بالبيانات الشخصية والمطالب المقدّمة في إطار المصلحة العامة ومن قبل أفراد ممن يقع دخلهم تحت خط الفقر الوطني من الرسوم.
- يجب أن يمنح قانون حق الحصول على المعلومة صراحةً الحق في تقديم مطالب الطعن إزاء رفض مطالب الحصول على المعلومة.
- ينبغي توسيع نطاق عملية الطعن في حالات الرفض كي لا تقتصر على المراجعة الداخلية والقضائية فحسب، بل أيضًا إمكانية تقديم الطعون إلى هيئة إدارية مستقلة مختصة، مع تحديد آجال واضحة للبت في الطعون.

## الاستثناءات

تنص المادة الحادية عشرة (11) من قانون حق الحصول على المعلومة على لائحة طويلة من الحالات التي يمكن للسلطات العامة بموجبها رفض الوصول إلى المعلومة. تتضمّن هذه اللائحة بعض الشواغل مثل الأمن القومي والعلاقات الدولية والمصالح التجارية والخصوصية.

وترى منظمة المادة 19 أن نظام الاستثناءات في مشروع قانون حق الحصول على المعلومة هو أحد أضعف نقاطه وأنه قد أخفق في تحقيق توازن دقيق بين حق عامة الشعب في المعرفة والحاجة إلى حماية المصالح الفردية والاجتماعية الهامة الأخرى.

وفقاً للمعايير الدولية، يُسمح بالاستثناءات الخاصة بالحصول على المعلومة، ولكن يجب أن تكون محدودة. ويمثل رفض الإفصاح عن المعلومة تدخلاً في حق الحصول على المعلومة، ولا ينبغي تبريره إلا إذا استوفى اختباراً صارماً متكوناً من ثلاثة أجزاء كما ورد في أحكام المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

- ينبغي أن تتعلق المعلومة بغاية مشروعة كما هو منصوص عليه في القانون الدولي،
- يجب أن ينطوي الإفصاح على تهديد بإلحاق ضرر كبير بهذه الغاية؛
- يجب أن يكون الضرر الذي يلحق بهذه الغاية أكبر من المصلحة العامة في الحصول على المعلومة.

علاوة على ذلك، يجب تبرير عدم الإفصاح عن المعلومة على أساس كل حالة على حدة.

لا يستوفي مشروع قانون حق الحصول على المعلومة جميع أجزاء الاختبار الثلاثي.

- أولاً، إن أسباب رفض مطالب الحصول على المعلومة تتجاوز الغايات المشروعة المنصوص عليها في القانون الدولي. على سبيل المثال نذكر "المعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الاقتصادية والمعلومات عن العطاءات"، والاتصالات والمراسلات الداخلية، و"مداورات مجلس الوزراء والمجالس الوزارية والمداورات الخاصة بعمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة" وغيرها الكثير التي لا ترتبط بغاية مشروعة محددة. تشترط المعايير الدولية أن تستند الاستثناءات على المحتوى الذي يمكن أن يضر بمصلحة مشروعة فقط، وليس على نوع الوثيقة.

- ثانيًا، لم تتضمن المادة الحادية عشرة (11) ما ينص على أن الرفض يجب أن يستوفي اختبار ضرر فعلي. ونشير إلى أن مجرد وقوع المعلومات في نطاق هدف مشروع لا يعتبر كافياً. يجب على الهيئة العامة أيضًا أن تُظهر أن الإفصاح عن المعلومة من شأنه أن يُلحق ضرراً كبيراً بالغاً بالغاية المشروعة. فعلى سبيل المثال، في مسائل الأمن القومي والدفاع، قد يوحي الكشف عن الفساد في المؤسسة العسكرية بأنه يضعف الدفاع الوطني ولكنه في الواقع سيساعد في إظهار السلوكيات الخاطئة، وفضح الفساد والقضاء عليه. وعلى هذا النحو، فإن الكشف عن المعلومة من شأنه أن يعزز من قدرات القوات المسلحة مع مرور الوقت. وهذا ما يفسر سبب أهمية أن يكون تأثير الإفصاح عن المعلومة "ضرراً كبيراً" على الغاية المراد حمايتها.

- ثالثاً، جانب تغليب المصلحة العامة في الاختبار مغيب تمامًا. حتى لو أمكن إثبات أن الإفصاح عن المعلومة سيسبب ضرراً كبيراً لغاية مشروعة، يجب الكشف عن المعلومة إذا كانت فوائد الإفصاح عنها تفوق الضرر المترتب عن حجبها. يجب موازنة الضرر الذي يلحق بالغاية المشروعة مقابل المصلحة العامة في نشر تلك المعلومة للعموم. عندما تكون هذه الأخيرة أهم، يجب أن ينص قانون حق الحصول على المعلومة على الإفصاح عن المعلومة المطلوبة. يمكن أن تكون المعلومات المطلوبة في بعض الحالات ذات طبيعة خاصة، ولكنها في الوقت ذاته يمكن أن تكشف عن فساد كبير صلب الحكومة.

ينبغي مراجعة نظام الاستثناءات المنصوص عليها في المادة الحادية عشرة (11) مراجعةً كاملة. تحت منظمة المادة 19 القائمين على صياغة القانون أن يأخذوا بعين الاعتبار بشكل خاص القانون النموذجي للوصول إلى المعلومة الذي وضعته اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والقانون النموذجي لمنظمة المادة 19، وكلاهما يوفران إرشادات بشأن صياغة هذه الأحكام بما يتماشى مع المعايير الدولية بشأن حق الحصول على المعلومة.

### التوصيات:

- ينبغي إعادة صياغة نظام الاستثناءات الوارد في المادة الحادية عشرة (11) بشكل كامل.
- يجب أن يستند نظام الاستثناءات في القانون إلى اختبار مؤلف من ثلاثة أجزاء. ينبغي عدم حجب المعلومة إلا إذا كانت تمسّ بمصلحة مشروعة يحميها القانون وكان الكشف عن المعلومة يلحق ضرراً حقيقياً بتلك المصلحة وكان هذا الضرر أكبر من الضرر الذي يلحق بالمصلحة العامة من عدم الإفصاح عنها.

### التدابير الرامية إلى تعزيز الانفتاح

تعدد المادة الثالثة عشر (13) من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة المعلومات التي يجب على السلطات نشرها بشكل استباقي. إن الالتزام بنشر فئات رئيسية معينة من المعلومات، ولو في حالة عدم وجود طلب للحصول على تلك المعلومات، يُعد جانباً مهماً من جوانب حق الحصول على المعلومة.

غير أن منظمة المادة 19 ترى أن القائمة الواردة في المادة الثالثة عشر (13) لا يبدو أنها تعكس الأنواع الرئيسية من المعلومات التي يتعين على الهيئات العامة الكشف عنها بشكل روتيني بموجب قوانين حق الحصول على المعلومة. حيث يبدو أن المادة تركز مثلاً على مسائل مثل "الوصف الوظيفي للوظائف" أو "إجراءات التوظيف" أو "الهيكل التنظيمي والأنظمة الداخلية" أو "التقارير السنوية عن الإنجازات" أو "المشاريع المنجزة والمشاريع التي في طور الإنجاز".

أما القانون النموذجي لمنظمة المادة 19 فينص بدلاً من ذلك على النشر الفعال للفئات التالية من المعلومات:

- ا. وصف لهيكل الهيئة ووظائفها وواجباتها ومواردها المالية؛
- ب. التفاصيل ذات الصلة المتعلقة بالخدمات التي يتم تقديمها مباشرة لعامة الشعب؛
- ت. أي طلب مباشر أو آليات شكاوى متاحة لعامة الشعب فيما يتعلق بأفعال أو امتناع تلك الهيئة عن القيام بأفعال أو تقصير في العمل، إلى جانب ملخص لأي مطالب أو شكاوى أو إجراءات مباشرة أخرى من عامة الشعب والرد عليها من قبل تلك الهيئة؛
- ث. دليل مبسط يحتوي على معلومات كافية حول أنظمة حفظ السجلات الخاصة بها، وأنواع وأشكال المعلومات التي بحوزتها، وفئات المعلومات التي تنشرها والإجراءات الواجب اتباعها في تقديم طلب للحصول على المعلومة؛
- ج. وصف لصلاحيات وواجبات كبار مسؤوليها والإجراءات التي تتبعها في اتخاذ القرارات؛
- ح. أية لوائح أو سياسات أو قواعد أو أدلة أو كتيبات إرشادية تتعلق بأداء تلك الهيئة لوظائفها؛

- خ. فحوى جميع القرارات و/أو السياسات التي اعتمدها والتي تؤثر على العامة، إلى جانب أسبابها، وأي تفسيرات موثوقة لها، وأي مواد أساسية مهمة و
- د. أية آليات أو إجراءات يمكن لعامة الشعب بموجبها تقديم بيانات أو التأثير على صياغة السياسة أو ممارسة السلطات الصادرة عن تلك الهيئة.<sup>22</sup>

ينبغي النظر في ضمان أن يشمل الالتزام المنصوص عليه في المادة الحادية عشرة (11) من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة جميع الفئات المذكورة أعلاه. حيث ينبغي أن ينص على أن

- تلتزم الهيئات العامة "بالنشر الاستباقي والروتيني للمعلومات" ذات أهمية بالنسبة إلى المصلحة العامة، مع مراعاة الحدود المعقولة فقط على أساس الموارد والقدرات.
- لا ينبغي إستثناء أي هيئات عامة من نشر المعلومات بشكل استباقي، بما في ذلك القوات المسلحة والأجهزة الأمنية.
- يجب أن يُطلب من الهيئات العامة نشر المعلومات في أقرب وقت ممكن، ولكن في أجل لا يتجاوز 30 يومًا بعد إنشاء المعلومات أو استلامها. وينبغي ألا يتم تجاوز السنة لنشر المعلومات من تاريخ إصدارها.
- يجب نشر المعلومات بأسلوب واضح وميسر وبلغة واحدة أو أكثر، بما في ذلك اللغات المحلية ولغات السكان الأصليين، لتسهيل فهمها من قبل جميع أفراد الشعب.
- يجب أن يحدد قانون حق الحصول على المعلومة مختلف الوسائل التي ينبغي نشر المعلومات من خلالها، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية ووسائل الإعلام التقليدية مثل الصحف والإذاعة والبريد الإلكتروني. وينبغي أيضًا مطالبة الهيئات العامة بإبلاغ عامة الشعب بما لهم من حقوق بمقتضى أحكام القانون وذلك عبر تلك الوسائل

#### التوصيات:

- ينبغي تنقيح المادة الثالثة عشر (13) بالكامل، على النحو المبين أعلاه.

#### هيئة رقابية غير كافية

22 القانون النموذجي، المادة 17.

تقضي المادة الثالثة (3) من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة بإنشاء دائرة المعلومات صلب اللجنة العليا لحقوق الإنسان (اللجنة) التي ستُكَلَّف بعدد من المسؤوليات المتعلقة بالحصول على المعلومة بموجب القانون.

ولئن ثمنت منظمة المادة 19 قرار إنشاء قسم خاص بالمعلومات صلب المفوضية العليا لحقوق الإنسان، إلا أنها ترى أن الهيكل والموارد المقترحة غير كافية بالمرّة. إن استقلالية هيئات الرقابة على إدارة الحق في الحصول على المعلومة لشروط أساسي لنجاح تنفيذ تشريعات الوصول إلى المعلومة. ولا يكفل مشروع قانون حق الحصول على المعلومة أن تشرف هيئات مستقلة على تنفيذ القانون.

أولاً، تتألف دائرة المعلومات من موظف واحد فقط صلب المفوضية. وهذا لن يكون كافياً لتنفيذ جميع المهام المطلوبة لإنفاذ القانون بنجاح (والتي تشمل تدريب الموظفين العموميين على قانون حق الحصول على المعلومة وصياغة تقارير سنوية حول مدى تطبيقه، ونشر المعلومات المطلوبة عبر وسائل الإعلام، وإصدار التوجيهات للهيئات العامة، وتوعية المواطنين بالقانون) وترسيخ ثقافة الشفافية في العراق.

فتعيين شخص واحد لا يمكن أن يكون كافياً ليكون "هيئة رقابية" مناسبة نظراً للدور المحوري الذي تلعبه هذه الهيئة في تعزيز ومراقبة وحماية حق الحصول على المعلومة على النحو الذي يكفله مشروع القانون.

كما أن بعض المهام التي من المفترض أن تقوم بها دائرة المعلومات مثل "تلقي الشكاوى المتعلقة بعدم تطبيق أحكام القانون والتحقق منها ومتابعة معالجتها" تفتقر إلى الوضوح والدقة المرجحان. إذا كان هذا يشير إلى تلقي مطالب الطعن الفردية، فينبغي توضيح وتفصيل صلاحيات البت في مطالب الطعن المرفوعة ضد رفض طلبات حق الحصول على المعلومة.

وتشير المادة 19 إلى أن معايير المقارنة، بما في ذلك القانون النموذجي، تتطرق بإسهاب إلى نوع هيئات الرقابة المستقلة وهيكلها وإنشائها وعملياتها. وعليه، فإننا نحث القائمين على التشريع إلى ضرورة الاسترشاد بهذه المعايير، كونها تجسد أفضل المعايير والممارسات الدولية في هذا المجال. وفي كل الأحوال، فمن الضروري أن تتمتع هيئة الرقابة بالصلاحيات والموارد اللازمة لضمان التنفيذ الفعال للقانون.

التوصيات:

- يجب أن يتضمن قانون حق الحصول على المعلومة أحكاماً شاملة حول الرقابة المستقلة الخاصة بالقانون عينه. وعليه، ينبغي إعادة صياغة المادة الثالثة (3) بالكامل.
- حتى لو تم تعيين المفوضية العليا لحقوق الإنسان كهيئة رقابية على تنفيذ قانون حق الحصول على المعلومة، فيجب أن يضمن القانون منحها الصلاحيات والموارد اللازمة للإشراف الفعال على تنفيذ القانون.

**نشر المعلومات العامة بشكل غير قانوني**

تنص المادة السادسة عشر (16) من مشروع قانون حق الحصول على المعلومة على عقوبات جنائية (السجن لمدة سنة و/أو غرامة أو كليهما) لكل من يبادر بنشر معلومات تدرج تحت أحد الاستثناءات أو يحجب معلومات يجب الكشف عنها أو يقدم معلومات غير صحيحة أو يتلف أو يفوت الآجال القانونية للرد على الطلبات أو في حالة أي إفشاء يتعلق بالأمن القومي أو الاقتصادي للدولة.

ترى منظمة المادة 19 إلى القول بأن هذه الأحكام لا تميز بين عمليات الكشف المحمية التي تتم بحسن نية وبين الأفعال المتعمدة لمنع الوصول إلى المعلومة أو عرقلة المعلومات أو إتلافها.

- أولاً، ينبغي أن يحمي قانون حق الحصول على المعلومة المبلغين - أي الأفراد الذين يكشفون عن معلومات سرية بهدف فضح المخالفات أو الكشف عن تهديد خطير للصحة أو السلامة أو البيئة. ينبغي حماية هؤلاء الأفراد من العقوبات إذا كانت المعلومات صحيحة وتصب في المصلحة العامة وتكشف عن أدلة على ارتكاب مخالفات.

- ثانياً، يجب حماية الموظفين العموميين من العقوبات المفروضة عليهم في حال أفشوا المعلومات عن حسن نية، حتى لو اتضح لاحقاً أن المعلومات غير قابلة للكشف والإفصاح. فلو عوقب كل من ارتكب خطأً ولو كان مقبولاً فإن ذلك سيؤدي بالضرورة إلى ترجيح جانب الحذر والتردد في الكشف عن المعلومات وإن كان ينبغي الكشف عنها. وبالنظر إلى ثقافة السرية التي تسود عادةً داخل الحكومة، فإن مثل هذا العزوف عن الإفصاح عن المعلومات قد يكون بالفعل ممارسةً سائدةً منذ فترة طويلة. ولهذا السبب، فإن حماية عمليات الإفصاح المبررة بموجب القانون، حتى وإن كانت خاطئة، أمر بالغ الأهمية.

أما بالنسبة إلى المسؤولية الجنائية، فينبغي أن تتضمن المادة السادسة عشر (16) فرض عقوبات على الأفراد الذين يعرقلون عمداً الوصول إلى المعلومة أو ستلفونها عن قصد. إن مثل هذه الأحكام ضرورية للحفاظ على سلامة المعلومات وتوافرها. ولكن ينبغي تفصيل نظام العقوبات بدقة بما يخدم أهداف القانون ويجب أن يشمل مجموعة من العقوبات الإدارية، والمدنية والجنائية الضرورية والتناسبة.

### التوصيات:

- ينبغي مراجعة المادة السادسة عشرة (16) مراجعةً كاملةً.
- ينبغي أن يوفّر قانون حق الحصول على المعلومة حمايةً شاملةً للمبلغين عن حالات الفساد.
- وينبغي أن ينصّ قانون حق الحصول على المعلومة على المسؤولية الفردية عن الإلتلاف المتعمد والمقصود للمعلومات وعرقلة الوصول إليها، مع التنصيص على عقوبات بحق الجهات التي لا تمتثل لقانون حق الحصول على المعلومة. كما ينبغي تحديد عقوبات إدارية ومدنية، بما في ذلك الغرامات، بموجب مشروع القانون فيما يتعلق بالانتهاكات المتعمدة لقانون حق الحصول على المعلومة. وينبغي تحديد عقوبات جنائية على الأفعال المتعمدة مثل عرقلة الوصول إلى المعلومة، أو إعاقة واجبات الهيئة العامة بموجب القانون، أو التدخل في عمل هيئة الرقابة، أو إتلاف السجلات بشكل غير قانوني.

## الإغفالات

كما تلاحظ منظمة المادة 19 أن مشروع قانون حق الحصول على المعلومة قد أغفل عددًا من الأحكام التي تعتبر إما أساسية أو ذات قيمة كبيرة للتفعيل الناجع لنظام الحصول على المعلومة. وتشمل هذه الأحكام على وجه الخصوص:

- حفظ السجلات: قد يصبح قانون الوصول إلى المعلومة مُقوّضاً بشكل جدي في حال احتفاظ السلطات العامة بسجلات رديئة بحيث لا تستطيع تحديد مكان المعلومات المطلوبة. ولتجنب الوقوع في مثل هذه المشكلة، فإن العديد من هذه القوانين تفرض التزام السلطات العامة بالحفاظ على سجلاتها في حالة جيدة. تشترط بعض البلدان أن تتبنى وزارة العدل مدونة ممارسات تتعلق بحفظ السجلات وإدارتها وإتلافها بمعرفة السلطات العامة، وذلك بهدف ضمان أفضل الممارسات في هذا الشأن ضمن نطاق الخدمة المدنية. إن الحفاظ الجيد للسجلات مهم للغاية ليس فقط للوصول إلى المعلومات، ولكن أيضًا من أجل تحقيق الحوكمة الفعالة، لذا فإن فوائد مثل هذا النظام ستتجاوز نطاق مشروع قانون حق الحصول على المعلومة.
- التقارير السنوية: من المهم أن تحتفظ السلطات العامة بسجلات لمختلف أنشطتها المتعلقة بالإفصاح عن المعلومات وأن يُطلب منها تقديم تقارير سنوية حول هذه الأنشطة. وتعتبر هذه التقارير وسيلة مهمة لرصد أداء الهيئات العامة في مجال المعلومات، وتنص معظم قوانين الوصول إلى المعلومة على إنشاء هذه التقارير وحفظها. فعلى سبيل المثال، ينص القانون النموذجي لمنظمة المادة 19 على وجوب احتواء التقارير السنوية للسلطات العامة معلومات عن مسائل مثل عدد مطالب الحصول على المعلومة التي تم تلقيها والموافقة عليها كلياً أو جزئياً أو رفضها، وعدد المرات التي تم فيها الاعتماد على القانون في رفض طلبات الحصول على المعلومات جزئياً أو كلياً؛ والطعون المقدمة إزاء رفض طلب الحصول على المعلومة؛ والرسوم المفروضة على مطالب الحصول على المعلومة، وغيرها. ومن الأمثل أن يتم نشر هذا التقرير السنوي وتقديمه رسمياً إلى الهيئة الإدارية المستقلة المسؤولة عن الإشراف على القانون، كما ينبغي أن يُطلب من هذه الهيئة بدورها تقديم تقرير سنوي إلى الهيئة التشريعية حول التقدم العام في تنفيذ القانون.

توصي منظمة المادة 19 بإدراج هذه الالتزامات ضمن قانون حق الحصول على المعلومة.



## نبذة عن منظمة المادة 19

منظمة المادة 19 هي منظمة تدعو إلى وضع معايير تقدمية في مجالي حرية التعبير وحرية الإعلام على المستويين الدولي والإقليمي وتطبيقها ضمن النظم القانونية المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن المنظمة أنجزت منذ تأسيسها وخلال مسيرتها عدداً من الإصدارات المعيارية التي توضح القانون الدولي والمقارن وكذلك الممارسات الفضلى في عدة مجالات على غرار قانون التشهير والوصول إلى المعلومة وتنظيم البث.

واعتماداً على هذه الإصدارات وعلى الخبرة القانونية الواسعة التي تتمتع بها منظمة المادة 19، تنشر المنظمة سنوياً عدداً من الدراسات التحليلية القانونية والتعليقات على المقترحات التشريعية والقوانين القائمة التي تمس بالحق في حرية التعبير. هذا العمل التحليلي والذي يجري العمل عليه منذ عام 1998 بوصفه سبيلاً لدعم الجهود المبذولة لإصلاح القوانين الوضعية في جميع أنحاء العالم، غالباً ما يسفر عن تحقيق تحسينات جوهرية على مستوى التشريعات المحلية القائمة أو المزمع سنّها. يمكن الاطلاع على جميع دراساتنا التحليلية على الموقع الإلكتروني <http://www.article19.org/legal/php/resources>.

إن كنتم ترغبون في مناقشة هذه الدراسة التحليلية، أو كانت لديكم مسألة تودون لفت انتباه منظمة المادة 19 إليها، يمكنكم الاتصال بنا عبر البريد الإلكتروني على العنوان [article19.org@legal](mailto:article19.org@legal). للمزيد من المعلومات حول عمل منظمة المادة 19 في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يرجى الاتصال بالسيد كريم بالحاج عيسى [karimbha@article19.org](mailto:karimbha@article19.org).