

تونس في 29 سبتمبر 2017

حقّ النفاذ إلى المعلومة بين القانون والممارسة

يعدّ حقّ النفاذ إلى المعلومة من أهمّ المكاسب التي جاءت بها الثورة التونسية والتي ناضل من أجلها المجتمع المدني التونسي منذ اصدار المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المتعلّق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية إلى حين العمل على إصدار القانون المنظّم له وذلك وفق حملات ضغط قامت بها مجموعة من مكونات المجتمع المدني صلب مجلس نواب الشعب على غرار " الجمعية التونسية للصحافيين البرلمانيين " جمعية "البوصلة " ومنظمة "أنا يقظ". حيث حقّت بصدور هذا القانون مجموعة من المخاطر طالت الفصل 24 المتعلّق بالاستثناءات على غرار امكانية رفض الهيكل المعني مطلب النفاذ إلى المعلومة إذا تعلّق بـ " العلاقات الدولية والمصالح الاقتصادية للدولة والمصالح التجارية المشروعة للهيكل الخاضعة لهذا القانون، بما في ذلك حقوق الملكية الفكرية والصناعية، المداورات وتبادل الآراء ووجهات النظر والاستشارات،" وهو ما عكس التوجه نحو افراغ القانون من محتواه.

الآن وبعد سنة ونصف من صدور القانون عدد 22 لسنة 2016 لسنة المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلّق بحقّ النفاذ إلى المعلومة وبعد ستة أشهر من دخوله حيّز التنفيذ نسألّ الضوء على فحوى القانون ومدى الالتزام بتطبيقه من طرف الهيكل المعنية ومن طرف المواطنين وتأثير ذلك على سياسة الدولة في ترسيخ الشفافية ومحاربة الفساد وهي مقاربة سيقع ضبطها وفق تجربة منظمة "أنا يقظ" في ممارسة هذا الحقّ.

حقّ النفاذ إلى المعلومة وفق القانون عدد 22 لسنة 2016

ممّا لا شكّ فيه ان تمكين المواطنين من حقّهم في النفاذ الى المعلومة يهدف الى ترسيخ روح المواطنة من خلال إرساء توازن بين المسؤوليات. اذ يجد المواطن نفسه أمام ضرورة تطبيق القانون كما تجد هيكل الدولة نفسها مسؤولة أمام مواطنيها من خلال المعلومات المتاحة لهم أو التي يطلبونها وفق القانون وهو ما يعزّز بدوره الشفافية ومكافحة الفساد وتعزيز الثقة في هيكل الدولة بتحسين جودة المرفق العام وفهم السياسات العامّة للبلاد ممّا يساعد على نضج الشعوب ونموها اجتماعيا اقتصاديا وحتى سياسيا. وتأكيدا على ذلك حدّد الفصل الأوّل من القانون الأهداف التي أنشئ من أجلها من ذلك ضمان الشفافية وتحقيق المساءلة خاصّة فيما يتعلّق بالتصرف في المرفق العام وتحسين جودة أدائه ودعم الثقة في الهيكل الراجعة له ودعم مشاركة العموم في وضع السياسات العامة ومتابعة تنفيذها وتقييمها وتشجيع البحث العلمي.

تخضع إلى واجب النفاذ إلى المعلومة كل من رئاسة الجمهورية وهيكلها، رئاسة الحكومة وهيكلها، مجلس نواب الشعب، الوزارات والمنشآت العمومية، البنك المركزي، الهيئات الدستورية والعمومية المستقلة وأشخاص القانون الخاص الذين يسيرون مرفقا عموميا والجمعيات والهيكل التي تنتفع بالتمويل العمومي. وعليه فإنّ القانون عدد 22 لسنة 2016 كان أعمق وأشمل من المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية وذلك من ناحية الهيكل المشمولة بالقانون كالهياكل التي تنتفع بالتمويل العمومي ومن ناحية طبيعة المعلومة التي لم تعد تقتصر على الوثائق الإدارية بل شملت جميع المعلومات أي كان تاريخها وشكلها والتي تنتجها أو تتحصّل عليها الهيكل الخاضعة لها القانون.

هذا ولم يتمّ تقييد الحصول على المعلومة بطلبها كتابيا بل تضمّن القانون طريقتين للنفاذ إليها أوّلا بالنشر الاستباقي للمعلومة وثانيا بطلبها وفق الصيغ الشكلية المضبوطة بالقانون.

النشر الاستباقي للمعلومة

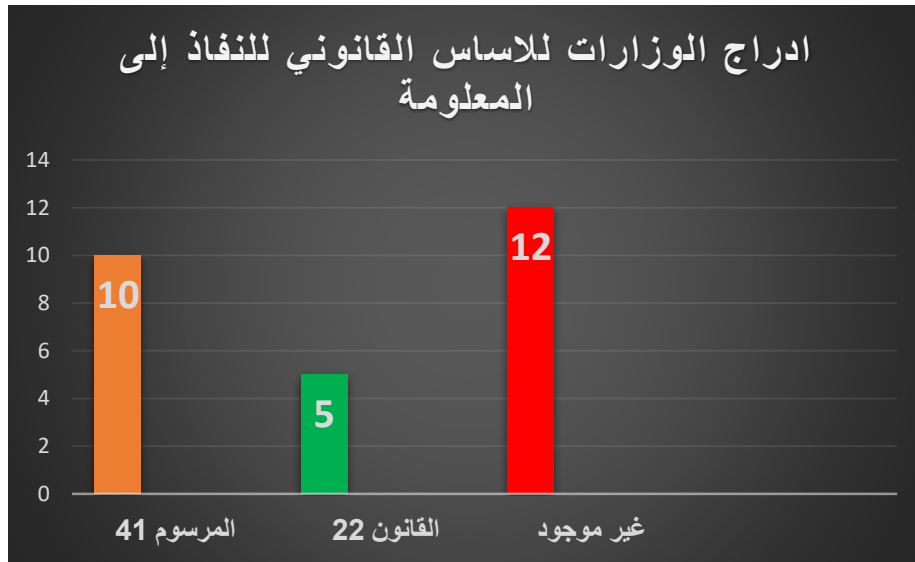
نصّ القانون على واجب نشر المعلومة بمبادرة من الهيكل المعني والمتعلّقة بسياساتها وبرامجها وقائمة الخدمات التي يسديها النصوص القانونية المنظّمة لنشاطه ، والمهام الموكولة اليه وتنظيمه الهيكلية وعنوان مقرّه الرئيسي ومقراته الفرعية وكيفية الوصول اليها والاتصال بها والميزانية المرصودة اليها ، وقائمة المكلفين بالنفاذ وببريدهم الالكتروني ، والصفحات العمومية وتقارير هيكل الرقابة ، المعلومات الإحصائية، مع العلم أنّه تمّ التنصيب على مدّة ستّة أشهر من صدور هذا القانون لإنشاء موقع واب رسمي ونشر الأدلة المذكورة آنفا أي بما يوافق شهر سبتمبر 2016 .

مدى تطبيق هذا المبدأ على أرض الواقع

بعد 6 أشهر من صدور القانون عدد 22 لسنة 2016 المتعلّق بالنفاذ إل المعلومة تمّت مراجعة أغلب مواقع الوزارات من طرف منظمة "أنا يقظ" حيث تضمّنت بعضها أرقاما للهواتف وللفاكس غير محدّنة وأخرى خاطئة (وزارة تكنولوجيايات الاتصال والاقتصاد الرقمي). كما تمّ تسجيل غياب مواقع الواب التابعة للهيكل القضائية على غرار المحكمة الإدارية والمحاكم العدلية رغم تنصيب القانون على هذا المعطى. وسجلت منظمة "أنا يقظ" غياب موقع واب لرئاسة الجمهورية وهو ما دفع بها إلى رفع قضية أما المحكمة الإدارية قصد الزامها على تنفيذ القانون.

وفي سياق البحث عن مدى احترام مقتضيات قانون النفاذ إلى المعلومة تمت مراجعة مختلف مواقع الواب للوزارات والهيئات والمنشآت العمومية بتاريخ 14 سبتمبر 2017 فتمّ الوقوف على مجموع هذه النقاط:

تبين بالنسبة للوزارات وحول ادراجهم للأساس القانوني للنفاذ إلى المعلومة وفق الفصل 7 من القانون عدد 22 لسنة 2016، أنّ مالا يقل عن 22 وزارة من مجموع 27 لم تحترم مقتضيات القانون على غرار رئاسة الحكومة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية في حين لم تطبق 10 وزارات قاعدة التحيين -التي تستوجب مراجعة المعلومة مرّة كل 3 أشهر على الأقل وعند كل تغيير يطرأ عليها مع التنصيص وجوبا على تاريخ آخر تحيين - وذلك على غرار وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية، وزارة النقل، وزارة الشؤون الثقافية، وزارة العدل.



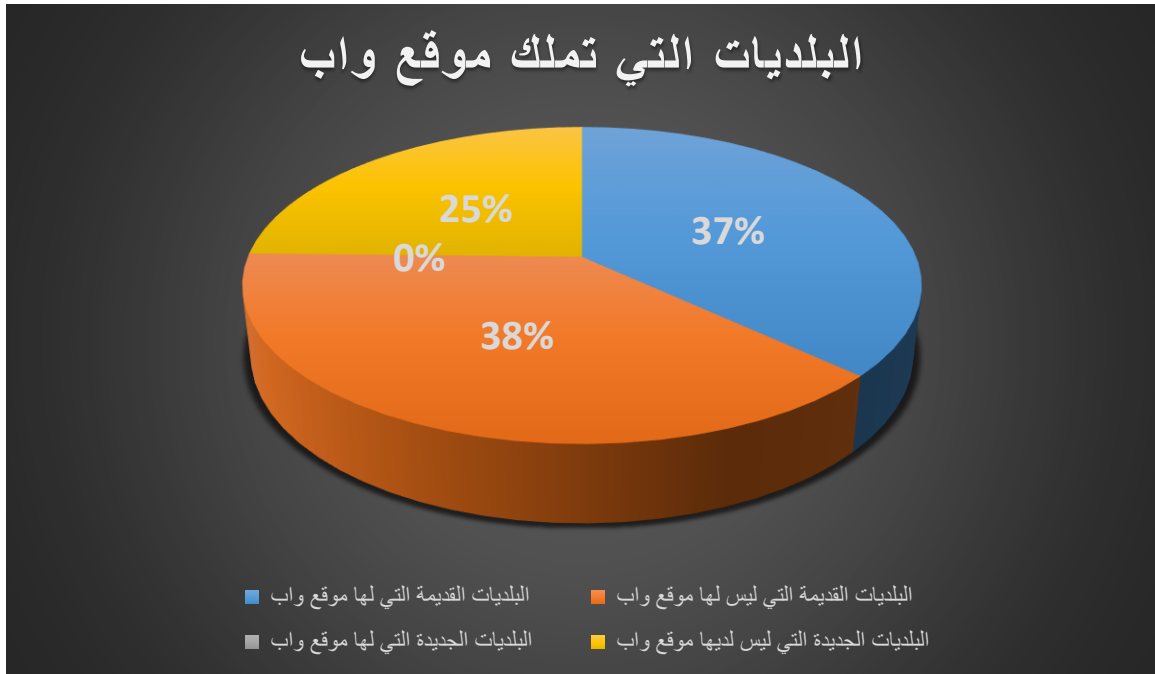
ولا تزال وزارة العلاقات مع الهيئات الدستورية الى حد الان تفتقد إلى موقع رسمي يمكنها من نشر المعطيات المتعلقة بنشاطها وسياساتها ووسائل التواصل معها بما هو مقوّم أساسيا للنفاذ إلى المعلومة.

وبالنسبة لتخصيص قسم خاص بالنفاذ إلى المعلومة، فإنّ أغلب المنشآت العمومية، الهيئات، المنظمات الحكومية والبنوك العمومية لا تخصص قسما للنفاذ الى المعلومة:

وجود قسم للنفاذ الى المعلومة	المؤسسات	طبيعة المؤسسة وعددها
نعم	هيئة الحقيقة والكرامة	الهيئات: هيئة وحيدة مخصّصة لقسم متعلق بالنفاذ الى المعلومة
لا	الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد	
لا	الهيئة العليا المستقلة للانتخابات	
لا	الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية	
لا	الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية	المنشآت العمومية: عدد 4 منشآت مخصصة لقسم متعلق بالنفاذ إلى المعلومة من 5
نعم	الصندوق الوطني للتأمين على المرض	
نعم	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	
نعم	الشركة التونسية للكهرباء والغاز	
نعم	الديوان الوطني للتطهير	
لا	الاتحاد العام التونسي للشغل	المنظمات الوطنية : مجموعة 3 منظمات وطنية لا تخصص قسما متعلقا بالنفاذ للمعلومة
لا	الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية	
لا	الاتحاد الوطني للمرأة التونسية	
لا	البنك المركزي	البنوك العمومية
لا	الشركة التونسية للبنك	
لا	البنك التونسي الفلاحي	
لا	بنك الإسكان	

وفي متابعة مدى التزام الهياكل المعنية بهذا القانون قمنا بالبحث عن قائمة الجمعيات المتمتعة بالتمويل العمومية حيث تم اكتشاف آخر تحيين طالهم سنة 2013 وذلك على موقع وزارة المالية.

وفي اطار متابعة الوضعية السياسية للبلاد والمقبلة على الانتخابات البلدية تم إحصاء عدد البلديات التي تملك موقع واب وهو معطى أساسي بالنسبة للسلطة المحلية حيث سيرسّخ مبدأ الديمقراطية التشاركية بالفصح عن المعلومة والنقاش من أجل وضع استراتيجية عمل مشتركة بين المواطن والمؤسسات المحلية _ وعليه تم الوقوف على أنّ عدد **134** بلدية¹ في التوزيع الجغرافي القديم ليس لها موقع واب كذلك بالنسبة لعدد 86 بلدية تم احداثها بموجب التوزيع الجغرافي الجديد لا تملك موقع واب وهو ما يعكس ضعف نسبة احترام قانون النفاذ للمعلومة على المستوى البلدي.

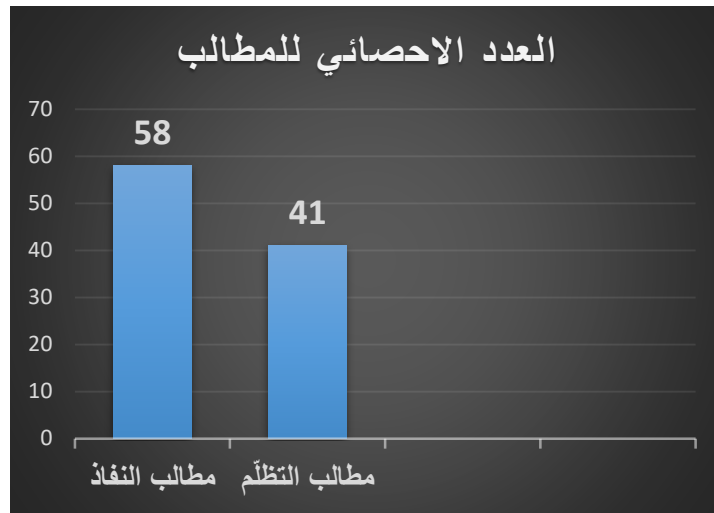


بين الواقع التطبيقي لحقّ النفاذ إلى المعلومة التزام مجموعة من الهياكل المشمولة بالقانون بتطبيقه في حين تخلّت مجموعة أخرى عن ذلك وهو ما وقع استخلاصه من التجارب التي قامت بها منظمة "أنا يقظ" في الفترة الممتدة بين جانفي وأوت 2017 والتي جعلتها تقف على مجموعة من الممارسات الي تحول دون تمكين المواطن من حقّه في النفاذ للمعلومة.

قاعدة بيانات جمعية البوصلة¹

هذا وتأتي تجربة منظمة "أنا يقظ" في الاطار وفق عملها الذي انقسم الى جزئيين: جزء تعلق بالشفافية والمساءلة والرقابة والتي تعنى بمكافحة الفساد بطريقة غير مباشرة وجزء يتعلق مباشرة بملفات فساد ترد على "مركز يقظ لدعم وارشاد ضحايا الفساد". ومن هذا المنطلق تم تحديد قائمة أكثر الهياكل تفاعلا مع التشريع المنظم للنفاذ إلى المعلومة لأن هذا الحق نظم في الفترة الممتدة بين جانفي وأوت 2016 بتشريعين مختلفين من حيث الأصل واختلاف بسيط على مستوى المضمون وهما كل من المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المتعلق بحق النفاذ للوثائق الإدارية والقانون عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة.

بالنسبة للقسم الاول المتعلق بالرقابة والمساءلة والشفافية قدمت منظمة "أنا يقظ" عدد 58 مطلب نفاذ إلى المعلومة تلتها عدد 41 مطلب تظلم.



أكثر من 70% من المطالب تتجه نحو التظلم وهو ما يعكس عدم سرعة الإدارة في التفاعل مع الآجال المنصوص عليها في المرسوم عدد 41 لسنة 2011 (المقدرة بـ15 يوما) أو القانون عدد 22 لسنة 2017 (المقدرة بـ20 يوما).

وكنتيجة لمجموع هذه المطالب لم تجب الهياكل إلا على 20 مطلباً أي معدل 34% من المطالب وهو ما يبين بوضوح عدم استعداد الإدارة للتعامل مع الآجال والتفاعل إيجابياً مع هذا الحق الذي يمثل منعرجاً في بعض المسائل وهو ما سيتم تبينه من خلال مطالب النفاذ التي توجه لهم من طرف مركز "يقظ" لدعم وارشاد ضحايا الفساد وذات العلاقة الوثيقة بملفات فساد تقدم من طرف مبلغيين أو شهود.

هذا وتقدم مركز "يقظ" لدعم وارشاد ضحايا الفساد بعدد 154 مطلب نفاذ إلى المعلومة و75 مطلب تظلم قصد الكشف عن قضايا فساد والذي يتنزل مباشرة في اهداف حق النفاذ إلى المعلومة وهي المراقبة قصد تحسين العمل بالمرافق العامة، وقابل مجموع هذه المطالب عدد 63 إجابة.

هذا ولم تكن الإجابة دائماً بما يتماشى مع حق النفاذ إلى المعلومة إذ تراوحت بعضها بين الاتاحة والرفض متعللين في ذلك بإجابات واهية.

وعلى سبيل الذكر لا الحصر، تقدّم مركز "يقظ" للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري حول تجاوزات طالت مناظرة طالبا منها مده بنسخة من القائمة الاسمية للنجاحين وعددهم والاعداد التي تحصّلوا عليها فاعترضت معتبرة ذلك مسًا من المعطيات الشخصية في حين أنّها مطالبة بنشرها على موقعها استباقيا دون طلب من طرف المركز وذلك بهدف ترسيخ الشفافية في الانتداب.

وكمثال ثان طلب مركز "يقظ" من مركز الدراسات وبحوث الاتصال CERT نسخة من التقارير التي أصدرها حول فاعلية أجهزة التشويش المعتمدة في باكوريا 2015 و2017 لكنّه تخلّى عن المطلب الى وزارة التربية معلّلا ذلك بأنّه قام بذلك في ظلّ عمل طلب منه وهو ما يعدّ مخالفة للفصل الثالث من القانون الذي ينصّ على أنّ المعلومة هي "كلّ معلومة مدوّنة مهما كان تاريخها أو شكلها أو عاؤها والتي تنتجها أو تتحصّل عليها الهياكل الخاضعة لأحكام هذا القانون في إطار ممارسة نشاطها".

عدم الاستجابة الى مطالب النفاذ والاجابة التي يراد منها حجب المعلومة بحجج غير مقنعة، دفع المنظمة الى التوجّه الى المحكمة الإدارية في العديد من المناسبات برفع قضايا في تجاوز السلطة حيث بلغ عددها 51 قضية.

وفي سياق تقييم تفاعل الإدارة مع مطالب النفاذ الموجهة اليها تمّ تصنيف الإدارات الى الإدارات الأكثر تفاعلا والتي تمّ ادراجها صلب القائمة البيضاء والإدارات الأقلّ تفاعلا والمصنّفة في القائمة السوداء:

القائمة السوداء	
الإدارات الأقل تفاعلا مع مطالب النفاذ للمعلومة	
1	وزارة التعليم العالي
2	الجامعة التونسية لكرة القدم
3	وزارة الصحة
4	شركة اتصالات تونس
5	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي / الصندوق الوطني للتأمين على المرض / والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية

القائمة البيضاء	
الإدارات الأكثر تفاعلا مع مطالب النفاذ للمعلومة	
1	الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
2	دائرة المحاسبات
3	الشركة التونسية للأنشطة البترولية
4	وزارة الشؤون المحلية والبيئة
5	شركة تونس للشبكة الحديدية السريعة

حقّ النفاذ إلى المعلومة حقّ مع إيقاف التنفيذ

ارجع بعض الخبراء العقبات التي حقّت بممارسة الحقّ في النفاذ إلى المعلومة في سنواته الأولى الى جهل المواطن بهذا الحقّ وعدم استعداد الإدارة للانفتاح بعد سنوات من الانغلاق. لكن هذا الحجّة لم تعد كافية بعد مرور ستة سنوات من تفعيل هذا الحقّ في الدولة التونسية بل يمكن أن نعيد العزوف عن ممارسته الى مسائل أخرى:

1. تذبذب سياسة الدولة في تطبيق قانون النفاذ للمعلومة

تبرز عدم ثبات سياسة الدولة في علاقتها بالنفاذ إلى المعلومة في عدم الاستعداد لتنفيذه من قبل الإدارات والهيكل المعنية وذلك مع وجود نصوص تنظّمهم تتضارب وهذا المبدأ من ذلك قانون الأرشيف، القانون المنظّم لعلاقة الإدارة بمستعمليها، القانون المنظّم للوظيفة العمومية.

هذا الى جانب غياب النصوص الترتيبية من رئاسة الحكومة والتي يمكن أن توضّح طرق تنفيذ هذا القانون، لكن ورغم أهمية هذه النقطة إلا أنّ رئاسة الحكومة أصدرت منشورا متزامنا مع مرور سنة للمصادقة على القانون عدد 22 لسنة 2016 _ المتعلّق بالنفاذ إلى المعلومة _ ينظّم من خلاله عمل خلايا الاعلام والاتصال الراجعة بالنظر للوزارات والمؤسسات والمنشآت وذلك بمنعهم عن الإدلاء بأي تصريح أو مداخلة وعن نشر أو إفشاء معلومات أو وثائق رسمية عن طريق الصحافة أو غيرها من وسائل الإعلام حول مواضيع تهم وظيفته أو الهيكل العمومي الذي يعمل به دون الإذن المسبق والصريح من رئيسه المباشر أو رئيس الهيكل الذي ينتمي إليه وهو ما لقي رفضا من بعض مكونات المجتمع المدني من ذلك نقابة الصحفيين ومنظمة "أنا يقظ" ومنظمة "البوصلة" ومنظمة "المادة 19" وهو ما دفع برئاسة الحكومة للإلغاء هذا المنشور .

هذا الاجراء لم يكن الأوّل في تعطيل إرساء حقّ النفاذ إلى المعلومة بل تعلق الاجراء الثاني بإرساء هيئة النفاذ إلى المعلومة وأعضائها التي من المفترض أن تنطلق في عملها بتاريخ سنة بعد صدور هذا القانون والمؤرخة في 29 مارس 2017 لكن والى حدّ هذه الساعة لم تنطلق الهيئة في ممارسة أعمالها رغم مرور ستة أشهر من دخولها حيّز التنفيذ وهي مسؤولة تشريعية في البداية ومسؤولة تنفيذية بعد انتخاب أعضاء الهيئة حيث لم تصدر النصوص الترتيبية بعد المتعلّقة بتنظيم عملها مع الهيكل المعنية.

2. صعوبة وتشعب في الإجراءات

تضمّن القانون عدد 22 لسنة 2016 المتعلّق بالنفاذ إلى المعلومة إجراءات متشعبة على مستوى التطبيق حيث تمّ تحديد مجموعة من الآجال المختلفة التي تصعب على الطالب اتباعها أو حتى معرفتها. حيث تمّ التنصيص على:

- أجل 15 يوما لإعلام طالب النفاذ بالنقائص التي تشوب مطلبه
- أجل 20 يوما لمعرفة ردّ الإدارة ان كان بالقبول أو الرفض
- أجل 10 أيام للاطلاع على المعلومة على عين المكان
- أجل 48 سنة بالنسبة للمطالب ذات التأثير على حياة شخص أو حريته
- اجل 5 أيام لإعلام طالب النفاذ بعدم الاختصاص

كلّ هذه الآجال تبين صعوبة الإجراءات في الوصول الى هذا الحقّ الذي يحتاج معدّل 30 يوما للحصول عليها وفق مطلب تظلم وأكثر من 3 أشهر عند الوصول الى المحكمة الإدارية والتي قد ترتفع الى 4 أو 5 أشهر لعدم التنصيب على أجل للنظر في القضايا. ومن الناحية الأخرى تبرز صعوبة تطبيق القانون والإجراءات عند رفض مكتب الضبط قبول مطلب النفاذ مثال رئاسة الجمهورية التي لطالما رفض تسلّم مطالب النفاذ مما يستوجب معه الاستعانة بعدل منفذ الذي يتقاضى أجره ما بين 70 و100 دينار. كما تجدر الإشارة أنّ الصعوبة الثالثة تتعلّق بدفع معلوم المعلومة الذي لم يقع ضبط معايير اسناده والجهة المكلفة باستخلاصه وهو ما من شأنه أن يخلق اشكالا ماديا على مستوى تطبيق القانون.

3. مشكل إيداع قضية ضدّ المحكمة الإدارية

تقدّمت منظمة "أنا يقظ" مؤخرا بمجموع مطالب للنفاذ الى المحكمة الإدارية قصد الحصول على تقاريرها السنوية منذ سنة 2010 إلى سنة 2016 إلى جانب مطالب أخرى تعلّقت بمعايير تقييم الأشخاص الناجحين في مناظرة انتداب مستشارين مساعدين بالمحكمة الإدارية والتي لم تستجب لهم رغم انتهاء الآجال وهو ما سيفتح باب الطعن أمامها ممّا يجعلنا امام الخصم والحكم.