

## ضمانات مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات -دراسة مقارنة-

خالي خديجة<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، 01000 أدرار، الجزائر.

البريد الإلكتروني: [khalikhadidja0408@gmail.com](mailto:khalikhadidja0408@gmail.com)

مهداوي عبد القادر<sup>(2)</sup>

<sup>(2)</sup> أستاذ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، 01000 أدرار، الجزائر.

البريد الإلكتروني: [mahdaouiaek@univ-adrar.dz](mailto:mahdaouiaek@univ-adrar.dz)

### الملخص:

يعدّ مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات، من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها حق الحصول على المعلومات، فموجبه تلتزم الهيئات العامة بالنشر بصورة دورية عن قدر من المعلومات التي تُعرف بنشاطها وممارستها وميزانياتها، و خطط عملها ونتائجها، بصورة آلية و دون تقديم طلبات من الجمهور. ونظرا للمكانة الهامة التي يحتلها هذا المبدأ، عملت التشريعات الحديثة على تكريسه من خلال القوانين المنظمة لحق الحصول على المعلومات، التي وإن اختلفت في مضمونها ومنهجها، إلا أنها تشترك في هدف واحد وهو احترام مبدأ الشفافية، و حق الجمهور في الحصول على المعلومات التي بحوزة المؤسسات والهيئات العامة.

### الكلمات المفتاحية:

حق الحصول على المعلومات، الهيئات العامة، النشر الإستباقي، مبدأ الشفافية.

تاريخ إرسال المقال: 2019/08/26، تاريخ قبول المقال: 2020/03/12، تاريخ نشر المقال: 2020/08/31

لتهميش المقال: خالي خديجة، مهداوي عبد القادر، " ضمانات مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات-دراسة مقارنة- "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص) 2020، ص ص.263-284.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: مهداوي عبد القادر، [mahdaouiaek@univ-adrar.dz](mailto:mahdaouiaek@univ-adrar.dz)

## Guarantees of the Principle of Proactive Dissemination of Information - Comparative study -

### Abstract:

The principle of proactive dissemination of information is one of the fundamental principles for the right to information. Public bodies are obliged to periodically publish information, activities, budgets, plans and results automatically and without submission or requests from the public.

Due to the importance of this principle, modern legislations has enshrined it through laws regulating the right to access to information, which, although they differ in contents and approaches, share the same goal : respect for the principle of transparency, and the public's right to obtain information held by public institutions and bodies.

### Keywords:

Right to information, public bodies, proactive publication, principle of transparency.

## Garanties du principe de diffusion proactive de l'information -étude comparative-

### Résumé :

Le principe de diffusion proactive de l'information est l'un des principes fondamentaux du droit à l'information. Les organismes publics sont tenus de publier périodiquement des informations, activités, budgets, plans de travail et résultats, automatiquement et sans communication ni demande du public.

En raison de l'importance de ce principe, les législations modernes l'ont consacré par le biais de lois réglementant le droit d'accès à l'information qui, bien qu'elles se différencient par contenus et approches, partagent un même objectif : le respect du principe de transparence, et le droit du public à obtenir les informations détenues par les institutions et organismes publics.

### Mots clés :

Droit à l'information, organismes publics, publication proactive, principe de transparence.

## مقدمة

بُني حق الحصول على المعلومات -كما تقول **توكل كرمان** على أساس أن "المؤسسات العامة تحتفظ بمعلومات لا تخصها بل بالنيابة عن العامة"<sup>(1)</sup>، باعتبار أن الشأن العام هو شأن العامة، ويشير هذا المبدأ إلى ضرورة إدخال آليات فاعلة يستطيع الجمهور من خلالها الحصول على المعلومات، ومعرفة ما تعمله الحكومات بالنيابة عنه وتداول المعلومات، أي نشرها وتوزيعها، وبدون ذلك ستضعف الحقيقة، وستبقى مشاركة الناس في الحكم مجزأة، فالحق في الحصول على المعلومات يعني بالضرورة أن لكل مواطن الحق في النفاذ إلى ملفات المؤسسات العامة، إضافة إلى المعلومات التي في حوزة شخصيات معينة-متى اقتضت الحاجة أو المصلحة العامة ذلك

ولا شك أن الاعتراف بحق الحصول على المعلومات بموجب قوانين الوصول إلى المعلومات لا يقدم الكثير للمجتمع، إذا لم تتضمن تلك القوانين المبادئ الأساسية المعترف بها دولياً والتي اعتمدها العديد من المنظمات الدولية، خاصة منظمة المادة 19 التي كان الغرض من إنشائها تفعيل نص المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

**أهمية الدراسة:** يعتبر مبدأ النشر الاستباقي للمعلومات من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها حق الحصول على المعلومات بالإضافة إلى المبادئ الأخرى، لذلك اهتمت أغلب التشريعات الحديثة بحث الهيئات و المؤسسات العامة على نشر المعلومات المتاحة لديها، فضلا عن اهتمامها بتفعيل حق الإطلاع.

**إشكالية الدراسة:** من خلال هذه الدراسة سنحاول التعرف على مضامين مبدأ النشر الاستباقي للمعلومات، و التعرف على حدوده و مجالاته، والوقوف على أهم الضمانات التي أقرتها قوانين الدول التي اخترناها للدراسة والمتمثلة في كل من التشريع الفرنسي، الأردني، المغربي، التونسي، وكذا الجزائري، انطلاقاً من طرحنا للإشكال التالي:

إذا كان حق الحصول على المعلومات يقوم على مبدأ النشر الاستباقي للمعلومات، فما هي ضمانات هذا المبدأ في التشريعات المقارنة؟

**منهج الدراسة:** للإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا على **المنهج التحليلي** الذي اقتضته ضرورة تحليل النصوص القانونية المرتبطة بالنشر الاستباقي للمعلومات في التشريعات محل الدراسة، وكذا **المنهج المقارن** من أجل إجراء مقارنة لمختلف التشريعات التي اخترناها للدراسة.

(1) سلامة عمر سلامة معروف، واقع حصول الصحفيين الفلسطينيين على المعلومات، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير في الصحافة والإعلام، كلية الآداب، الجامعة الإسلامية، غزة، نوفمبر 2016، ص 47.

تقسيمات الدراسة: قسّمنا الدراسة إلى مبحثين، تضمن المبحث الأول مفهوم النشر الإستهباقي للمعلومات، أما المبحث الثاني فتطرقتنا فيه إلى أهم الضمانات التي أقرها كل من التشريع الفرنسي، الأردني، المغربي، التونسي، وكذا الجزائري.

### المبحث الأول: مفهوم مبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات

يعتبر مبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات من بين المبادئ التي تبنتها أغلب تشريعات الحصول على المعلومات، أردنا من خلال هذا المبحث الوقوف على مفهوم هذا المبدأ لمعرفة أهم معالمه ومجالات تطبيقه.

### المطلب الأول: تعريف مبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات وأهميته

نحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى تعريف النشر الإستهباقي للمعلومات وبيان أهم المصطلحات التي يتضمنها (الفرع الأول)، والتعرف أيضا على الأهمية التي يحققها تبني هذا المبدأ (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف مبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات

يقصد بمبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات، أن تلتزم الهيئات العامة بنشر بصورة دورية عن قدر من المعلومات التي تُعرف بنشاطها وممارستها وميزانياتها وكبار العاملين بها وأدوارهم وخطط الهيئات، ونتائج تلك الخطط بصورة آلية وبدون تقديم طلبات من الجمهور<sup>(1)</sup>.

ويقتضي هذا المبدأ ضرورة أن يضع القانون التزاماً عاماً فيما يتعلق بنشر المعلومات وأن يحدد الفئات الرئيسية من المعلومات التي يكون إلزاماً أن يتم نشرها<sup>(2)</sup>، كما يستوجب هذا المبدأ ضرورة أن تفسر تلك "المعلومات" و"الجهات الحكومية" أوسع تفسير ممكن<sup>(3)</sup>.

بمعنى أنّ مبدأ النشر الإستهباقي يقتضي أن يتم نشر المعلومات التي بحوزة الهيئات العامة بصورة تلقائية، مع ضرورة ضبط تلك المعلومات والجهات المعنية طبقاً للقانون، سنحاول الوقوف على تحديد هذان المفهومان وفقاً لما جاءت به تشريعات محل الدراسة

(1) مارينا عادل، منة حمال وآخرون، دليل تقييم مستويات الإفصاح الحكومي، مركز دعم لتقنية المعلومات، مصر، 2013، ص 07.

(2) منظمة 19، حق الجمهور في المعرفة مبادئ التشريعات المتعلقة بالحق في المعلومات، نشر بتاريخ مارس 2015 على الموقع <https://www.article19.org/data/files/article19-F> تم الإطلاع عليه بتاريخ: 11:42 2019/06/18

(3) أحمد عزت، حرية تداول المعلومات، مؤسسة الفكر والتعبير، القاهرة، 2013، ص 62.

**1-المعلومات:** وهي أكثر الكلمات تعقيداً من حيث التعريف، فالمعلومات أصل كل شيء، وهي من المصطلحات التي تكاد تفقد وزنها الدلالي من كثرة الاستعمال وقد تصل عدد التعريفات لكلمة معلومة إلى 400 تعريف مختلف<sup>(1)</sup>.

يذهب جانب من الفقه إلى تعريف المعلومات على أنها: " المعلومات الموجودة في أي السجلات والوثائق المكتوبة، أو المحفوظة إلكترونياً، أو الرسومات، أو الخرائط أو الجداول، أو الصور، أو الأفلام، أو الميكرو فيلم، أو التسجيلات الصوتية، أو أشرطة الفيديو، أو الرسوم البيانية، أو أية بيانات تُقرأ على أجهزة خاصة، أو أية أشكال أخرى يرى المفوض بإعطاء المعلومة أن من شأنها أن تعتبر معلومة<sup>(2)</sup>."

وهناك تعريف أوسع للمعلومات والذي ورد في وثيقة المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات<sup>(3)</sup>، بحيث تعني هذه الأخيرة أي نسخة أصلية أو مصورة من المواد الوثائقية بغض النظر عن خصائصها المادية أو أي مادة ملموسة أو غير ملموسة، بغض النظر أيضاً عن شكلها أو طبيعتها الموجودة عليها.

تطرق المشرع الفرنسي لتعريف المعلومات على أنها "تعتبر مستندات إدارية، بالمعنى المقصود في العناوين الأولى والثالثة والرابعة من القانون الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطنين، أياً كان تاريخها ومكان حفظها وشكلها ودعمها، والوثائق المنتجة أو المستلمة، في إطار مهمتها الخاصة بالخدمة العامة من قبل الدولة والسلطات المحلية والأشخاص الآخرين في القانون العام أو من قبل الأشخاص المكلفين بهذه المهمة في القانون الخاص، وتشمل هذه الوثائق: السجلات، التقارير، الدراسات، الإحصائيات، التعليمات، المذكرات، الردود الوزارية، المراسلات، النصائح، التنبؤات، القوانين والقرارات"<sup>(4)</sup>.

(1) محمد حسين أبو عرقوب، جاهزية المؤسسات الإعلامية الفلسطينية لاستخدام قانون حق الحصول على المعلومات، سلسلة أبحاث وسياسات الإعلام، مركز تطوير الإعلام، جامعة بيرزيت، الطبعة الأولى، رام الله، 2016، ص 13.

(2) فرحان نزال المساعيد، حق الحصول على المعلومات في التشريعات الأردنية، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد 23، العدد الثاني 2017، ص 307-341، ص 309.

(3) المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات ("مبادئ تشواني") صيغت في تشواني، جنوب أفريقيا صدرت في 12 يونيو 2013، ص 09.

(4) " Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions ". Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, journal officiel de La république française, 13 avril 2000.

تبعاً لذلك فإنّ الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية الذي نظّمه قانون سنة 1978 في فرنسا، يتناول الوثائق الإدارية أي تلك التي لها وصف "إدارية" وبالتالي لا يشمل الوثائق غير الموجودة، أو الوثائق التي لم يكتمل إنجازها، أو الوثائق الضائعة أو التالفة، أو تلك التي لا تعتبر إدارية<sup>(1)</sup>.

وفيما يخصّ المشرع الأردني ورد في نص المادة الثانية من قانون حق الحصول على المعلومات<sup>(2)</sup>، على أنّ المعلومات هي بيانات شفوية أو مكتوبة أو سجلات أو إحصائيات أو وثائق مكتوبة أو مصورة أو مسجلة أو مخزّنة إلكترونياً أو بأي طريقة، وتقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته.

أما بالنسبة للمشرع المغربي فقد أعطى تعريفاً للمعلومات في القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات<sup>(3)</sup>، في نص المادة 2 منه على أنّها "المعطيات والإحصائيات المعبر عنها في شكل أرقام أو رسوم أو صور أو تسجيل سمعي بصري أو أي شكل آخر، والمضمّنة في وثائق ومستندات وتقارير ودراسات وقرارات ودوريات ومناشير ومذكرات وقواعد البيانات وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام، التي تنتجها أو تتوصل بها المؤسسات أو الهيئات المعنية في إطار مهام المرفق العام، كيفما كانت الدعامة الموجودة فيها، ورقية أو إلكترونية".

وذهب المشرع التونسي إلى تعريف مصطلح المعلومة في أحكام الفصل الثالث من الباب الأول من قانون الحق في النفاذ إلى المعلومة<sup>(4)</sup>، حيث عرّف المعلومة على أنّها "كل معلومة مدونة مهما كان تاريخها أو شكلها أو وعائها والتي تنتجها أو تتحصل عليها الهياكل الخاضعة لأحكام هذا القانون في إطار ممارسة نشاطها". أما عن التشريع الجزائري وإن كان إلى حدّ الآن لم يصدر قانون يتضمن حق الحصول على المعلومات، إلا أنّ هناك دلالات على تسمية المعلومات بالوثائق الإدارية، يمكن أن يستشف ذلك من خلال نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن<sup>(5)</sup>، والتي جاء فيها أنّه يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، وفي نفس المادة أكد المشرع الجزائري على أنّ إبداع الوثائق الإدارية في دائرة المحفوظات لا يمنع المواطن من الإطلاع عليها.

(1) عبد الرحمن بوكثير، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور "الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة المسيلة، العدد العاشر، جانفي 2017، ص 182-202، ص 193.

(2) المادة 2 من القانون رقم 07-47، المؤرخ في 2007، المتعلق بقانون ضمان حق الحصول على المعلومة، ج ر للمملكة الأردنية عدد، 4831 الصادر بتاريخ 2007/06/17.

(3) القانون رقم 13-31، المؤرخ في 2013 المتعلق بحق الحصول على المعلومات، ج ر للمملكة المغربية عدد، 6655 الصادر بتاريخ 12 مارس 2018.

(4) قانون أساسي رقم 16-22، المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، ج ر للجمهورية التونسية عدد، 26 الصادر في 29 مارس 2016.

(5) المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 24 جوان 1988، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج ر للجمهورية الجزائرية عدد، 27 الصادر في 06 جويلية 1988م.

نستشف من هذه التعريفات السابقة أنّ أحسن تعريف للمعلومات، ذلك الذي جاء به المشرع الأردني والمغربي حيث أُطلق عليها مصطلح البيانات أو المعطيات<sup>(1)</sup>، وهو مصطلح أوسع وأشمل مما جاء به المشرع الفرنسي والجزائري اللذان حصرا تسميتها على المستندات الإدارية، وينطبق الأمر نفسه على المشرع التونسي الذي إعتبرها كل معلومة مدونة، فالمعلومة أضيق من البيانات والمعطيات أيضاً.

**2- الهيئة العامة:** يقصد بها كافة الوزارات، الإدارات، الأجهزة، المؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية، الهيئات المحلية، والمؤسسات الخاصة التي تدير مرفقا عاما أو تؤدي أشغال عامة أو تمتلك معلومات ذات مساس بالبيئة أو بالصحة، أو أية مؤسسة يعتبرها المفوض العام مؤسسة عامة<sup>(2)</sup>.

يطلق عليها المشرع الفرنسي نفس المصطلح استناداً لما جاء في قانون 1978 بشأن الوصول إلى الوثائق الإدارية، الذي نص على أنه لكل شخص الحق في الاطلاع على المعلومات الواردة في وثيقة تستخدم استنتاجاتها ضده بطريقة تسمح لجميع الأشخاص سواء كانوا طرفا في جزاء إداري أم لا، والوصول إلى الوثائق الإدارية المسموحة لدى الهيئات العمومية<sup>(3)</sup>.

ووردت هذه التسمية في القانون الأردني طبقاً لنص المادة 2 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات<sup>(4)</sup>، والتي تنص على أنّ الدائرة تشمل الوزارة أو الدائرة أو السلطة أو الهيئة أو أي مؤسسة عامة أو مؤسسة رسمية عامة أو الشركة التي تتولى إدارة مرفق عام.

أما بالنسبة للتشريع المغربي، ورد معنى الهيئة العامة، في نص المادة 2 من قانون الحق في الحصول على المعلومة، تحت تسمية المؤسسات والهيئات المعنية، حيث حددها في 8 مؤسسات وهيئات يحق للأشخاص الذاتيين أو الاعتباريين التقدم لديها لطلب المعلومة، وهي كالتالي<sup>(5)</sup>: مجلس النواب، مجلس المستشارين، الإدارات العمومية، المحاكم، الجماعات الترابية، المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون

(1) إذ يقصد بالبيانات أو المعطيات بأنها سلسلة غير مترابطة من الحقائق الموضوعية، التي يمكن الحصول عليها عن طريق الملاحظة، أو عن طريق البحث والتسجيل. أنظر ويكيبيديا الموسوعة الحرة، تم الاطلاع عليها في الموقع:

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/07/11 12:33 <https://ar.wikipedia.org/wiki/12:33>

(2) بلال البرغوثي، حق حرية الحصول على المعلومات ودوره في تحقيق النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام الفلسطيني، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، الضفة الغربية، الطبعة الرابعة، فلسطين، 2016، ص 09.

(3) ماريو سافينو، الحق في إدارات عمومية مفتوحة بأوروبا : المعايير القانونية الجديدة، دراسة سيجما، عدد 46، 2012، بدون صفحة.

(4) المادة 2 من قانون رقم 07-47، المتعلق بضمان حق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

(5) أنظر المادة من قانون رقم 13-31، المتعلق بحق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

العام، كل مؤسسة أو هيئة أخرى عامة أو خاصة مكلفة بمهام المرفق العام، المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الباب الـ12 من الدستور<sup>(1)</sup>.

أما عن المشرع التونسي فقد أطلق عليها تسمية الهياكل المنصوص عليها في أحكام الفصل 2 من قانون النفاذ إلى المعلومة<sup>(2)</sup>، من ذلك رئاسة الجمهورية وهيكلها، رئاسة الحكومة وهيكلها، مجلس نواب الشعب، الوزارات والمنشآت العمومية، البنك المركزي، الهيئات الدستورية، الهيئات العمومية المستقلة، أشخاص القانون الخاص التي تسير مرفقا عموميا والجمعيات والهياكل التي تنتفع بتمويل عمومي، وذلك بهدف تحقيق الأهداف المرجوة من خلال إصدار ذلك القانون.

أما فيما يخص التشريع الجزائري، شمل مفهوم الهيئة العامة، على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية، طبقاً للمادة 2 من القانون الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن<sup>(3)</sup> السالف الذكر، حيث ألقى على عاتق المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعاونها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي أعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به، والتي يندرج تحتها حقه في الحصول على المعلومات طبقاً لنص المادة 51 من التعديل الدستوري 2016<sup>(4)</sup>.

عموماً يمكننا القول أنّ جُلَّ التشريعات كانت حريصة على تجسيد مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات، من خلال النص على هذا المبدأ صراحة في صلب القوانين الخاصة بحق الحصول على المعلومات، فالمشرع الفرنسي نص على مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات في قانون 2000-321 المتعلق بحقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة الفرنسية، إذ يعدّ هذا القانون الأكثر أهمية وفاعلية وشفافية لحقوق المواطنين في تعاملهم مع الإدارة الفرنسية، حيث جاءت نصوصه لتعزيز آليات الإطلاع على القوانين والأنظمة والوثائق الإدارية، لتضع حداً لاحتكار الإدارة للمعلومات التي بحوزتها، خاصة فيما يتعلق بالقواعد القانونية النافذة في الدولة<sup>(5)</sup>.

كما أشار المشرع الأردني إلى ذلك المبدأ في أحكام نصوص مواد قانون ضمان حق الحصول على المعلومات السالف الذكر، أما المشرع المغربي فكانت أحكام القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات<sup>(6)</sup>، أكثر دقة في تحديد كيفية النشر الإستباقي للمعلومات، حيث ورد النص على النشر الإستباقي

(1) القانون رقم 11-11191، المؤرخ في 29 جويلية 2011، المتعلق بالظهير الشريف، ج ر المملكة المغربية عدد، 5964 مكرر الصادر بتاريخ 30 جويلية 2011.

(2) قانون رقم 16-22، المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، مصدر سابق.

(3) المرسوم رقم 88-131، المتعلق بتنظيم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، مصدر سابق.

(4) القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتعلقة بالتعديل الدستوري، ج ر عدد، 14 الصادرة في 7 مارس 2016م.

(5) Loi n° 2000-321, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations Op. Cit.

(6) التأطير القانوني للحق في الحصول على المعلومات بالمغرب: دراسة حول ملاءمة القانون رقم 13.31 المعايير الدولية للحق في الحصول على المعلومات، البرلمان مجلس المستشارين، المملكة المغربية، منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون



للمعلومات في الباب الثالث منه، تحت تسمية تدابير النشر الإستباقي حيث تضمن هذا الباب أربع مواد رئيسية، وهي المواد 10، 11، 12، 13 من القانون ذاته.

وذهب على نفس المنوال المشرع التونسي، بحيث جاء النص على مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات في قانون النفاذ إلى المعلومات في الباب الثاني الذي تضمن واجب نشر المعلومة بمبادرة من الهيكل المعني. أما عن موقف المشرع الجزائري فقد تم التأكيد على تجسيد مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات من خلال نص المواد 22، 11، 27، 30 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية<sup>(1)</sup>، حيث جاء في نص المادة 11 منه على أنه: "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".

كما تشير المادة 22 من نفس القانون على المعلومات التي يجب أن تنشر إستباقياً للمواطنين والمتمثلة في مشاريع جدول أعمال الاجتماعات، وذلك بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي<sup>(2)</sup>، من خلال نصوص هذه المواد يظهر لنا أنّ المشرع الجزائري قد تبنى مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات، إلا أنه إقتصره على مداوات المجالس المنتخبة فقط، دون غيرها من الإدارات العامة، على عكس المشرع الفرنسي، الأردني، المغربي والتونسي الذين عمموا هذا المبدأ على جميع المعلومات المسموح إتاحتها وفق للقانون والتي بحوزة الهيئات العامة.

### الفرع الثاني: أهمية مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات

يكتسي مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات أهمية بالغة، نظراً لما له من انعكاسات إيجابية على المستوى المحلي وعلى المستوى الوطني، نذكر منها على سبيل المثال:

**1- تحقيق الشفافية ومحاربة الفساد:** تتجسد أهمية النشر الإستباقي للمعلومات في تحقيق الشفافية ومحاربة الفساد، من خلال نشر المعلومات يمكن للمواطنين أن يمارسوا حقوقهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويسهل مهمة مساءلة الإدارة العامة عن أفعالها وفحص أعمالها بدقة وملاحظة مدى التزامها بمبدأ المشروعية<sup>(3)</sup>.

البرلمانية، ص05، تم الإطلاع عليه في الموقع <http://chambreconseillers.ma/docs/%D9> بتاريخ 2019/05/15 15:03

(1) أنظر المواد 11، 22، 27، 30 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

(2) أنظر المادة 22 من المصدر نفسه.

(3) عبد الرحمن بوكثير، مصدر سابق، ص185.

- 2- **تفادي الاختيارات العمياء**: إن حرية الإشهار ونشر المعلومات تسمح بتفادي الاختيارات العمياء وفي هذا المعنى يصرح James"Madison، قائلاً: "حكومة شعبية بدون إعلام، أو بدون توفر وسائل الحصول على المعلومات، ما هو إلا تمهيد لحشو أو مأساة أو الاثنين معا في الوقت نفسه"، ويؤكد "Gross Hard" قائلاً: "إن حرية العالم تشكل قاعدة كل الحريات التي من شأن الدستور ضمانها"<sup>(1)</sup>.
- 3- **دعم مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار**: النشر الإستباقي يجعل مشاركة الجماهير أكثر إدراكاً لحجم المشاكل المتعلقة بمجتمعهم و للإمكانيات المتاحة و يدعم مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار سواء على المستوى المحلي أو على المستوى الوطني، مما يجعلهم قادرين على المشاركة في وضع السياسات العامة بحيث تكون أكثر إفادة، وتعبيراً عن أطراف أكثر تعدداً في المجتمع<sup>(2)</sup>، فالتمكن من المعلومات يضمن مشاركة المواطن العادي في صناعة القرار المؤثر على معيشته، أما المواطن الذي لا تتوفر لديه المعلومات الكافية فهو بطبيعة الحال غير قادر على صناعة مستقبل أفضل<sup>(3)</sup>.
- 4- **إيصال المعلومات إلى عدد أكبر من المواطنين**: يساعد النشر الإستباقي للمعلومات على إيصال المعلومات إلى عدد أكبر من المواطنين، دون الحاجة إلي تقديم طلبات فردية للحصول عليها وبذلك فهو يخفف العبء الإداري على الأجهزة الحكومية.
- 5- **التقليل من نفقات تقديم طلبات الحصول على المعلومات**: تظهر أهمية نشر المعلومات إستباقياً أيضاً في التقليل من نفقات تقديم طلبات الحصول على المعلومات، مما يؤدي إلى إدارة المعلومات بشكل أفضل، وبالتالي يسهل من تدفق المعلومات الداخلية في السلطة عامة و زيادة الكفاءة.

### المطلب الثاني: مجالات النشر الإستباقي للمعلومات

يرتكز مبدأ الكشف عن المعلومات على القرنية القائلة إن كل المعلومات تصبح محلاً للكشف، إلا في حالة محددة ينص عليها القانون، وبناء على ذلك فإن على الهيئات العامة كشف كافة المعلومات التي لم تستثن صراحة بنص قانوني، ويقع على الهيئة العامة عبء إثبات أن المعلومات التي تمتع عن إتاحتها، تأتي ضمن نطاق الاستثناءات<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup>رضوان سالم، حق الصحفي في الوصول إلى مصادر المعلومات والحصول عليها: بين القوانين الدولية والتشريعات الوطنية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 36/37، نوفمبر 2014، ص141-56، ص148.

<sup>(2)</sup> مارينا عادل، ومنه جمال، وآخرون، مصدر سابق، ص13.

<sup>(3)</sup>Darbshire Helen, Preoactive transparency: the future of the right to information, a review of standard ,challenges and opportunities. Access to Information Program. World Bank Institute 2010, p10.

<sup>(4)</sup>سلامة عمر سلامة معروف، مصدر سابق، ص53

وفقاً لهذا المبدأ يتعين على الهيئات العامة أن تلبية جميع طلبات الأشخاص للحصول على المعلومات، إلا إذا تبين لتلك الهيئات والمؤسسات الحكومية أنّ تلك المعلومات تقع ضمن نطاق الحكم المحدد للاستثناءات، كما يتعين على هذه الهيئات أن تبين الاستثناءات بصورة واضحة ودقيقة، بحيث تصنف المعلومات ما إذا كانت سرية أو يجوز الإفصاح عنها، ويكون ذلك بالاستناد إلى ركائز متعددة، وسنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى المعلومات التي يجب نشرها تلقائياً وإلى المعلومات التي لا تنشر تلقائياً وإنما بطلب.

### الفرع الأول: المعلومات التي يجب نشرها تلقائياً

تضمن المبدأ العاشر من مبادئ تشواني<sup>(1)</sup> النص على بعض فئات المعلومات، تندرج تحت أهمية خاصة وبالغة لعامة الشعب، نظراً لأهميتها العظيمة الأثر في عملية الرقابة الديمقراطية وسيادة القانون، وفقاً لذلك هناك افتراض قوي جداً، وفي بعض الحالات تغلبه الحتمية، يجب الكشف عن هذه المعلومات لعامة الشعب و الكشف عنها بشكل استباقي.

وعليه تلتزم الجهات الحكومية بموجب هذا المبدأ ليس فقط بالإفصاح عن المعلومات عند طلبها، ولكن بالنشر الروتيني والتلقائي للأصناف المعنية بذلك<sup>(2)</sup>، لأنّ حرية الحصول على المعلومات لا تعني أن يتمكن الأفراد من طلب المعلومات فقط، بل تعني كذلك أن تنتشر الهيئات العامة وتعمم على نحو واسع، وثائق ذات أهمية للجمهور، على ألا يحدّ من كشفها إلا ضوابط مستندة إلى القانون، على سبيل المثال<sup>(3)</sup>:  
- معلومات إدارية حول سبل عمل الجهة الحكومية، تتضمن التكاليف، والأهداف، والحسابات المدقق، والقواعد، والإنجازات... إلخ، خاصة عندما تكون الجهة الحكومية تقوم بتقديم خدمات مباشرة للشعب.  
- معلومات حول كلّ طلب أو شكوى أو عمل مباشر يمكن أن يرى المواطنين أنّه على علاقة بالجهة الحكومية  
- توجيهات تتعلق بإجراءات يستطيع الأفراد على أساسها المشاركة في السياسة العامة ومشاريع القوانين.  
- أنواع المعلومات التي تحتفظ الجهات الحكومية بها والحالات التي تُحفظ بها.  
- مضمون أي قرار أو سياسة قد يؤثّران في الشعب، مع إظهار أسباب اتخاذ القرار وخلفية المواد المهمة التي استعملت لصياغته.

وفي هذا الشأن ذهب المشرع الفرنسي في نصوص القانون المتعلق بترقية العلاقة بين الإدارة والمواطنين السالف الذكر، إلى تخصيص باب كامل لحرية الوصول إلى مصادر الوثائق، والذي أشار إلى المعلومات التي

(1) المبادئ العالمية لأمن القومي والحق في المعلومات " (مبادئ تشواني)"، مصدر سابق.

(2) أحمد عزت، مصدر سابق، ص 67.

(3) سلامة عمر سلامة معروف، مصدر سابق، ص 54.

يجب إتاحتها للعموم، على أن تشمل جميع المعلومات الممسوكة رسمياً لدى السلطات العمومية<sup>(1)</sup>، إلا ما تعلق منها بالمعلومات التي يستوجب القانون حجبها، أو تلك التي تقتضي إجراءات خاصة للحصول عليها. وفي التشريع الأردني نص قانون ضمان حق الحصول على المعلومات على أنّ لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام القانون<sup>(2)</sup>، كما أكد على ضرورة تسهيل الحصول على المعلومات، وضمان كشفها دون إبطاء وبالكيفية المنصوص عليها في القانون. أما عن المشرع المغربي وفي هذا الجانب، أنّ المعلومات التي يمكن الحصول عليها بشكل تلقائي يمكن أن تكون دولية أو تشريعية أو تنظيمية أو مالية أو إجرائية<sup>(3)</sup>، حيث يمكن اعتماد مبدأ النشر الإستباقي لهذه المعلومات من خلال نشر الحد الأقصى منها، حتى في حال عدم وجود أي طلب، وذلك عن طريق وسائل النشر المتاحة لدى المؤسسات والهيئات المعنية، والتي حددها القانون في 19 نوعاً من المعلومات. وفي هذا الخصوص حدّد المشرع التونسي المعلومات التي يجب نشرها بمبادرة من قبل الهيكل المعني في الباب الثاني طبقاً لنص الفصل 6 منه "يتعين على الهياكل الخاضعة لأحكام هذا القانون أن تنشر وتحتج وتضع على ذمة العموم بصفة دوري وفي شكل قابل لإستعمال المعلومات التالية: السياسات والبرامج التي تهم العموم النصوص القانونية.... الخ"<sup>(4)</sup>، وألزم بذلك الهياكل المعنية بأن تنشر تلك المعلومات تلقائياً وبمبادرة منها. أما المشرع الجزائري فقد أشار إلى المعلومات التي يجب أن تنشر بشكل إستباقي طبقاً لنص المادة 10 من المرسوم رقم 88-131 المتعلق بتنظيم علاقة المواطن بالإدارة السالف الذكر، على أنّه "يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات التي يحميها السر المهني". كما نصت المادة 37 منه على أنّه "يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها، وفي هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ المواطن بأي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده"، وعليه فهذه المواد تعتبر تصريحاً من قبل المشرع، وسنداً قانونية لتمتع المواطن بحقه في الحصول على المعلومات، وإن كان دون ورود مصطلح يفيد الإلزام. عموماً ينبغي أن يشمل مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات جميع الوثائق والمعلومات الممسوكة لدى السلطات العمومية كيفما ما كان مصدرها، ما عدا تلك التي شملت بأحد الاستثناءات التي تقتضي عدم نشرها لأسباب خاصة.

(1) ماريو سافينو، مصدر سابق.

(2) أنظر المادة 7 من القانون رقم 07-47، المتعلق بضمان حق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

(3) أنظر المادة 10 من الباب الثالث من القانون رقم 13-31 المتعلق بحق الوصول إلى المعلومات، مصدر سابق.

(4) أنظر الفصل 8، 7، 6 من القانون رقم 16-22، المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، مصدر سابق.

تجدر الإشارة إلى أنه غالباً ما تستثنى السلطة القضائية على وجه الخصوص من نطاق قوانين حرية المعلومات، والهدف منه هو حماية استقلال المحاكم، وهو الأمر الذي اتفقت عليه جميع تشريعات محل الدراسة.

### الفرع الثاني: المعلومات التي لا تنشر تلقائياً وإنما بطلب

أصدر المشرع الفرنسي دليلاً مفصلاً للنفوذ إلى الوثائق الإدارية في جوان من سنة 2008 يتضمن جميع النصوص القانونية المنظمة للنفوذ إلى الوثائق الإدارية، في قائمة تتضمن الوثائق المعنية والشروط التي يجب أن تتوفر في طالبي النفوذ والتعليقات القانونية لرفض النفوذ وتبعاته مع تنظيم استعمالات المعلومات العمومية، كما اشترط هذا التشريع شرط استكمال مسار إنتاج الوثيقة المطلوب النفوذ إليها، إذ يرفض طلب النفوذ إلى ملفات في طور إنجاز<sup>(1)</sup>.

يفهم مما سبق أنّ جميع الوثائق الإدارية يمكن الحصول عليها، إلا ما تعلق منها بإحدى الاستثناءات التي تفرض عدم إتاحتها للعموم، مع ضرورة احترام الإجراءات التي تتطلب ذلك، والمتمثلة في كتابة طلب وفق ما يقتضيه القانون.

كما حرص المشرع الأردني على ضمان حق الحصول على المعلومات التي يطلبها، وفي حدود المعلومات المسموح إتاحتها<sup>(2)</sup>، على أن يتبع إجراءات الحصول عليها، على أن تقوم بإعتماد نماذج طلب المعلومات وإصدار النشرات والقيام بالأنشطة المناسبة لشرح وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة<sup>(3)</sup>، مع مراعاة تصنيف تلك المعلومات.

أما المشرع المغربي فقد أقر حق المواطنين في الحصول على جميع المعلومات التي بحوزة الهيئات المعنية التي أشار إليها في الماد الثانية من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات السالف الذكر، مع ضرورة مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في القانون السابق<sup>(4)</sup>، على أن يتم الحصول على المعلومات وفق إجراءات جاءت واردة في الباب الرابع من نفس القانون السالف الذكر، والتي تتطلب إعداد طلب وفق لما يقتضيه القانون من شروط شكلية وموضوعية.

(1) لسعد هلاي، حول النفوذ إلى الوثائق الإدارية، مقال منشور بتاريخ 2012/05/06 في الموقع

<https://www.tuess.com/assabah/68455>

تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/05/16 19:39.

(2) أنظر المادة 13 من القانون رقم 07-47، المتعلق بضمان حق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

(3) فرحان نزال المساعيد، مصدر سابق، ص 315.

(4) أنظر المادة 3 من القانون رقم 13-31، المتعلق بحق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

أما المشرع التونسي فقد تضمن الباب الثالث من قانون النفاذ إلى المعلومة<sup>(1)</sup>، تحت عنوان في النفاذ إلى المعلومة بمطلب، مفصلاً ذلك في ثلاثة أقسام حدد فيها المعلومات التي تقتضي وجود طلب، وكذا كيفية إعداد هذا الطلب، وحتى كيفية الطعن في حالة عدم رد الهيكل المعني لطلبه.

فيما يخص المشرع الجزائري، فتمثلت المعلومات التي يتطلب الحصول عليها ضرورة تحرير طلب، طبقاً لما جاء في نص المادتين 8 و 9 من المرسوم رقم 16-190 المحدد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية<sup>(2)</sup>، حيث يتم الوصول للمعلومة من خلال طلب خطي للحصول على نسخة كاملة أو جزئية من هذه القرارات، ويجب أن يكون للطالب مصلحة في الحصول على هذه النسخة، وهو ملزم بتقديم تبريراته لطلبه وبيبين عدد النسخ والوثائق، كما يمكن أن يرخّص لصاحب الطلب إنجاز نسخ كاملة بوسائله الخاصة، كما يمكن رفض تسليم نسخة كاملة أو جزئية من قرارات البلدية إذا كانت إعادة النسخ تتسبب في إتلاف الوثيقة

تجدر الإشارة إلى أنّ جل التشريعات السالفة الذكر، إتفقت على أنّ كل المعلومات يجب أن يسمح بإتاحتها للعموم، سواء بشكل استباقي أو بإتباع إجراءات تقتضي ذلك كتنظيم طلب، مع الأخذ بعين الاعتبار تلك المعلومات التي تدخل في نطاق الاستثناءات.

### المبحث الثاني: ضمانات مبدأ النشر الاستباقي للمعلومات

يستند هذا المبدأ إلى أنّ القاعدة العامة هي أنّ لكل فرد الحق في الحصول على المعلومات التي تحوزها الجهات الحكومية، إلا إذا كانت هذه المعلومات واردة ضمن نطاق الاستثناءات المقيّدة لهذا الحق، ولا يكفي تكريس حق المواطنين في الحصول على المعلومات في صلب الدساتير والقوانين فقط، بل لا بد من أن تتوفر لديهم الإمكانيات المناسبة للحصول على المعلومات ونفاذهم إلى المعطيات من مصدرها.

(1) أنظر الباب الثالث، من القانون رقم 16-22، المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، مصدر سابق.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 16-190، المؤرخ في 30 جوان 2016 المتعلق بتحديد كيفيات الإطلاع على مستخرجات المداوالات والقرارات البلدية، ج ر عدد، 14 الصادر في 27 جويلية 2016.

## المطلب الأول: ضمانات متعلقة بنشر المعلومات وحفظها

إنّ إلزام الهيئات والمؤسسات بأن تقوم بنشر حد أقصى من المعلومات، يجب أن يكون مقروناً بالإشارة إلى أنّ هذا النشر يجب أن يكون في الوقت المناسب الذي يجعل المعلومة مفيدة بالنسبة للمتلقي<sup>(1)</sup>، سنحاول من خلال هذا المطلب التعرض إلى الكشف عن أهم التدابير التي اتخذتها تشريعات محل الدراسة، في سبيل ضمان تجسيد مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات.

## الفرع الأول: اتخاذ تدابير كفيلة بنشر للمعلومات

يشترط مبدأ سيادة القانون أن تكون القوانين معروفة، ومن ثم قد لا تدخل اللوائح القانونية حيّز النفاذ إلا بعد نشرها في مجلة رسمية، وتكون القرارات الإدارية قابلة للتطبيق فقط يجب أن يتم نشرها بطريقة تسهل المعرفة العامة<sup>(2)</sup>.

من أجل ذلك حرص التشريع الفرنسي على اتخاذ عدة تدابير لنشر المعلومات إستباقياً، من بينها إلزام السلطات الإدارية بتنظيم الوصول وبشكل بسيط إلى قواعد القانون التي تسنها<sup>(3)</sup>، وذلك بتوفير النصوص القانونية ونشرها، مع الحرص على ضمان حسن أدائها من قبل السلطات الإدارية، على اعتبار أنّها تؤدي خدمة عامة.

بالإضافة إلى اتخاذه مجموعة من التدابير التي من شأنها تحقيق نشر استباقي للمعلومات، مثل فتح المواقع الإلكترونية وتسهيل البريد الإلكتروني والصيغ الرقمية (doc، pdf، zip، jpg) للإطلاع على الوثائق ذات الحجم الكبير، ومجاناً في كثير من الأحيان<sup>(4)</sup>.

أما عن المشرع الأردني فجاءت تدابير النشر الإستباقي للمعلومات في أحكام نصوص المواد 3 و4 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات<sup>(5)</sup>، بحيث تضمنت إنشاء مجلس سمي بمجلس المعلومات كلف بتولي مهمة الإشراف على تحديد المعلومات التي يمكن أن تنشر إستباقياً أو بطلب.

(1) يوسف بلشهب، الحق في الحصول على المعلومات بين الإطار المرجعي والتأصيل القانوني، مقال نشر بتاريخ: 14 يناير 2014 على الموقع <https://www.marocdroit.com> تم الاطلاع عليه بتاريخ 12:15 2019/07/09

(2) The principle of the rule of law requires that laws be known. Hence, legal regulations can only enter into force once published in an official journal, and administrative decisions are only applicable once received by those concerned. From a human rights perspective, a law must be published in a way that facilitates public knowledge. Darbshire Helen, Ibid, p10.

(3) Article 2 de la loi n° 2000-321, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations Op. Cit.

(4) عبد الرحمن بوكثير، مصدر سابق، ص 193.

(5) أنظر المواد 3 و4 من القانون رقم 47-07، المتعلق بضمان حق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

تطبيقاً لمبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات، بدأ تهيئة مكافحة الفساد الأردنية نشر تقاريرها السنوية على موقعها الإلكتروني في عام 2011، و في العام نفسه نُشِرَ ديوان المحاسبة تقريره السنوي بموقعه الإلكتروني للمرة الأولى بعد أن كان غير متاح للجمهور الوصول إليه.

وعمل المشرع المغربي أيضاً على إقرار باب كامل يتضمن تدابير النشر الإستهباقي، بحيث ألزم المؤسسات والهيئات المعنية<sup>(1)</sup>، كلّ واحدة في حدود اختصاصاتها، أن تقوم في حدود الإمكان بنشر الحد الأقصى من المعلومات عن طريق جميع وسائل النشر المتاحة خاصة الإلكترونية منها.

في ذات السياق ذهب المشرع التونسي إلى اتخاذ عدة تدابير لتطبيق هذا المبدأ في إطار تنفيذ قانون الحق إلى النفاذ إلى المعلومات، حيث أصدرت حكومة الجمهورية التونسية منشورا<sup>(2)</sup> وجه للوزراء والولاة ورؤساء البلديات ورؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية، توضح من خلاله كيفية تطبيق مختلف الأهداف التي يرمي إليها، والمتمثلة في ضمان حق كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة.

ومن أجل إدخال التكنولوجيا الحديثة على ذلك، تم فتح بوابة يطلق عليها اسم "بوابة التشريع تونس" أو "البوابة الوطنية للإعلام القانوني"، وهو موقع ويب رسمي تابع للحكومة التونسية لنشر كل الوثائق التشريعية بأنواعها مثل الدساتير والقوانين ومشاريع القوانين والمراسيم والأوامر والقرارات والمناشير والرائد الرسمي للجمهورية التونسية<sup>(3)</sup>.

كما أقر المشرع الجزائري أيضاً عدة تدابير في سبيل تجسيد مبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات، كتلك التي نصت عليها المادة 8 من المرسوم 88-131 المتضمن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن السالف الذكر، حيث ألزمت الإدارة بأن تطع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، على أن تستعمل في ذلك أي سند مناسب للنشر والإعلام، وأكدت على ذلك المادة 9 من نفس القانون على أن يتم نشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية، وفي حالة تعذر ذلك تقوم الإدارة بنشر تلك القرارات في النشرة الرسمية للإدارة المعنية.

(1) أنظر المادة 10 من المصدر نفسه.

(2) منشور رقم 19-18 المؤرخ في 18 ماي 2018، الصادر من رئيس الحكومة بالجمهورية التونسية، إلى الوزراء والولاة ورؤساء البلديات ورؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية، يهدف هذا المنشور إلى تفسير أحكام القانون الأساسي المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومات، تم الإطلاع عليه على الموقع <https://legislation-securite.tn/ar/node/104282> بتاريخ 2019/10/11 14:22

(3) بوابة التشريع تونس، ويكيديديا، نشر بتاريخ أكتوبر 2014، في الموقع <https://ar.wikipedia.org/wiki/> تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/10/06 13:39



أشار المشرع في قانون البلدية السالف الذكر، إلى أنه يمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقوم بإعلام المواطنين بطريقة مباشرة<sup>(1)</sup>.

كما تضمن قانون الولاية أيضاً مواداً تتعلق بمعياري النشر الإستهبائي للمعلومات<sup>(2)</sup>، حيث تضمنت النص على مجموعة من التدابير بشأن ذلك، والمتمثلة في ضرورة إلصاق جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي فور إستدعاء أعضائه عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، أما في حالة المصادفة على مستخلص المداولات بصفة نهائية<sup>(3)</sup> يتم إلصاقها في الأماكن المخصصة لذلك خلال (08) أيام من دخولها حيز التنفيذ.

وفي سبيل تطوير وسائل النشر الإستهبائي للمعلومات أقرّ ضمانات فعّالة من أجل مواكبة التطورات التكنولوجية، حيث أكد القانون 16-190 المحدّد لكيفيات استخراج مداولات المجلس الشعبي البلدي، على أن يستعمل المجلس الشعبي البلدي كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية<sup>(4)</sup>.

عموماً ما يمكن قوله من خلال ما سبق، أنّ التدابير التي جاء بها المشرع الفرنسي كانت أكثر صرامة وفعالية، خصوصاً عندما أستعمل الوسائل الالكترونية الحديثة في ذلك والتي عرفت استعمال واسع سواء على مستوى القطاع الخاص أو العام، وسايره على نفس النهج المشرع الأردني الذي أدخل بدوره التكنولوجيا الحديثة في نشر وإتاحة المعلومات تلقائياً، ليحتل المرتبة الأولى في ذلك على مستوى الوطن العربي.

أما عن المشرع المغربي والتونسي، فإنّه وبالرغم من التأكيد على اتخاذ جميع التدابير من أجل نشر المعلومات إلا أنّ ذلك لم يرقى للمستوى الذي وصل إليه كل من المشرع الفرنسي والأردني، والأمر نفسه ينطبق على المشرع الجزائري، كون أنّ تلك النصوص التي أشارت إلى ضرورة اتخاذ تدابير من أجل ضمان نشر المعلومات بشكل استهباقي ودوري، غير كافية، ويعود ذلك لافتقارها لصيغة العموم من جهة والقصور من جهة أخرى، فالتدابير التي جاءت بصفة واضحة اقتصرت فقط على مداولات المجالس المحلية دون غيرها من الوثائق الإدارية التي بحوزة الإدارة العامة.

(1) أنظر المادة 11 من القانون رقم 11-10، المتضمن المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

(2) أنظر المادة 18 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مصدر سابق.

(3) أنظر المادة 31 من المصدر نفسه.

(4) المادة 2 من القانون رقم 16-190، المتعلق بتحديد كيفيات استخراج مداولات المجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق.

## الفرع الثاني: إلزام المؤسسات بجمع المعلومات وحفظها

لقد اعتبرت منظمة (19) أنّ حق الحصول على المعلومات في غاية الضرورة لغايات ضمان الديمقراطية وتمكين التنمية، وأنّ الحكومة مكلفة بحفظ المعلومات الهامة التي تتعلق بالمرافق العامة ومؤسسات الدولة، وهي مكلفة أيضاً بأن تقوم بتزويد الأفراد بهذه المعلومات<sup>(1)</sup>.

من هذا المنطلق يقتضي مبدأ النشر الإيجابي للمعلومات، أن تتخذ تشريعات الحق في الحصول على المعلومات، ضمانات تحمل في طياتها ضوابط لجمع وحفظ المعلومات، نحاول من خلال هذا الفرع معرفة مدى تحقيق ذلك في التشريعات التي عنيت بالدراسة.

أكد المشرع الفرنسي على تجسيد هذه الضمانة<sup>(2)</sup> من خلال قانون علاقة الإدارة بالمواطنين السالف الذكر، والذي نص على أن يقوم التدوين التشريعي بجمع وتصنيف جميع القوانين النافذة في مدونات الممارسات في تاريخ اعتماد هذه القواعد، مع ضرورة تحيينها في حالة تعديلها، وذلك من أجل تحسين الاتساق التحريري للنصوص المجمعة، لضمان احترام التسلسل الهرمي للمعايير ومواءمة حالة القانون.

هذا وحرص المشرع الأردني أيضاً على حثّ المؤسسات على جمع المعلومات وحفظها<sup>(3)</sup>، بإلزام كل دائرة بأن تقوم بعملية الفهرسة والتنظيم للمعلومات والوثائق التي تتوفر عليها حسب الأصول، مع تصنيف تلك المعلومات من أجل تحديد وبكل وضوح المعلومات المشمولة بالسرية والمعلومات التي يجب إتاحتها، كما حدّد مدة للقيام بذلك، تمثلت في مدة ثلاثة (03) أشهر من تاريخ من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية، ويمكن لهذه المدة أن تمتد بشرط موافقة رئيس الوزراء.

كما أشار المشرع المغربي في قانون حق الحصول على المعلومات إلى ضرورة اتخاذ جميع الوسائل التي تضمن جمع المعلومات وحفظها<sup>(4)</sup> من قبل الهيئة المعنية، وبشكل يُسهل عملية نشرها.

أما عن جهود المشرع التونسي في ضمان جمع المعلومات وحفظها<sup>(5)</sup>، فقد ورد النص على ذلك ضمن قانون النفاذ إلى المعلومة، حيث ألقى مهمة الجمع والحفظ على عاتق الهيكل المعني.

وإذا بحثنا عن موقف المشرع الجزائري فإننا لم نجد نصاً يفيد إلزام المؤسسات بحفظ المعلومات وجمعها بشكل واضح وصريح، إلا أننا يمكن أن نلتمس إشارة المشرع لذلك من خلال المرسوم التنفيذي 131-88

(1) فرحان نزال المساعيد، مصدر سابق، ص 311.

(2) Article 3 de la loi n° 2000-321, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, op.cit.

(3) أنظر المادة 14 من القانون رقم 07-47، المتعلق بضمان حق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

(4) أنظر المادة 11 من القانون رقم 13-31، المتعلق بحق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

(5) أنظر الفصل 5 من القانون رقم 16-22، المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، مصدر سابق.

المتضمن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن<sup>(1)</sup>، على أن تتولى كل إدارة مهمة حفظ القرارات والمذكرات والوثائق الإدارية الخاصة بها في ما يعرف بدائرة المحفوظات.

من خلال ما سبق يمكننا القول، أنّ جل تشريعات الدراسة حاولت إقرار ضمانات تفيد حماية المعلومات من التلف، وذلك بإلزام الهيئات المعنية بضرورة اتخاذ الوسائل والتقنيات الفعالة في ذلك، ولفت إنتباهنا إلى أنّ المشرع الأردني كان أكثر حرصاً من بقية المشرعين، كونه نصّ وبكل دقة على كيفية حفظ وجمع المعلومات، إضافة إلى تحديده لمدة زمنية معقولة لذلك، وهو الشيء الذي لم نلتمسه في النصوص القانونية التي تضمنت حق الحصول على المعلومات سواء الفرنسي أو المغربي أو التونسي وحتى الجزائري.

### المطلب الثاني: ضمانات متعلقة بمراقبة نشر المعلومات والمعاقبة على الامتناع عن نشرها

من أهم الضمانات التي تعمل على تجسيد مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات على أفضل وجه، أن يكون لدى الدولة التي تسعى لضمان حق المواطن في الحصول على المعلومات، نظام يراقب نشر المعلومات بشكل دوري، إضافة إلى ذلك إقرار عقوبات ردية ضد من يخالف ذلك، نحاول معرفة مدى تجسيد هذه الضمانات.

### الفرع الأول: تحديد الجهات المسؤولة عن مراقبة نشر المعلومات بشكل دوري

أوكل المشرع الفرنسي مهمة مراقبة نشر الوثائق الإدارية للجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية، عن طريق السماح لها باتخاذ مجموعة من الإجراءات في شكل آراء استشارية بخصوص أي انتهاك أو عن أي اعتراض قد يعيق نشر المعلومات، إلا أنّ ما يؤخذ على مهمة هذه اللجنة أنّها تقتصر فقط على استعراض القرارات بشأن الوصول إلى الوثائق الإدارية<sup>(2)</sup>.

بينما المشرع الأردني فقد كلف مجلس المعلومات<sup>(3)</sup> بأن يتولى مهمة الإشراف على مراقبة مدى إحترام الهيئات المعنية لقواعد إتاحة المعلومات التي بحوزتها والمشمولة بواجب النشر.

وأنشأ المشرع المغربي أيضاً لهذا الخصوص لجنة سميت بلجنة الحق في الحصول على المعلومات<sup>(4)</sup>، من بين أهم مهامها السهر على ضمان حسن ممارسة الحق في الحصول على المعلومات والرقابة على حسن إتاحة المعلومات.

(1) أنظر المادة 10 من المرسوم رقم 88-131، المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، مصدر سابق.

(2) تتألف لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية في فرنسا من 11 عضو . أنظر ماريو سافينو، مصدر سابق.

(3) أنظر المادة 3 من القانون رقم 07-47، المتعلق بضمان حق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

(4) أنظر المادة 22 من القانون رقم 13-31 المتعلق بحق الحصول على المعلومات، مصدر سابق.

وذهب المشرع التونسي أيضا إلى إنشاء لجنة خاصة سميت بلجنة النفاذ إلى المعلومة<sup>(1)</sup>، أوكلت لها مهمة القيام بإجراء تقييم دوري حول مدى تكريس حق النفاذ إلى المعلومة، من طرف الهياكل الخاضعة لأحكام قانون النفاذ إلى المعلومة.

أما عن موقف المشرع الجزائري، فنلاحظ من خلال التشريعات السابق أنها اتفقت على تشكيل لجنة خاصة تقوم بمهمة الرقابة الدوري على احترام نشر المعلومات المسموح إتاحتها تلقائياً، لكننا لا نجد وجوداً لذلك في التشريع الجزائري، ما يجعل الحصول على المعلومات شبه منعدم نظراً لاحتكار الإدارة عليها، الشيء الذي يجعل حق الحصول على المعلومات مجرد حبر على ورق.

### الفرع الثاني: إقرار عقوبات ردية في حالة الامتناع عن نشر المعلومات

من بين أهم الضمانات التي تضمن التزام المؤسسات العامة بالنشر الروتيني والتلقائي للمعلومات، إقرار عقوبات في حالة الامتناع عن ذلك، في سبيل ذلك عمل المشرع الفرنسي على محاولة توفير هذه الضمانة من خلال منحه للجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية صلاحيات استشارية، حيث يمكن لها أن تقدم رأياً في حالة تسجيل إي حالة من حالات الامتناع عن نشر المعلومات، ويمكنها أن تقرض بعض الغرامات في حالة عدم الامتثال<sup>(2)</sup>.

لكن في حقيقة الأمر هذه المهام التي تقوم بها هذه اللجنة لم تلق نجاحاً تاماً، إذ أنّ الإدارات لا تتبع توصياتها إلا بنسبة 65% من الحالات، كون أنّ قراراتها غير ملزمة، فهي مجرد آراء استشارية فقط.

أما عن موقف المشرع الأردني فيما يخص هذه الضمانة، فيمكننا القول أنّه رغم تأكيده على ضمان حق الحصول على المعلومات، إلا أنّ القانون الذي جاء به يعاب عليه أنّه لم يتضمن أي عقوبات ضد الإدارة التي تمتنع عن نشر المعلومات، الأمر الذي يجعل من نصوصه ذات قيمة أدبية وتوجيهية فقط<sup>(3)</sup>.

نفس القول ينطبق على المشرع المغربي، على الرغم من أنّ قانون حق الحصول على المعلومات قد ألزم المؤسسات والهيئات العامة بأن تنشر المعلومات التي بحوزتها إلى أقصى حد، إلا أنّه لم يقر أي ضمانات لتحقيق ذلك، كونه لم يحدد الأجل الذي ينبغي على الإدارة احترامه لنشر تلك المعلومات من جهة، ولم يحدّد جزاء ضد الإدارة التي لا تحترم أجل النشر من جهة أخرى<sup>(4)</sup>.

(1) أنظر الفصل 37، 38 من القانون رقم 16-22، المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، مصدر سابق.

(2) ماريو سافينو، مصدر سابق.

(3) فرحان نزال المساعيد، مصدر سابق، ص 316.

(4) رشيد بدق، الحق في الحصول على المعلومات في المغرب: قراءة في القانون التنظيمي رقم 13.31، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا، برلين، أكتوبر 2018، ص 46-69، ص 51.

أما فيما يخص موقف المشرع الجزائري فنلاحظ غياب تام لهذه الضمانة، يعزى ذلك لعدم وجود قانون ينظم حق الحصول على المعلومات، فالتكريس الدستوري وحده غير كافي ما لم يترجم ذلك بتشريع خاص. عموماً يمكننا القول أنّ إقرار عقوبات ردعية لمن يمتنع عن نشر المعلومات أو تعطيل نشرها يستدعي النص عليها صراحة في صلب القانون، وهو أمر عانى منه كل من التشريع الفرنسي، الأردني، التونسي والجزائري، على حد السواء.

ذلك ما يستدعي في رأينا إلى ضرورة إعادة النظر في مواد القوانين التي تنظم حق الحصول على المعلومات، إما بتعديل مواد أو إضافة مواد من شأنها أن تقر ضمانات أكثر فعالية، كاتخاذ عقوبات ردعية ضد الإدارة التي تمتنع أو تعيق نشر المعلومات المسموح بها.

## خاتمة

نستخلص من كل ما سبق، أنّ مبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات يعتبر من بين أهم المبادئ التي يقوم عليها حق الحصول على المعلومات، فهو مبدأ موجّه للحكومات، من أجل حث الهيئات العامة ليس فقط على الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات، بل أيضاً حثها على النشر الإستهباقي للوثائق والمعلومات الممسوكة لديها.

فمن سمات هذا المبدأ أنّه يفترض أنّ كل المعلومات هي موضوع كشف، إلا في حالات محددة ينص عليها القانون، فالمبدأ هو الكشف المطلق والاستثناء هو ما ينص عليه القانون صراحة بعدم جواز الإفصاح عنه.

توصلت من خلال هذه الدراسة إلى أنّ التشريعات الفرنسية، الأردنية، المغربية، التونسية والجزائرية، قد أكدت في تشريعاتها على تبني مبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات، وإن كانت تختلف من حيث مضمونها ومنهجها، إلا أنّها تشترك جمعاً في هدف واحد وهو تعزيز الحصول على المعلومات.

لكن لاحظنا أنّ هذه التشريعات لم تعمل على تحقيق الأسباب الموجبة التي كانت خلف إقرارها، لتسهيل تدفق المعلومات بالطريقة المأمولة من الحكومة إلى الجهة الطالبة، والسبب في ذلك يعود إلى عدم تقيدها بالمعايير الدولية المقررة لحق الحصول على المعلومات من جهة، وتوسيع دائرة المعلومات التي تدخل في نطاق الحجب من جهة أخرى.

وخلصنا في الأخير إلى نتيجة مفادها أنّ تبني مبدأ النشر الإستهباقي للمعلومات، وإقراره في صلب التشريعات سواء كانت الخاصة بحق الحصول على المعلومات أو تلك التي وردة في القوانين العامة، والمتعلقة بحق الحصول على المعلومات وحده لا يكفي، ما لم يتم استتباع ذلك بتجسيد ضمانات أكثر فاعلية، لا سيما تلك المتعلقة بتدابير نشر المعلومات من جهة أولى، وإقرار عقوبات رادعة ضد الامتناع عن الإفصاح الوجوبي للمعلومات أو عن أي إتلاف عمدي للوثائق من جهة ثانية، إضافة إلى إلزام الجهات الحكومية أيضاً بالاهتمام

الجيد بالوثائق الإدارية، على أن تخصص مصادر مالية كافية تضمن حفظ الوثائق العامة على نحو مناسب من جهة ثالثة.

من خلال هذه الدراسة يمكن طرح بعض المقترحات تساعد على تطبيق مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات متمثلة فيما يلي:

- 01- ضرورة النص صراحة على مبدأ النشر الإستباقي للمعلومات في صلب القوانين.
- 02- توسيع دائرة المعلومات التي يُسمح بإتاحتها للعموم بشكل تلقائي، وفي نفس الوقت تضيق دائرة المعلومات التي لا يمكن إتاحتها أو التي تتطلب إجراءات خاصة كتقديم طلب.
- 03- إلزام المؤسسات العامة بأن تعمل على جمع المعلومات الخاصة بها وضمان حفظها بكل الوسائل، لا سيما المتطورة منها كإدخال التكنولوجيا الحديثة في ذلك.
- 04- اتخاذ تدابير جد فعالة لتحقيق إتاحة المعلومات للعموم وبصورة إستباقية، كالإلزام المؤسسات العامة بأن تفتح مواقع إلكترونية على شبكة الانترنت، تقوم بنشر المعلومات الخاصة بها بشكل مستمر، على أن تقوم بتحسينها دوماً إن اقتضى الأمر.
- 05- يجب أن يتم النص صراحة على عقوبات ردعية الهدف منها حث الهيئات العامة على احترام قوانين الحق في الحصول على المعلومات بصفة عامة، وإلزامها على نشر المعلومات بشكل دوري بصفة خاصة.