



تقرير عن مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات

عمان يونيو/ حزيران، 2005

أجرت مؤسسة الأرشيف العربي بالتعاون مع منتدى الشفافية الأردني دراسة عن مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات قدّمتها في مؤتمر خاص عقد في عمان في شهر يونيو/ حزيران 2005، لمناقشة التوصيات الأساسية لمشروع القانون. كان من نتائج هذا المشروع أن تم تقديم توصيات من قبل المؤسسة والمنتدى للمجلس الأعلى للإعلام على أن يضمّها في تقريره إلى رئاسة الوزراء لتعديل مشروع القانون المقدم قبل مناقشته في البرلمان الأردني.

وهدفت الدراسة أساساً إلى تفعيل العمل على إقرار قانون جيد للحصول على المعلومات، بمناقشة الواقع الذي تعيشه وسائل الإعلام باعتبار أن حرية المعلومات لا يمكن أن تتحقق إلا ضمن بيئة مناسبة لها، ومناقشة مسودة القانون المطروح، ومعرفة رأي الوسط الإعلامي بها، وعرض القانون النموذجي الذي أعده منظمة المادة 91، وعرض وجهة نظر منظمة الشفافية الدولية في حرية الحصول على المعلومات ومؤثراتها في هذا الخصوص، بالإضافة إلى عرض بعض القوانين الأردنية الأخرى التي تحدّ من حرية المعلومات، والتي ينبغي تعديلها أو تغييرها في الوقت نفسه الذي يتمّ فيه العمل على إقرار القانون، وفي كل الأحوال لا يمكن فصل مسألة الحصول على المعلومات في أيّ مجتمع عن الظروف السياسية والإقتصادية والاجتماعية المحيطة، فالبيئة المفتوحة هي التي توصل لمثل ذلك التشريع الذي ندعو إليه، البيئة المغلقة هي التي تمنعه.

ويمكن القول إنّ الأردن مازال يعيش منذ خمس عشرة سنة مرحلة من التحول، بكلّ ما تعنيه مراحل التحول من إضراب في التشريع وإرتباك في الممارسة، وينعكس ذلك بالضرورة على وضعه بالنسبة لحرية الوصول إلى المعلومات باعتبارها أحد مظاهر الحكم الديمقراطي.

وعلى الرغم من أنّ الدستور الأردني الصادر في العام 1952 كفل حرية الوصول إلى المعلومات للمواطن الأردني، باعتبار أن الأمة مصدر السلطات، ولا يمكن للأمة أن تمارس مسؤولياتها دون معرفة ما يدور حولها، إلا إنه لم يتضمّن بشكل مباشر هذه المسألة، وقد مرّ الأردن بفترة طويلة من إعلان الأحكام العرفية لظروف سياسية معيّنة، الأمر الذي يعني مرحلة كاملة من التكتيم وحجب المعلومات بدعوى تأثيرها على الأمن الوطني، فتشكّلت ثقافة السرية، وقد أوصل الأمر إلى هناك ثلاثة عشر قانوناً على الأقل تتعلق بحرية الصحافة والمعلومات وهي في أغلبها تشكّل عائقاً أمام الحرية.

1. قانون نقابة الصحفيين الأردنيين رقم 15 لسنة 1998.

2. قانون العقوبات رقم 61 لسنة 1996 وتعديلاته.

3. قانون إنتهاك حرمة المحاكم رقم 9 لسنة 1959.

4. قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971.

5. قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959، ورقم 30 لسنة 1959، ورقم 6 لسنة 1996.

تملك الحكومات الأردنية وسائل تأثير مباشرة على مختلف وسائل الإعلام، تحدّ من استقلاليتها، وتجعل من أداء مهمّتها الأساسية في إطلاع الجمهور على ما يجري صعباً، وأحياناً مستحيلًا. ويقع الأردن دائماً في موقع متوسط في ترتيب المؤسسات الدولية حول حرية الصحافة في العالم، ونظرة سريعة على واقع الإعلام في الأردن يفيد بأنه يعاني من مشاكل تكاد تشكّل مرضاً مزمنًا، فالمملكة مازالت عامّة للتلفزيون الوطني، ومختلطة بالنسبة للوسائل المسموعة والمكتوبة، والقوانين التي تتغيّر دائماً مازالت تحدّ من الحريات، وليس هناك من قانون يضمن حرية الوصول إلى المعلومات، ومازالت نقابة الصحفيين التي يفترض أن تدافع عن حقوق الصحفيين ضعيفة ولا تؤدي دورها الأساس، يمكن تصنيفها بأنها تحت سيطرة الحكومة، ويحتاج الصحفيون إلى إذن مسبق لممارسة المهنة باعتبارها إلزامية العضوية في النقابة، وتحتاج إلى إذن مسبق للعمل، وتبدوا المنافسة معدومة في الصفحات الأولى للجرائد التي تظهر على القاريء وكأنها نسخة متكررة، وفي كلّ الأحوال فالنقطة تكاد تكون معدومة بين المواطن الأردني وإعلامه. ومع إزدياد الحديث عن الإصلاح المتكرر في العالم العربي، للظروف الدولية الجديدة، بدأت الحكومات الأردنية تعتمد على سياسات التحايل بحيث يتكرر الحديث عن حرية الصحافة، وتطلق الشعارات الكبيرة في هذا الشأن، وتتغيّر قوانين الصحافة شكلياً، دون مضامين وممارسات حقيقية، وألغى الأردن وزارة الإعلام لكننا وجدناه ينشيء أجساماً بديلة تقوم بالعمل نفسه.

واقع وسائل الإعلام

ومن الصعب الحصول على أرقام دقيقة لحجم إنتشار الصحف الأردنية، ولكنّ الأرقام غير الرسمية تفيد بأن هناك أقل من ثمانية وعشرين مشتراً لصحيفة يومية من كلّ ألف مواطن (تقرير اليونسكو) وهو رقم يثير الحزن بالمقارنة مع دول أخرى متقدّمة وأخرى من المنطقة. ولم يعد سراً أنّ التلفزيون الوطني يسجّل رقم مشاهدة هزياً، وكذلك الإذاعة، ولا يمكن فهم هذا الواقع الصعب إلا بفهم سببه الأول وهو مصداقية الإعلام المفقودة، التي أبعدت المواطن عن شراء ومتابعة إعلامه، وتفضيله الحصول على المعلومات من مصادر بديلة، وبالتالي فقلّما يلجأ المواطن إلى الإعلام لطرح مشاكلهم الحقيقية.

الصحافة والإصلاح

ولا مجال للحديث عن الإصلاح الشامل في الأردن دون وجود صحافة حرّة، ويعتبر كتاب المرجعية لمنظمة الشفافية الدولية الصحافة الحرّة المستقلة والقضاء المستقل سلطتين توأمين لا ينبغي أن تخضعا للمسؤولين. ولا تخلو وثيقة دولية تتعلق بالقيم النبيلة من التأكيد على هذه الحقيقة فالمادة 91 للإعلان العالمي لحقوق الإنسان نصّت على أن لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق حرية في اعتناق الآراء دون مضايقة وفي التماس الأنباء والأفكار ونقلها إلى الآخرين بأيّة وسيلة ودونما اعتبار لحدود، وهكذا فيجب إلغاء القوانين والممارسات التي تقيد حق وسائل الإعلام الإخبارية في جمع وتوزيع المعلومات بحرية، كما أنّ السلطات الحكومية الوطنية منها والمحلية يجب أن لا تتدخل في مضمون وفي طباعة أو بثّ الأخبار ولا أن تقيد الحق في الوصول إلى أيّ مصدر للمعلومات. كما يجب السماح لوسائل الإعلام المستقلة بأن تبرز إلى حيز الوجود وأن تعمل بحرية في جميع الأقطار.

ممارسات ضد حرية الصحافة

يتعرّض الإعلام في الأردن لمختلف أنواع الممارسات المألوفة التي تحدّ عمله، وفي إعراف نادر من مؤسسة رسمية هي المجلس الأعلى للإعلام، من خلال دراسته الجريئة حول مقياس حرية الإعلام في شهر أيار من العام 2005، جاء التأكيد على هذه الممارسات التي وضعت في مستوى أقلّ من الوسط، وجاء في الدراسة أنه في طليعة الممارسات هناك صعوبة الحصول على المعلومات، إضافة إلى التخلّ في العمل الصحفي، والمنع من حضور الفعاليات العامة، فضلاً عن الإحالة إلى المحاكم، والإعتقال، وممارسة ضغوط لعدم الإنفتاح على الرأي الآخر، والقيام بالرقابة المسبقة.

وقد حظي مؤشر صعوبة الحصول على المعلومات بأعلى نسبة من النسب المعيقة والمعطلة للعمل الصحفي، وتمثلت أبرز الحالات على هذا المؤشر في حجب المعلومات عن الصحفي، وفي منعه من حضور الفعاليات الرسمية، أو عدم دعوته إليها أصلاً.

وقد تأكدت هذه الظاهرة من خلال تحليل إجابات الصحفيين، وكذلك نتيجة لرصد الصحف التي استفاضت في ذكر حالات كثيرة وأوردت فيها العديد من الوقائع مشفوعة بأسماء المؤسسات المعنية، وكذلك أسماء ومناصب المسؤولين المعنيين بهذه الحالات.

ولعل أبرز الأمثلة على هذه الظاهرة.

1. رفض المسؤولين، ومن مختلف المستويات، الإجابة على تساؤلات الصحفيين حول قضايا هامة، ومحددة، ومثارة حول العمل في الوزارات والدوائر والمؤسسات التي تقوم بإدارتها.
2. إعاقة عمل الصحفيين، والمماطلة في الردّ على استفساراتهم، والتمييز في المعاملة بينهم.
3. التمييز في الدعوة إلى المؤتمرات والفعاليات الصحفية، واستثناء بعض الصحف من هذه الدعوات.
4. صدور تعميمات متعددة من دائرة المطبوعات والنشر للصحف تتقل إليها طلبات من جهات حكومية بعدم نشر أخبار معينة، وذلك بالرغم من أهمية هذه الأخبار واهتمام الرأي العام بمتابعة تفاصيلها.
5. عدم السماح، وكذلك التهديد بعدم السماح، لبعض الصحفيين بالدخول إلى مواقع حكومية معينة.
6. عدم وجود قانون يتيح الحق في الحصول على المعلومات من مصادرها، حيث أن النصوص القانونية في قانون المطبوعات والنشر المعمول به حالياً تستهدف إطلاع الصحفي على المعلومات، وليس إلزام الموظف العام بإتاحة المعلومات التي بحوزته وعدم حجبتها، ولذلك فإن الإفصاح عن المعلومات يبقى رهوناً بإرادة المسؤول، وخاصة مع عدم توفر نصوص قانونية تتيح المجال لمقاضاة المتسبب في حجب هذه المعلومات. وبالإضافة إلى الأهمية التي يوليها الصحفيون لصعوبة الحصول على المعلومات، وطذلك المنع من حضور الفعاليات العامة، والتمييز في المعاملة، فإنهم يشكون أيضاً من التدخل في عملهم الصحفي وممارسة الضغوط عليهم لعدم الإنفتاح على الرأي الآخر، وذلك من خلال الطلب إلى الصحف نشر الأخبار الرسمية كما ترد من مصادرها الحكومية ودون تفاصيل إضافية يكون الصحفي قد حصل عليها الطلب من بعض الصحفيين عدم كتابة أسمائهم على المقالات والأخبار التي يجمعونها ويكتبونها.
7. ممارسة الضغط على الصحف بهدف إبراز جوانب محددة من موضوع معين واغتيال جوانب أخرى منه.

وعدد الدراسة الكثير من العوامل الأخرى التي تحد من حرية المعلومات وتمنع الصحفي من أداء مهمته على الوجه المطلوب. وركزت الدراسة على المواد المقيدة في مشروع قانون الحكومة التي تعتبر خطيرة

وإذا لم يتم معالجتها فإن القانون سيفقد معنى وجوده. فهناك مثلاً المادة السادسة من القانون التي تعطي مهلة طويلة للرد على طالب المعلومة، وهي شهر. وهناك المادة السابعة التي تحظر طلب معلومات تتعلق بالتمييز العنصري أو العرقي، ولكن الأخطر هي المادة الثالثة عشر والتي تعتبر تقريباً معظم وثائق الدولة كوثائق مصنفة لا يجب الإقتراب منها، وهذا هو نص المواد:

المادة 6:

أ. يقدم طلب الحصول على المعلومات كتابةً وفق النموذج المعتمد متضمناً اسم مقدم الطلب ومكان إقامته وعمله والبيانات الأخرى الضرورية.

ب. يحدد مقدم الطلب موضوع المعلومات التي يرغب بالحصول عليها بدقة ووضوح.

ج. على المسؤول الرد على الطلب سلباً أو إيجاباً خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتقديمه.

المادة 7:

لا يجوز طلب المعلومات التي تحمل طابع التمييز الديني أو العنصري أو العرقي أو التمييز بسبب الجنس أو اللون.

المادة 8:

يتحمل مقدم الطلب الكلفة المترتبة على تصوير أو نسخ المعلومات المطلوبة بالوسائل التقنية. ويجري اطلاع مقدم الطلب على المعلومات إذا كانت محفوظة بصورة لا يمكن معها نسخها أو تصويرها.

المادة 9:

إذا كان جزء من المعلومات مصنفاً، والجزء الآخر غير مصنف، فيجاب الطلب فيما يتعلق بالجزء المسموح به.

المادة 10:

إذا كانت المعلومات مصنفة، يجب أن يكون تصنيفها سابقاً على تاريخ طلب الحصول عليها.

المادة 11:

يشترط في حال رفض الطلب أن يكون معللاً ومسبباً، ويعتبر الإمتناع عن الرد ضمن المدة المحددة قراراً بالرفض.

المادة 12:

إذا كانت المعلومات المطلوبة غير متوفرة أو تم إتلافها لمرور الزمن وجب على المسؤول بيان ذلك لمقدم الطلب.

المادة 13:

مع مراعاة الأحكام النافذة الأخرى للمسؤول أن يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة ب:
أ. الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر.

- ب. المعلومات المصنفة التي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى.
- ج. الأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة، أو سياستها الخارجية.
- د. المعلومات التي تتضمن تحليلات أو توصيات أو مقترحات أو استشارات تقدم للمسؤول قبل أن يتم اتخاذ قرار بشأنها وشمل ذلك:
- * المراسلات والمعلومات المتبادلة بين الإدارات الحكومية المختلفة.
- هـ. المعلومات والملفات الشخصية المتعلقة بسجلات الشخص التعليمية أو الطبية أو سجلاته الوظيفية أو حساباته أو تحويلاته المصرفية أو أسرار مهنته.
- و. المراسلات ذات الطبيعة الشخصية أو السرية سواء كانت بريدية أو برقية أو هاتفية أو عبر أي وسيلة تقنية أخرى مع الدوائر الحكومية ولإجابات عليها.
- ح. التحقيقات التي تجريها النيابة العامة أو الضابطة العدلية أو الأجهزة الأمنية بشأن أي جريمة أو قضية ضمن اختصاصها وكذلك التحقيقات التي تقوم بها السلطات المختصة للكشف عن المخالفات المالية أو الجمركية أو البنكية ما لم تأذن الجهة المختصة بالكشف عنها.
- ط. المعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الإقتصادية، والمعلومات عن العطاءات أو الأبحاث العلمية أو التقنية التي يؤدي الكشف عنها إلى الإخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية أو بالمنافسة العادلة المشروعة أو تؤدي إلى ربح أو خسارة غير مشروعين لأي شخص أو شركة.

ملاحظات إضافية على القانون:

1. تعيين مجلس المعلومات ينبغي أن لا يكون من الحكومة بل بطريق الإنتخاب من مجلس النواب لتحقيق الإستقلالية عن الحكومة، أو بطريقة مناسبة أخرى تحقق الإستقلالية المطلوبة.
2. الصيغة في البند ب من المادة الخامسة عامّة ويمكن أن ينطبق عليها أي شيء في الإستثناءات، ما دامت الإستثناءات المذكورة في المادة الثالثة عشرة فينبغي شطب المادة الخامسة إذ لا ضرورة لها.
3. مدة الإجابة طويلة ونبغي جعلها ثلاثة أسابيع ويمكن تمديدها ثلاثة أسابيع في حالات إستثنائية.
4. مدة عمل المجلس والمفوض قصيرة ونبغي تمديدها من ثلاث سنوات إلى سبع سنوات للإستقرار ويمكن تمديدها مرة واحدة فقط.
5. ينبغي شطب المادة السابعة لأنها مضمّنة في الاستثناءات.
6. يجب تضمين عقوبات على المسؤول الذي يتلف وثائق بسوء نية.
7. دراسة جديدة للإستثناءات وشطب الجمل ذات التفسير العام.
8. رفع التقرير السنوي من مجلس المعلومات إلى مجلس النواب وليس مجلس الوزراء مثل تقرير ديوان المحاسبة.
9. شطب ذي مصلحة مشروعة في المادة الرابعة وإتاحة الحصول على المعلومات لأي أردني وبدون تعليق.
10. ينبغي تجريم من يتلف الوثائق العامة.

تم تقديم هذه التوصيات خلال المؤتمر الذي عقده مؤسسه الأرشيف العربي ومنتدى الشفافية الأردني وتم تقديمها إلى المجلس الأعلى للإعلام الذي وعد بدراستها جدياً وتقديم مقترحات لمجلس والنواب قبل إقرار القانون. كان من المفترض أن يتم مناقشة المشروع في الدورة الحالية التي كانت ستبدأ في شهر أكتوبر /

تشرين أول من العام 2005، لكن صدرت إرادة ملكية بتأجيل الدورة إلى شهر ديسمبر/ كانون الأول والذي عندها سيكون البرلمان مشغولاً بمناقشة العديد من القوانين ومناقشة الموازنة للعام المقبل، مما سيؤخر إقرار القانون لكنه ممكن أن يعطي وقتاً للمزيد من الحملات والدراسات للتأثير على إخراج قانون عصري يعطي فعلياً الحق للمواطن الأردني بالوصول إلى المعلومات.

مؤسسة الأرشيف العربي

Arab Archives Institute

aainstitute@gmail.com