سلسلة تقارير (7)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

حق المواطن في الحصول على المعلومات العامة

في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

المحتويات:

مدخل عام.....
فلسفة الجهاز كمحصل للمعلومات وناشر لها
الإطار القانوني المنظم لعمل الجهاز
قانون الإحصاءات العامة
اللوائح التنفيذية
مواثيق يلتزم بها الجهاز

البنية المؤسسية للجهاز وحق الحصول على المعلومات
إدارة الجهاز
دائرة النشر والتوثيق
الصفحة الالكترونية
النشر الإلكتروني
المكتبة
دائرة تطوير الأنظمة
قسم خدمات الجمهور
الإعلان عن المعلومات الإحصائية ونشرها
علاقة الجهاز مع وسائل الإعلام
التبادل المعلوماتي
النتائج والتوصيات

الجهة المنفذة: مؤسسة مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

إعداد: السيد جبريل محمد، السيدة نداء حنيطي
إشراف: د. عزمي الشعيبي- منسق عام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان

شباط ٢٠٠٧

شباط 2007

مدخل عام

تعتبر الأجهزة الإحصائية في جميع دول العالم ركناً أساسياً من أركان المجتمع المدني، ويناط بها عادة مهمة توفير البيانات والإحصاءات الضرورية لصانعي السياسات التنموية والتخطيطية في أية دولة. وتتولى الحكومات توفير كافة الوسائل المادية والمعنوية من أجل إنجاح مهام دوائر الإحصاء في دولها، وقيامها بمهامها التقليدية بشكل موضوعي وفعال وعلمي، وذلك اعترافاً منها بأهمية دور هذه الأجهزة.

إن عملية توفير إحصاءات رسمية وغير منحازة، وتوعية الرأي العام عن طريق تقديم المعلومات من خلال وسائل متعددة، من المهمات الرئيسية لأجهزة الإحصاء بشكل عام والتي تقوم بذلك من خلال نشر المعلومات العامة وتبويبها وتأمينها لطالبيها والمشاركة الفعالة في بناء وتطوير السجلات الإدارية والمركزية المختلفة، لتلبية احتياجات المجتمعات الإدارية والإحصائية.

كما أن علاقة هذه الأجهزة بالجمهور وبالمؤسسات البحثية والأكاديمية، بالإضافة إلى علاقتها بمراكز صنع القرار وقيامها بخدمة الاحتياجات الأساسية لرجال الأعمال والمؤسسات الاقتصادية فيما يتعلق بالمعلومات الإحصائية المختلفة تعتبر حاسمة في أداء هذه الجهات لمهامها بشكل فعال. وبما أن توفير البيانات والإحصاءات الضرورية لصانعي السياسات التنموية والتخطيطية هو من أهم مبررات قيام ومهام أجهزة الإحصاء، فإن عملية تسهيل حصول تلك الجهات على المعلومات الدقيقة والحديثة في الوقت المناسب، بالإضافة إلى التزام أجهزة الإحصاء بعملية نشر هذه المعلومات وتأمينها لطالبيها مع تحديد دقيق للاستثناءات ومبرراتها بشكل يمنع حجب المعلومات عن طالبيها بحجة الحفاظ على المعلومات الشخصية أو لمبررات أمنية، وكذلك التزام أجهزة الإحصاء بالحفاظ على معقولية تكاليف الحصول على هذه المعلومات، تعتبر شروطا أساسية في نجاح هذه الأجهزة في تحقيق أهدافها.

من هنا تبرز أهمية حق الجمهور في الحصول على المعلومات والإحصاءات المختلفة التي يقوم بتوفيرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ولكن إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن مفهوم حرية الحصول على المعلومات لا يقتصر على تزويد المعلومات للجمهور عند الطلب، ولكنه يتعداها إلى إلزام الجهات العامة بجمع المعلومات المتعلقة بعملها وحفظها ونشرها للجمهور وتوعيته بقطاعاته المختلفة بهذه المعلومات، وكيفية الحصول عليها، ولكي يتمكن الجهاز من القيام بذلك، لابد من توفر إرادة سياسة لدى قيادته يعبر عنها بلائحة تصدر عنه تضمن الإجراءات البسيطة لعملية الحصول على المعلومات وتحددها، جنبا إلى جنب التأكد من وجود بنية مؤسساتية تسهل تنفيذ هذا الحق وتضعه موضع التطبيق.

من هنا يهدف هذا التقرير إلى معرفة مدى التزام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني كمؤسسة رسمية من خلال القوانين واللوائح التي تنظم عمله من جهة، ومدى انعكاس ذلك في بنيته المؤسساتية الإدارية والوظيفية من جهة أخرى، بحق المواطن في الحصول على المعلومات العامة والآليات المتبعة لتنفيذ ذلك.

فلسفة الجهاز في جمع المعلومات ونشرها

تقوم فلسفة عمل الجهاز على أساس أن الإحصاءات هي «سلعة عامة»، ويحق لجميع أفراد المجتمع الحصول عليها، حيث يقوم الجهاز بجمعها وإعدادها ونشرها حسب الأنظمة والتعليمات المعمول بها، بموجب القانون الفلسطيني، مع مراعاة سرية البيانات وخصوصية الأفراد والمؤسسات باعتبار أن الباحثين لا يحتاجون إلى البيانات الفردية بقدر ما يحتاجون إلى المعلومات التجميعية العامة. وتأتي هذه الفلسفة منسجمة مع روح قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لعام 2000 ومع توصيات الأمم المتحدة فيما يتعلق بعمل الإحصاءات الرسمية.[1]

لكن لا يوجد في قانون الإحصاءات العامة نص صريح حول التزام الجهاز بمبادئ المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما لا تتوفر لدى الجهاز وموظفيه معرفة قانونية شاملة بهذه المادة، والتي تتيح لكافة المواطنين حق الحصول على المعلومات العامة المتوفرة لدى الجهاز، بما فيها المعلومات المتعلقة بالجوانب المالية والإدارية للجهاز، إنما نجد ذلك متبعا في الجهاز بشكل تنفيذي عملي إلى حدود معينة. فلم يكن الالتزام المسبق والواعي بالمادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هو المنطلق لدى الجهاز المركزي لتعميم المعلومات التي يعمل على تجميعها وإعدادها، بل انطلق الجهاز في ذلك من فكرة أن تقوية الجمهور في هذا المجال هو الضمان لتنفيذ الحكم الصالح، حيث أن مفهوم الحكم الصالح يفترض حق الحصول على المعلومات العامة[2]، وجاءت المادة (4) من قانون الإحصاءات العامة لتؤكد هذا التوجه " يحق لجميع أفراد المجتمع الحصول على الإحصاءات الرسمية التي يقوم الجهاز بجمعها وإعدادها ونشرها، حسب الأنظمة والتعليمات المعمول بها، مع مراعاة سرية البيانات وخصوصية الأفراد «. كما نجد التزام الجهاز بهذه المادة في مقدمة إحدى نشرات الجهاز والتي أشارت إلى أن: « الحق في الحصول على المعلومات يحتاج إلى جهد كي تقدم هذه المعلومات بطريقة دقيقة وموضوعية وغير منحازة»[3].

ومن المهمات الرئيسية للجهاز المركزي للإحصاء في مجال نشر المعلومات الاحصائية وتبويبها وتأمينها لطالبيها وفق قانون الإحصاءات العامة، و وثائق الجهاز المختلفة، والصفحة الالكترونية:

1. توفير البيانات والمعلومات الإحصائية في كافة المجالات الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية بصورة دقيقة وحيادية.
2. توفير إحصاءات رسمية وغير منحازة، وتوعية الرأي العام عن طريق تقديم المعلومات من خلال وسائل متعددة.
3. التعاون مع الجامعات ومؤسسات البحث الأخرى، وخدمة الاحتياجات الأساسية لرجال الأعمال والمؤسسات الاقتصادية فيما يتعلق بالمعلومات الإحصائية المختلفة.
4. التعاون مع المؤسسات العامة في مجال إجراء المسوحات ونشر نتائجها.
5. إنشاء مكتبة تضم الإحصاءات الفلسطينية والدولية ونظام فهرسة للتعدادات والمسوحات الفلسطينية.
6. المشاركة الفعالة في بناء وتطوير السجلات الإدارية والمركزية المختلفة، لتلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني الإدارية والإحصائية.
7. إصدار كتاب إحصائي سنوي.

الإطار القانوني المنظم لعمل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

يعتبر قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000 واللوائح التنفيذية المفسرة له لدى الجهاز هي المرجعية القانونية لعمل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني التي تنظم عمله في كافة الجوانب، ومنها ما يتعلق بحق المواطن في الحصول على المعلومات الإحصائية.

قانون الإحصاءات العامة

يعتبر قانون الإحصاءات العامة من أهم التشريعات الفلسطينية في مجال حق المواطن في الحصول على المعلومات العامة بمختلف جوانبه، وذلك من خلال تأكيده المباشر والصريح على حق المواطنين في الاطلاع على المعلومات والبيانات، من حيث إلزامه للجهاز بجمع المعلومات وتصنيفها ومعالجتها، وبتوفير

1 **الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني**، 2005. نشرة خاصة حول مسيرة الجهاز، رام الله – فلسطين،2005

2 مقابلة مع لؤي شبانة، رئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله، 2006/10/10.

3 مركز الإحصاء الفلسطيني، الخطة الشاملة لإعداد الإحصاءات الرسمية الفلسطينية، ط2، رام الله، 1995، ص8

الآليات والأدوات اللازمة لتوعية الرأي العام بهذه المعلومات، وضرورة نشرها والإعلان عنها وتأمينها لطالبيها، فقد جاء في المادة (4) منه:

«يحق لجميع أفراد المجتمع الحصول على الإحصاءات الرسمية التي يقوم الجهاز بجمعها وإعدادها ونشرها، حسب الأنظمة والتعليمات المعمول بها، مع مراعاة سرية البيانات وخصوصية الأفراد»[4].

وعلى الرغم من تأكيد القانون في هذه المادة على سرية المعلومات التي يجمعها الجهاز، إلا أن هذه السرية محددة ومفسرة في القانون في المادة (17) منه، حيث تتضمن المعلومات السرية البيانات الفردية التي تتيح كشف المبحوثين وهوياتهم، سواء كانوا أفرادا أم شخوصا اعتباريين، كما استدرك القانون في المادة (18) الاستثناءات المتعلقة بهذه السرية، حيث سمح بالكشف عن المعلومات التي تصنف أصلا بالسرية في حالة زوال مبررات السرية من خلال موافقة من تتعلق بهم البيانات والمعلومات خطيا على نشرها، أو في حالة نشرها مسبقا من قبل جهة قضائية.

كما تضمن القانون في المادة (3) منه والمتعلقة بمهام الجهاز إلى أهمية توعية الرأي العام عن طريق تقديم المعلومات له من خلال وسائل متعددة:

«...3 - توعية الرأي العام عن طريق تقديم المعلومات من خلال وسائل الإعلام والتعاون مع الجامعات ومؤسسات البحث الأخرى....

9. إنشاء مكتبة تضم الإحصاءات الفلسطينية والدولية ونظام فهرسة للتعدادات والمسوحات الفلسطينية

10. المشاركة الفعالة في بناء وتطوير السجلات الإدارية والمركزية المختلفة لتلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني الإدارية والإحصائية

11. إصدار كتاب إحصائي سنوي...».

جعلت هذه المادة من تقديم الجهاز للمعلومات حق للرأي العام من جهة، وواجب على الجهاز من جهة أخرى، عدا عن إلزام الجهاز بإنشاء مكتبة إحصائية تضم الإحصاءات الفلسطينية والدولية، وتلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني المعلوماتية من خلال بناء وتطوير السجلات الإدارية والمركزية المختلفة.

كما يلزم القانون في المادة (13) منه المؤسسات الحكومية والوزارات بإنشاء وحدات للإحصاء فيها تكون على علاقة منتظمة مع الجهاز وتتقيد بمعاييره، فيما يعطي القانون في المادة (14) حقا للجهاز بالحصول على السجلات الإدارية لهذه المؤسسات والوزارات:

«..-2 للجهاز الحق في الحصول على بيانات السجلات الإدارية المستخدمة في المؤسسات الحكومية لاستخدامها لأغراض إحصائية».

اللوائح التنفيذية المنظمة لعمل الجهاز

لدى الجهاز عدة لوائح تنفيذية حسب مقتضيات مواد في القانون، منها ما يتعلق بتنظيم العلاقة بين الجهاز والمؤسسات الحكومية، ومنها ما يتعلق بتأسيس مراكز التدريب الإحصائي، أو بشأن التعدادات، وما يهمنا منها في مجال جمع ونشر المعلومات وتبويبها وتأمينها للجمهور ما يلي:

1. لائحة تتعلق بجمع ونشر البيانات الإحصائية.
2. لائحة تتعلق بسرية البيانات والمعلومات.
3. لائحة تتعلق بإنشاء المكتبة.

ففي مجال جمع ونشر البيانات الإحصائية، تحدد اللائحة أنواع البيانات الإحصائية وطرق جمعها، وتتيح اللائحة نشر كل ما يتم جمعه فيما حدده القانون في مادته الخامسة، والتي تشير إلى المجالات التي يحق للجهاز إجراء الإحصاءات وجمع البيانات فيها ونشرها، وتعطي الجهاز الحق بنشر البيانات الإحصائية الرسمية كجهة رسمية وحيدة، وتحدد نظاما لنشر المعلومات وتعميمها، حيث يمثل مستخدم البيانات في هذا النظام عنصرًا هامًا في العملية الإحصائية، فلا بد أن يتاح له استخدام البيانات الإحصائية بأفضل وأسهل وأسرع الطرق، وأن تكون ذات جودة ومصداقية عالية، وأن تتاح في الوقت المناسب بدون أي تأخير، وذلك حسب جداول النشر الزمنية التي يعلن عنها مسبقًا، ومن خلال أدوات النشر المختلفة، والتي تتضمن أدوات وآليات تقليدية، مثل: التقارير الإحصائية، والملخصات التنفيذية، والبيانات الصحفية، والمطويات ولوحات الحائط، ونشرات عبر الفاكس، وأدوات حديثة مثل النشر باستخدام الوسائل الإلكترونية عبر الانترنت من خلال الصفحة الالكترونية للجهاز، والأقراص المدمجة، والنشر من خلال البيانات المؤهلة للاستخدام العام.

4 www.pcbs.gov.ps

وتصنف البيانات حسب اللائحة إلى:

- بيانات متاحة للجميع مجانا: وهي الجداول التجميعية المنشورة سواء في كراسات وكتب، أو على أقراص مدمجة، بعد تأهيلها للنشر. ويقصد بالتأهيل للنشر هو تصفية البيانات من المعلومات الفردية.
- بيانات تقدم مقابل كلفتها: وذلك سواء من خلال دفع ثمن التقارير المطبوعة أو التقارير المخزنة على أقراص مرنه، أو مقابل الاشتراك الشهري أو السنوي في مطبوعات الجهاز، وترك تقدير الكلفة والبدل لرئيس الجهاز حسب تعليمات معلنة يصدرها في ذلك.

أما اللائحة المتعلقة بسرية البيانات والمعلومات، فقد جاءت لتنظم آليات وإجراءات الحفاظ على السرية المنصوص عليها في قانون الإحصاءات العامة، وهي المعلومات الفردية التي تسمح بالكشف عن هويات وشخصيات المبحوثين، وقد هدف الجهاز في ذلك إلى الحفاظ على خصوصيات الأفراد وإزالة حاجز الخوف لديهم من تسرب المعلومات التي يدلون بها عند طلب بيانات إحصائية منهم لضمان تعاونهم[5]، يضاف إلى البيانات والمعلومات السرية والتي لم يتم التطرق لها في قانون الإحصاءات العامة، أو في اللوائح التنفيذية وإنما ترك الأمر في تحديدها لتقديرات رئيس الجهاز «معلومات تقدم لأشخاص وجهات خارجية يقدر الجهاز أن تقديم المعلومات لهم يشكل «خطرا على الأمن الوطني»[6]، إذ لا توجد تعليمات أو معايير تنفيذية توضح ما هي البيانات التي يمكن حجبها، أو ما هي الجهات التي يتم حجب المعلومات عنها لأنها تؤثر على الأمن الوطني.

وحسب اللائحة التنفيذية الخاصة بالمكتبة، فإن المكتبة تشكل أحد المصادر الهامة لتوفير المعلومات من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وهي مؤسسة عامة تفتح أبوابها لجميع الناس بمستوياتهم وشرائحهم المختلفة، وتهدف إلى نشر الوعي الثقافي بشكل عام والوعي بالثقافة الإحصائية بشكل خاص في فلسطين، واقتناء النتاج الفكري الذي يصدر في فلسطين ويتعلق بموضوعات الإحصاء والموضوعات العلمية الأخرى ذات العلاقة، وجمع وحفظ التقارير والمطبوعات الإحصائية التي تصدر عن الجهاز سواء كانت مطبوعة أو مخزنة على أقراص مرنه، وجمع وحفظ التقارير والمطبوعات الخاصة بالإحصاء الصادرة عن أجهزة الإحصاء العربية والدولية، وتقديم الخدمات المكتبية، وخدمات التصوير والإعارة على المستوى الوطني لكافة فئات المجتمع، وفق تعليمات محددة ومعلنة.

مواثيق يلتزم بها الجهاز

يستند الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في نشاطه، وفي توفيره للمعلومات والبيانات الإحصائية بالإضافة إلى قانون الإحصاءات العامة واللوائح التنفيذية المتعلقة به إلى مدونات سلوكية دولية ومواثيق محلية خاصة بالجهاز، فهو عضو في النظام الدولي للنشر العام الصادر عن صندوق النقد الدولي[7]، وهو نظام صادر عن صندوق النقد الدولي يضم في عضويته 78 دولة، وتكمن أهمية الاشتراك في هذا النظام بأنه ينص على ضرورة تطوير جودة وحداثة وشفافية ودقة البيانات الإحصائية، وتوسيع دائرة الاطلاع والاهتمام والاستخدام للبيانات الإحصائية من خلال النشر، وتعتبر العناصر السابقة شروطا ضرورية للعضوية. وبمراجعة أحد الارتباطات اللاكترونية لصندوق النقد الدولي وجدنا صفحة خاصة تفهرس البنود اللازم توفرها في البيانات الإحصائية الفلسطينية[8]. كما وجدنا بيانات إحصائية وفرها كل من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة المالية وسلطة النقد، ووزارة التربية والتعليم كأعضاء في هذا النظام.

كما عمل الجهاز على تطوير مدونة سلوك خاصة به «ميثاق الممارسة الإحصائية الجيدة» وأعلن التزامه بها في تعامله مع المعلومات ومع مصادرها ومستخدميها، وقد انسجم هذا الميثاق أو (مدونة السلوك للجهاز) مع قانون الإحصاءات العامة ولوائحه التنفيذية المختلفة، سواء فيما يتعلق بنوعية المعلومات الإحصائية التي يعمل الجهاز على الإعلان عنها ونشرها، أو من حيث الحفاظ على سرية البيانات الفردية، بالإضافة إلى تطرقه لقضايا لم يتم التطرق لها في القانون أو باللوائح التنفيذية بشكل مفصل، أهمها تأكيده على أهمية عدالة الوصول للبيانات الإحصائية من خلال التزامه بتطوير آليات إتاحة الإحصاءات للعموم بأسلوب عادل، وقضية تكلفة الحصول على المعلومات الإحصائية التي لم يتم التطرق لها في القانون والتي ترك تقديرها في اللوائح التنفيذية لرئيس

5 اللائحة التنفيذية المتعلقة بسرية البيانات الإحصائية والحفاظ عليها.

6 مقابلة مع لؤي شبانه، رئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله، 2006/10/10

7 انضم الجهاز لهذا النظام عام 2004، بهدف تحسين مستوى الشفافية في نشر البيانات الإحصائية.

8 http://dsbb.imf.org/Application

الجهاز، حيث يلتزم الجهاز بشكل واضح وصريح من خلال المدونة ب »عدم جعل التكلفة عائقا أمام حصول المواطنين عليها، من خلال التزامه بالبحث باستمرار عن وسائل تقليل كلفة الإحصاءات الرسمية »[9] وهو الأمر الذي يتفق بشكل مباشر وواضح مع مبدأ معقولية تكاليف الحصول على المعلومات.

خلاصة:

من خلال مراجعة قانون الإحصاءات العامة، واللوائح التنفيذية المنظمة لعمل الجهاز المركزي للإحصاء، نجد أنفسنا أمام إطار قانوني في صيغته العامة يفتح المجال واسعا أمام الحصول على المعلومات والبيانات التي يعمل الجهاز على جمعها، مع وجود نظام يحدد آليات تسهل الحصول عليها ونشرها، بل أكثر من ذلك نجد هذا النظام يوفر آليات للتطوير المستمر لتحسين نوعية هذه المعلومات وأساليب تقديمها وفق ما تقتضيه الحاجات المتغيرة، ووفق مستوى معالجتها والجهد اللازم لإخراجها، كما أن التزام الجهاز بالنظام الدولي للنشر العام الصادر عن صندوق النقد الدولي ومدونة السلوك الصادر عنه، تعتبر التزاما إضافيا من قبل الجهاز في تطبيق حق الحصول على المعلومات، التي يعمل على جمعها، وبالرغم من الصيغ العمومية في اللوائح التنفيذية وخاصة فيما يتعلق بالآليات العملية للتنفيذ. وبالرغم من أنه لا توجد أية وثيقة أو نص قانوني أو قرارات أو تعليمات صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء يشير إلى الالتزام بمبادئ المادة ١٩ المتعلقة بمعايير حق الاطلاع على المعلومات العامة، إلا أن القانون المنظم لعمل الجهاز ولوائحه التنفيذية، كذلك مدونة السلوك الخاصة به تأخذ بروح هذه النصوص وتمارسها، سواء من حيث الالتزام بمبدأ الكشف المطلق عن المعلومات وتحديد البيانات السرية ومبرراتها بدقة، أو من حيث تسهيل آليات الحصول عليها، وتوعية الجمهور بوجود هذه المعلومات وأهميتها، بالإضافة إلى الالتزام بمعقولية تكاليف الحصول عليه،ا والالتزام بعملية النشر بأساليب مختلفة، وأكثر من ذلك التماس التغذية الراجعة من المستخدمين حول رضاهم عن نوعية المعلومات وآليات إتاحتها بهدف تطويرها.

9 **الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني**، ميثاق الممارسات الفضلى للإحصاءات الرسمية. رام الله - فلسطين2005

البنية المؤسسية للجهاز وحق الحصول على المعلومات

يدار الجهاز بشكل مركزي، فإداراته كلها تتبع مباشرة لرئيس الجهاز، وتنقسم هذه الإدارات وظيفيا إلى دوائر وأقسام متخصصة، وتتبع مكتب رئاسة الجهاز دوائر المحافظات جميعها. وهي تعمل كدوائر تنفيذية سواء في جمع المعلومات أو تقديم خدمات للجمهور طالب المعلومات، فيما لا تملك هذه الدوائر حق النشر المستقل لهذه المعلومات[10].

عدا عن دوائر المحافظات، يدار عمل الجهاز من خلال تسع إدارات مقسمة إلى دوائر وأقسام معتمدة الدمج بين العمل الوظيفي للجهاز وأسلوب الإدارة العامة لمؤسسة حكومية. فالجهاز في هيكليته الإدارية يتشكل من:

أ- مكتب الرئاسة: وهو ذا طابع إداري، يضم الديوان والعلاقات العامة، والمشاريع وبرامج التمويل، والرقابة الداخلية.

ب- دوائر متخصصة: تتضمن الشؤون الإدارية والمالية ودوائر الإحصاءات(السكانية والاجتماعية، الاقتصادية، الجغرافية، أنظمة المعلومات، العمل الميداني، التعداد، التخطيط والتطوير والتنسيق الإحصائي)، ويتفرع عن كل دائرة وحدات وأقسام أكثر تخصصا.

ما يعنينا هنا هو دوائر أنظمة المعلومات والتي تتضمن دائرة النشر والتوثيق، ودائرة تطوير الأنظمة باعتبارهما مختصتين بتوفير المعلومات للجمهور وتسهيل حصوله عليها.

دائرة النشر والتوثيق:

تتركز مهماتها وفق اللائحة الداخلية لها في إعداد البيانات بشكل قابل للنشر بطريقة سهلة. وتزويد طالبي البيانات من داخل وخارج الجهاز بما يحتاجونه، وإعداد المواد الخاصة بالنشر على الشبكة العالمية ومتابعة المستجدات من نشرات ومشاريع وغيرها، ومتابعة تحديثها بشكل دوري. وتوثيق البيانات الخاصة بالمشاريع والمسوح التي يقوم بها الجهاز، وحفظ نشرات الجهاز وتخزينها بطريقة يسهل الرجوع إليها، وإعداد نشرات عن المنتجات الإحصائية، والتواصل مع المستفيدين ودراسة احتياجاتهم والعمل على تلبيتها،

10 مقابلة مع لؤي شبانة، رئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله، 2006/10/10

وإعداد السياسات والاستراتيجيات الخاصة بنشر البيانات والإحصائيات، وتأهيل البيانات الخام للاستخدام العام مع التوثيق المناسب.

وحدد الجهاز مرجعية الاتصال بالجهاز للحصول على البيانات الخام من خلال هذه الدائرة التي تقوم بهذه المهام من خلال وحدات أو أقسام متخصصة تتضمن:

الصفحة الالكترونية

تشرف الدائرة على القسم المتخصص بالصفحة الالكترونية الخاصة بالجهاز والمتوفرة باللغتين العربية والإنجليزية، وتغذيتها بالمعلومات، بالإضافة إلى الإشراف على الصفحة الداخلية المخصصة لموظفي الجهاز، والتي تضمن تدفق المعلومات والقرارات الداخلية والنشاط الداخلي للمؤسسة، حيث يتواصل موظفو الجهاز الكترونيا من خلالها.

وللقسم المشرف على الصفحة مهمات مكتوبة تتضمن (تطوير قواعد البيانات الإحصائية، وتطوير القائمة البريدية الخاصة بمستخدمي الجهاز، وتحديث الصفحة الإلكترونية بمخرجات وأخبار الجهاز بصورة مستمرة، ومتابعة البريد الإلكتروني الوارد على الصفحة الإلكترونية، وإعداد التقارير الدورية من تقرير تحديث الصفحة الشهري وتقرير زوار الصفحة الشهري).

وبالنظر للصفحة الالكترونية للجهاز نجدها متشعبة منهجيا، حيث تحتوي على كميات هائلة من البنود والأيقونات التي تقدم صورة شاملة عن عمل الجهاز، كما تقدم صورة عامة عن الإحصاءات الفلسطينية في مختلف القطاعات التي حددها القانون.

وأصبح الاعتماد على الإنترنت في الحصول على الإحصائيات من الجهاز يشكل جزءًا كبيرًا ومهمًا من سياسة وعملية النشر في الجهاز، ويبدو ذلك واضحا من خلال العدد الكبير من الزوار الذين يترددون على صفحة الجهاز.

النشر الإلكتروني

يتولى هذا القسم مهمة القيام بتصميم مخرجات الجهاز الإحصائية للنشر الخاص مثل (CD-ROM)، ويتم النشر الكتروني لهذه المخرجات بناء على طلب خاص من الجمهور، أومن خلال الاستعارة من المكتبة الالكترونية.

المكتبة

يتولى هذا القسم القيام بتوفير الخدمة المكتبية لرواد المكتبة من داخل وخارج الجهاز وتقديم خدمات الإعارة، وفهرسة وتصنيف وترتيب المقتنيات، وتحديث قاعدة بيانات المكتبة بصورة مستمرة والإشراف على خدمات المكتبة المختلفة (الإنترنت، الطباعة، التصوير).

وبناء على معاينة المنشورات والكتب والأقراص وقسم الخدمات الالكترونية المتوفرة في المكتبة، يمكن القول أن المكتبة تشكل مركزا معلوماتيا غنيا وسهل الوصول، ولا يحتاج الأمر لدخولها إلى أية إجراءات معقدة.

قسم خدمات الجمهور

يمثل هذا القسم الوحدة المسؤولة عن تلبية خدمات الجمهور من خلال قيامه باستقبال طلبات البيانات من الجمهور، وتوفير البيانات من مصادرها، وتجهيز الردود وإرسالها للجهات الطالبة، والرد على استفسارات الجمهور الهاتفية وتوثيقها، تحديث الجداول الإحصائية التراكمية بالتنسيق مع الإدارات المختلفة، وإعداد اتفاقيات بيع البيانات الخام (Micro Data) وتزويد المستخدمين بها.

ويتم طلب البيانات الإحصائية من خلال آلية سهلة للغاية، وذلك باستيفاء نموذج خاص يحدد من خلاله تفاصيل حول البيانات المطلوبة، حيث يوجد نموذج خاص لكافة الاستفسارات وطلبات خدمات الجمهور، ويرسل نموذج الطلب إلى قسم خدمات الجمهور بواسطة اليد أو الفاكس أو البريد الإلكتروني، الذي يرد بدوره على طالب المعلومة خلال مدة زمنية يتم إعلام طالب المعلومة بها مسبقا وبآلية أيضا يتم الاتفاق عليها مع طالب المعلومة، ولا تتعدى فترة تقديم المعلومات لطالبيها الثلاثة أيام.

دائرة تطوير الأنظمة:

تتولى دائرة تطوير الأنظمة القيام بتطوير وصيانة الأنظمة والتطبيقات المستخدمة، وتحويل وحفظ بيانات المشاريع الإحصائية وتحميلها على قواعد البيانات، ودعم المستخدمين وحل المشاكل الطارئة، وبناء قواعد البيانات الإحصائية (الفردية والتجميعية)، وحوسبة السجلات المركزية، وتحديثها بشكل آلي وتلقائي. وتحتوي الدائرة على:

قسم بنك المعلومات الإحصائية

يتولى هذا القسم مهمة بناء وتطوير بنوك المعلومات وقواعد البيانات الإحصائية بكافة أشكالها (التفصيلي والتجميعي)، وتحميل البيانات من المسوح والسجلات الإدارية على قواعد البيانات، وبناء أنظمة النشر الإلكتروني، والتجاوب مع خدمات الجمهور في هذا المجال وحفظ وأرشفة قواعد البيانات.

الإعلان عن المعلومات الإحصائية ونشرها

حافظ الجهاز على الالتزام بنظام نشر المعلومات المتضمن في اللائحة التنفيذية المتعلقة بالنشر. حيث عمل على نشر بياناته بوسائل متعددة ومتنوعة منها:

1. النشر التقليدي: والذي تضمن عملية نشر المطويات الورقية بأشكال تعددت بين التقارير ولوحات الحائط وكتيبات الجيب ونشرات عبر الفاكس وغيرها من الأشكال.
2. النشر الكتروني: والذي تضمن النشر عبر الانترنت من خلال الصفحة الالكترونية، بالإضافة إلى الأقراص المرنة (CDs)، وقد قام الجهاز بتحميل جميع النشرات والتقارير الصادرة عنه على هذه الأقراص بحيث يتم استعراضها بصورة تتيح التصفح والعرض بشكل سهل ومرن وجذاب وسريع. وقد قام الجهاز بتزويد نسخ من هذه الإصدارات لجهات متعددة داخل البلاد وخارجها.

وقد راعى الجهاز في كافة الوسائل السابقة على أن تنشر البيانات بفرص عادلة لكافة المستخدمين وبطرق سهلة وبسيطة للفهم، وقد تم فيها استخدام وسائل توضيحية مثل الرسومات والألوان بشكل يمكن القارئ من فهمها والاستفادة منها.

كما التزم الجهاز بعملية الإصدار الدوري لكتابه السنوي الذي أوجبه القانون (كتاب فلسطين الإحصائي وكتاب القدس والكتب السنوية الأخرى المتخصصة)،

كما يتم الإعلان عن البيانات التي يعمل الجهاز على جمعها ومعالجتها من خلال وسائل مختلفة، منها الرسائل المباشرة لمراكز البحث والوزارات والمؤسسات الدولية والجامعات وكذلك الإعلان عبر الصحف والصفحة الكترونية، بالإضافة إلى إعلانه عن الإجراءات الإدارية والفنية التي يتم فيها تهيئة البيانات وعرضها من من خلال صفحته الالكترونية.

ويعمل الجهاز على التماس التغذية الراجعة من الجمهور حول الخدمات والبيانات التي يقدمها من خلال الحوار والتواصل مع مستخدمي البيانات، خلال ورش العمل والمؤتمرات وغيرها من النشاطات التي ينفذها الجهاز بصورة دورية، كما يعمل الجهاز على تنفيذ مسح رضى مستخدمي البيانات لتحديد احتياجاتهم ومدى الاستفادة من البيانات الإحصائية التي يوفرها لهم، وكذلك تحديد أفضل السبل لتطوير وسائل توفير البيانات بالطرق المختلفة.

علاقة الجهاز مع وسائل الإعلام

حددت الفقرة الثالثة من المادة (3) من قانون الإحصاءات العامة العلاقة بين الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووسائل الإعلام «..توعية الرأي العام عن طريق تقديم المعلومات من خلال وسائل الإعلام والتعاون مع الجامعات ومؤسسات البحث الأخرى»، وعليه اعتمد الجهاز على وسائل الإعلام المحلية والدولية المسموعة والمقروءة والمرئية في نشر وتعميم بياناته، عبر تغطية أخباره ونشاطاته وفعالياته وإصدار التقارير والبيانات الصحفية عند إصدار أية مطبوعة أو نشرة إحصائية.

كما ينظمالجهاز المركزي للإحصاء مؤتمرات صحفية عند الإعلان عن أي موضوع إحصائي تم تنفيذه، ويعمل على إجراء المقابلات الإذاعية والمرئية والمكتوبة مع المسؤولين في الجهاز.

وبهدف توعية الرأي العام، عمل الجهاز خلال الفترة السابقة على تقديم برنامج إحصائي في صوت فلسطين «برنامج أرقام إحصائية» بث مرتين في أسبوع للحديث عن أهم المؤشرات والبيانات الإحصائية، وتم عقد الندوات التلفزيونية المختلفة في محطات التلفزة المحلية، ويعمل على عقد لقاءات شهرية دورية مع العاملين في تلك المحطات بهدف التباحث والتشاور وتدريبهم على كيفية التعاطي مع المواضيع الإحصائية، حيث يقوم الجهاز كل شهر باختيار موضوع إحصائي معين، ويتم دعوة إحدى الشخصيات الرسمية المختصة حول الموضوع في السلطة الوطنية الفلسطينية، بهدف الحديث عن الموضوع المختار من كافة جوانبه.

كما يعقد الجهاز العديد من اللقاءات حول سوق العمل والبطالة وغلاء المعيشة والتعليم وغيرها من القضايا التي تهم الجمهور بشكل مباشر.

وللجهاز مركز إعلامي يهدف إلى مساعدة الإعلاميين والصحفيين على ترويج الرقم الإحصائي إعلاميا على المستوى المحلي والدولي، ويعمل المركز على نشر التقارير والبيانات ويحللها من الناحية الإعلامية.

التبادل المعلوماتي

يقدم الجهاز نشراته مجانا كهدايا للوزارات، والمؤسسات الحكومية(المدنية والعسكرية)، والجمعيات ومراكز الأبحاث، والجامعات والمكتبات العامة، والمؤسسات الإعلامية، والغرف التجارية، والممثليات المعتمدة لدى فلسطين، والقنصليات الأجنبية في القدس، والتنظيمات والحركات السياسية، والاتحادات والنقابات، وسفارات فلسطين في الخارج، ومراكز الإحصاء العربية والأجنبية، والدول والجهات الممولة لمشاريع الجهاز.

ويقوم الجهاز بإهداء مطبوعاته للمؤسسات خارج البلاد على اسطوانة ممغنطة وإهدائها كل أربعة شهور، يتم فيها تجميع النشرات التي صدرت خلال تلك الفترة.

كما يقوم الجهاز سنويا بتنظيم العديد من المعارض الخاصة بمطبوعاته في كافة مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، سواء في الجامعات أو الكليات أو الاشتراك في معارض خارجية، ويقوم الجهاز بتقديم نسبة خصم تبلغ 40 % من قيمة كل مطبوعة خلال تلك الفعاليات، وذلك حتى يتمكن الجميع من الاطلاع على مطبوعات الجهاز والاستفادة منها.[11]

خلاصة:

نجد أن البنية المؤسساتية للجهاز تتلائم وتنسجم مع متطلبات تنفيذ قانون الإحصاءات العامة ولوائحه التنفيذية فيما يتعلق بحق المواطن في الحصول على المعلومات التي يعمل الجهاز على جمعها، حيث يوجد لدى الجهاز وحدات خاصة وآليات معلنة وواضحة وسهلة للتعامل مع الجمهور وتلبية احتياجاتهم وطلباتهم من المعلومات المتوفرة لديه، كما يوجد لديه آليات للتحاور والتواصل مع جمهوره بهدف تحسين نوعية البيانات من جهة وآليات تقديم المعلومات ونشرها من جهة أخرى، ولدى الجهاز آليات لحفظ الوثائق والسجلات من التلف أو التخريب، وكذلك نظام يتضمن آليات محددة ومعلنة للنشر باستخدام وسائل وأدوات مختلفة متغيرة بشكل يستجيب للتغيرات المختلفة، ويضمن تحقيق الفرص المتساوية والعدالة في الحصول على المعلومات التي يعمل على جمعها.

11 **الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني** تجربة الجهاز في نشر وتعميم البيانات الإحصائية.
رام الله – فلسطين. 2005.

نتائج وتوصيات

النتائج

من خلال العرض السابق سنحاول هنا مقارنة واقع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مع المعايير العامة لحق المواطن في الحصول على المعلومات، ومع مشروع قانون حق الحصول على المعلومات الفلسطيني الذي يستند إلى المبادئ التي تتضمنها منظمة المادة 19[12] ، وذلك من جوانب (تعريف المعلومات العامة، والإطار القانوني المنظم لها، والكشف عن المعلومات العامة، وحفظ الوثائق، والنشر، ونطاق الاستثناء، الاستئناف ضد الرفض، وإجراءات التسهيل، والكلفة، الاجتماعات المفتوحة).

- في باب تعريف المعلومات هناك نوع من التطابق الكبير بين مشروع القانون وتعريف مركز الإحصاء للمعلومات، وعند تسمية مصادر المعلومات فإن مصادر كالمسوح، والوثائق والسجلات، وأشكال وجودها الكترونيا أو ورقيا أو على شكل خرائط...الخ موجودة في قانون الإحصاءات العامة، وفي مشروع القانون وفي اللوائح التنفيذية للقانون.
- في الإطار التشريعي ترجم مركز الإحصاء الفلسطيني قانون الإحصاءات العامة، من خلال إصدار اللوائح التنفيذية للقانون، ساعده ذلك على الممارسة العملية للتعامل مع الإحصاءات الرسمية، بما في ذلك السجلات العامة وحق المواطن في الاطلاع عليها.
- بالنسبة للكشف المطلق عن المعلومات والاستثناءات المتعلقة بذلك، يلتزم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني باعتبار المعلومات سلعة معروضة يمكن أن تقدم مجانا أو بكلفة، وهو في إطار القانون أوجد لوائح تنفيذية جعلت من المعلومة قابلة للاطلاع وفق نظام متدرج حسب الكلفة، فيما التزم الصيغة العامة كما وردت في القانون في تحديد الاستثناءات، خاصة فيما يتعلق بحماية الأفراد والمؤسسات المبحوثة، مع استثناءات عليها تحديدات مشددة تتعلق بالأمن الوطني، ويبدو أن هناك سلطة تقديرية عالية لرئيس الجهاز في تحديد مفهوم الأمن الوطني في ظل غياب لائحة تفسيرية لهذا المفهوم، وفي ظل غياب سياسة معلنة للسلطة الوطنية الفلسطينية بهذا المفهوم، وفي كل الأحوال فإن الاعتماد على السلطة التقديرية لرئيس الجهاز في تحديد ذلك يبقى غير كاف.
- لدى الجهاز آلية لحفظ الوثائق والسجلات من التلف أو التخريب، ووسائل لمنع القرصنة والدخول غير المرخص إلى مصادر المعلومات خاصة الخام منها، والتي تتعلق بمعلومات تكشف خصوصية الأفراد والمؤسسات.
- يقوم الجهاز بنشر المعلومات المتوفرة لديه ضمن معايير النظام الدولي للنشر العام، ويعتمد النشر بمطويات وكتب إحصائية، وتقارير ورقية، إضافة للنشر الالكتروني على الانترنت، وعلى أقراص مرنة، ولدي الجهاز مكتبة خاصة بمنشوراته بأنواعها المختلفة خاضعة لنظام فهرسة وتصنيف، إضافة إلى نظام للإعارة، عدا عن عقده لندوات تلفزيونية وبرامج إذاعية ومؤتمرات صحفية.
- تشكل دائرة خدمات الجمهور بوابة الوصول إلى المعلومات، فعبرها يتم تقديم طلب الحصول على المعلومات، ولها نظامها الخاص في هذا المجال، ولا يحتاج المستخدم أو طالب المعلومات لمراجعة الدوائر المختلفة للحصول عليها، فقسم خدمات الجمهور هو المكلف بذلك، وهو حلقة الوصل بين طالب المعلومات ومصدرها الأساسي في الجهاز. ويشكل هذا عملية تنظيم تسهل من الحصول على المعلومات.
- لا يوجد نظام مكتوب يحدد كلفة استخراج البيانات التي تحتاج إلى كلفة، لكن اغلب نشرات المركز تباع إما بأسعار زهيدة أو مجانية، وعدا ذلك فان الكلفة على تحصيل بيانات خاصة وتحتاج إلى جهد لتحضيرها، لا تشكل عائقا يمنع من الحصول عليها.

12 منظمة المادة 19: هي منظمة دولية غير حكومية أخذت اسمها وهدفها من نص المادة التاسعة عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتعمل هذه المنظمة على تعزيز حرية التعبير وحمايتها وتطويرها بما في ذلك الحصول على المعلومات ووسائل الاتصال.

- لا يوجد إجراءات معلنة لاستئناف المواطن في حالة رفض الجهاز تقديم بيانات أو معلومات له.

إننا أمام نظام مهني لجهاز يتعامل أساسا مع البيانات والمعلومات وفقا للقانون، وهو منظم على أساس هذا التعامل، وفي خدمة الحصول على المعلومات وتوفيرها للطالبين لها، وبالتالي ليس غريبا أن يتمتع عمل هذا الجهاز بميزة المهنية بالنسبة لبقية المؤسسات العامة الأخرى في التعامل مع حق الحصول على المعلومات.

التوصيات:

- في ضوء ما تقدم فإن أهم توصية يخرج بها هذا التقرير هي الاستناد إلى تجربة الجهاز في التعامل مع الجمهور والبناء عليها، باعتبارها الحالة الأكثر تقدما بين المؤسسات الرسمية الفلسطينية في مجال الالتزام بمبدأ حق المواطن في الحصول على المعلومات العامة وتنظيم التعامل معها، فيما يمكن القول أن هناك ضرورة لاستكمال التحديثات على الصفحة الالكترونية، ووضع جدول لكلفة الحصول على المعلومات والبيانات، وتوسيع صلاحيات دوائر المحافظات.
- عدا عن ذلك فإن التوصية الأهم والتي تتعلق بتوسيع الشفافية، هي أن من الضروري أن يقوم الجهاز بوضع لائحة تنفيذية مفصلة ومعلنة تحدد آلية استئناف المواطن في حالة رفض تسليمه معلومات عامة، بالإضافة إلى المعايير والحالات التي تصنف فيها المعلومات بأنها تهدد الأمن الوطني وتشكل خطرا عليه، كما يتم فيها تحديد المسؤولين عن تصنيف هذه المعلومات والإجراءات التي يتم إتباعها في عملية التصنيف، والمدة الزمنية التي تكشف فيها هذه المعلومات، وذلك حتى لا يعطى أي قرار إداري مناعة أو حصانة مطلقة.

الائتلاف
من أجل
النزاهة
والمساءلة
aman
أمان
Transparency Palestine

تعد أمان سلسة التقارير هذه بالتعاون مع عضو ائتلاف أمان
مؤسسة مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

إعداد الباحثان: السيد جهاد حرب ، د. أحمد أبو دية
إشراف: د. عزمي الشعيبي / المنسق العام لإئتلاف أمان

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

عمارة الريماوي – ط ١ شارع الارسال – رام الله
ص.ب ٦٩٦٤٧، القدس ٩٥٩٠٨
هاتف: ٩٥٠٦ ٢٩٨ ٢ ٩٧٢++ / ٤٩٤٩ ٢٩٧ ٢ ٩٧٢++
فاكس: ٤٩٤٨ ٢٩٧ ٢ ٩٧٢++
البريد الالكتروني: aman@aman-palestine.org
الصفحة الالكترونية: www.aman-palestine.org

مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

عمارة سعيد هيفا – ط ١ شارع الارسال – رام الله
ص.ب ١٨٤٥، رام الله – فلسطين
هاتف: ١١٠٨ ٢٩٥ ٢ ٩٧٢++
فاكس: ٠٢٨٥ ٢٩٦ ٢ ٩٧٢++
البريد الالكتروني: muwatin@muwatin.org
الصفحة الالكترونية: www.muwatin.org