هيئة النفاذ إلى المعلومة (الإطار العام لإحداثها، مراحل تركيزها ومهامها)

مُداخلة أعدّها

القاضي عدنان الأسود

نائب رئيس هيئة النفاذ إلى المعلومة

I-الإطار العام لإحداثهـا :
(أهميّة حق النفاذ إلى المعلومة)

- يحظى «حقّ النفاذ إلى المعلومة» Le droit d'accès à l'information بأهميّة بالغة على المستوى الدولي :

- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عدد 59 الصادر سنة 1946 اعتبر هذا الحق بمثابة حجر الزاوية لجميع الحقوق والحريات التي تُنادي بها الأمم المتحدة.

- تمّ ترسيخ هذا الحق في العديد من المواثيق الدولية وتم اعتباره كحق لصيق بحقوق الإنسان.

10 décembre 1948
Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

تجلّى ذلك في ما تضمّنه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان صلب المادة 19 التي جاء فيها : "لكلّ شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريّة اعتناق الآراء دون أي تدخّل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأيّة وسيلة كانت دون تقيّد بالحدود الجغرافية".

وفي ما نصّت عليه كذلك المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسيّة من أنه :

"... لكلّ إنسان حق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دون اعتبار الحدود سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها ".

بالنسبة لتُونس :

حقّ النفاذ إلى المعلومة يُعدّ مكسبًا من مكاسب الانتقال الديمقراطي الذي تعيشه البلاد.

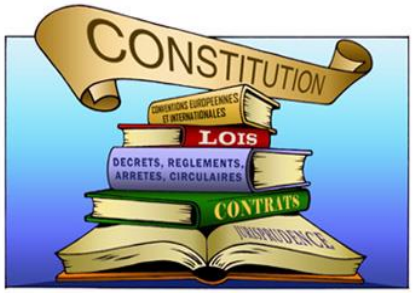
تمّ تكريسه في مرحلة أولى بمُقتضى المرسوم عدد 41 لسنة 2011 الصادر في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاذ للوثائق الإدارية للهياكل العمومية وذلك :

- تعزيزًا لمبدأ الشفافية،
- ولضمان حق كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة.

تضمّن المرسوم المذكور المبادئ والقواعد المنظمة للنفاذ إلى الوثائق الإدارية كما حدّد طبيعة الوثائق التي يمكن للمواطن الحصول عليها وضبط استثناءات النفاذ إليها.

انضمام تونس في جانفي 2014 إلى «شراكة الحكُومة المفتُوحة» (OPEN-GOV) مثّل خُطوة هامة في رسم السياسات العامة لتعزيز الشفافيّة والحق في نفاذ المواطن إلى المعلومة وذلك من خلال :

- إدراج التزامات واستحقاقات في إطار خطة العمل الوطنية الهادفة إلى تعزيز الإطار التشريعي والمؤسّساتي لضمان حُسن تكريس هذا الحق.
- استكمال تركيز مقومات المنظومة القانونية لمقاومة الفساد والحوكمة الرشيدة بالقطاع العام.



اعتبارًا لأهميّة هذا الحقّ، تمّ إدراجه ضمن الحقوق الدستورية بمُقتضى الفصل 32 من دستور 2014 والذي جعل من الدولة الضّامن الأوّل لهذا الحق.

DROIT CONSTITUTIONNEL

في هذا السياق صدر القانون عدد22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة لتنظيم أساليب ممارسة هذا الحق الدستوري وإجراءاته.

حدّد الفصل الأول من القانون الأهداف التي أُنشِئَ من أجلها من ذلك :

- ضمان الشفافية وتحقيق المساءلة خاصّة في ما يتعلّق بالتصرف في المرفق العام
- تحسين جودة أداء المرفق العام في علاقته بالمواطن.
- دعم الثقة في الهياكل الراجعة له.
- دعم مشاركة العموم في وضع السياسات العامة ومتابعة تنفيذها وتقييمها.

القانون عدد22 لسنة 2016 تميّز بشموليته مُقارنة بالمرسوم عدد 41 لسنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية وذلك :

- من ناحية توسيع مجال تطبيقه حيث وسّع في قائمة الهياكل العمومية التي يشملها.
- ومن ناحية طبيعة المعلومة التي لم تُعد تقتصر على الوثائق الإدارية بل شملت جميع المعلومات أيّاً كان تاريخها وشكلها والتي تُنتجها أو تتحصّل عليها الهياكل الخاضعة للقانون.

تميّز هذا القانون كذلك بـــ :

- بتقييده لمجال الاستثناءات صُلب الفصل 24 منه وذلك بحَصرها في مجالات مُضيّقة.

- من أهمّ الإضافات كذلك التي وردت بالقانون عدد 22/2016 هي«الحماية القضائية لحق النفاذ إلى المعلومة» وذلك من خلال إحداث هيئة النفاذ إلى المعلومة كهيئة عمومية مستقلة تتولى البتّ في رفض مطالب النفاذ في آجال مخُتصَرة و مُحدّدة بالقانون.

II.مراحل تركيز هيئة النفاذ إلى المعلومة

أ. تذكير بأهمّ مُسَوِّغات إحداث هيئة النفاذ إلى المعلومة :

هيئة النفاذ إلى المعلومة نصّ عليها القانون عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة ضِمن بابه السابع بالفصول 37 وما بعده من القانون وذلك ضمن الأحكام التي نظّمت الجانب المؤسّساتي Institutionnel لحقّ النفاذ إلى المعلومـة.

- فبالإضافة إلى إحداث خطة مُكلّف بالنفاذ إلى المعلومة ونائب له Chargé d’accès à l’information

- (وهي خطّة) تحُدث بمقتضى مُقرّر دَاخلي يَصدر في الغرض على مُستوى الهياكل الخاضعة لمقتضيات هذا القانون، إضافة إلى إمكانية إحداث هيكل داخلي بها يُعهد له تنظيم مختلف الأنشطة المتعلقة بالنفاذ إلى المعلومة ويُلحق مباشرة برئيس الهيكل،،،

بالإضافة إلى ما ذُكر وتجاوبًا مع اقتضته الممارسات الفُضلى التي استقرّ عليها العمل على المستوى الدولي في مجال تكريس مَبْدَأيْ الشفافية والمُساءلة.

مبدأي الشفافية والمساءلة

يُمثّلان مُجتمعَيْنِ جَوهَر

حقّ النفاذ إلى المعلومة

في هذا السياق

...اقتضت الممارسات الفُضلى وُجوب توفّر ثلاثة مستويات من الطعــُون

(Trois Niveaux de Recours)

و ذلك في حالات رفض تقديم معلومات موضوع مطلب نفاذ أو حُدوث مخالفات أو خُروقات أخرى قد تتعلّق بعدم احترام قواعد مُعالجة طلبات النفاذ إلى المعلومة.

هذه المستويات الثلاثة هي :

1. وجوب أن ينصّ القانون الوطني المتعلق بحقّ النفاذ إلى المعلومة على إمكانية الطعن الداخلي أو ما يُعرف بالتظلّم Le recours gracieux إلى سلطة أعلى صُلب الهيكل المعني نفسه (الفصل 29).

2. وجوب أن ينصّ القانون الوطني على ضمان طالب حقّ النفاذ في ممارسة طعن خارجي
L'interjection d'un recours externe
أمام جهاز رقابة إدارية أو مؤسّسة شبه قضائية مستقلة. (الفصل 30).

3. وجوب أن ينصّ القانون الوطني على درجة ثانية من التقاضي يُمارَسُ من خلالها الطعن أمام المحاكم (أي أمام القضاء). (الفصل 31).

في هذا السياق من جهةٍ، ومن أخرى، وفي إطار إقرار الآليات الكفيلة بتكريس حق النفاذ إلى المعلومة، الذي أقرّه ونظّمه القانون عدد 22 لسنة 2016، على أرض الواقع والسهر على حُسن تطبيق القواعد الخصوصية المتعلقة بممارسة حق النفاذ إلى المعلومة بصفة فعلية وملموسة كالبتّ في النزاعات المتعلقة بهذا الحقّ على غرار ما هو معمول به في أغلب القوانين المُقارنة وطبقا للمعايير الدولية المعتمدة في المجال ...

لكُل هذه الاعتبارات، تم إحداث هيئة النفاذ إلى المعلومة في تونس طبقا لمقتضيات الفصل 37 وما يليه من القانون عدد 22 لسنة 2016، وهي **هيئة عمومية مستقلة** تتمتّع بالشخصية المعنوية وتتشكّل من تركيبة مُنتخَبة وكتابة قارة نصّ عليهما القانون (الفصلين 40 و41 منه).

وفي الحقيقة، فإنّ إحداث هذه المؤسسة الجديدة يندرج بدوره وبشكل جوهري في إطار الأهداف العامة التي وُضِعت ورُسِمت للقانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلّق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة والمُتمثلة أساسا في تعزيز مبدأي الشفافية والمساءلة في القطاع العمومي ودعم ثقة المواطنين في الهياكل العمومية ومشاركتهم في وضع السياسات العمومية ومتابعة تنفيذها، وذلك من خلال التنصيص على مجموعة من الإجراءات التي تُشكّل في مجُملها منظومة متكاملة تُمكّن من التكريس الفعلي لحقّ النفاذ إلى المعلومة لفائدة المتعامل مع الإدارة والمرفق العام الإداري بشكل عام.

تتكوّن هذه المنظومة من العناصر الأساسية التاليــة :

- إقرار حقّ كل شخص طبيعي أو معنوي في طلب المعلومة والحصول عليها علاوة على المعلومات التي يتوجّب على الهيكل العمومي نشرها بمبادرة منه proactivement،
- ضبط إجراءات مسار النفاذ إلى المعلومة ومراحله La canalisation des demandes d'accès à l'information،
- التنصيص على إحداث خطة مكلّف بالنفاذ إلى المعلومة صُلب الهياكل الخاضعة لأحكام هذا القانون، يتولى بالخُصوص تلقّي مطالب النفاذ والسهر على مُعالجتها،
- تحديد استثناءات حقّ النفاذ إلى المعلومة ومعايير تطبيقها بشكل واضح،

- إحداث هيئة عمومية مستقلّة (شبه قضائية) للنفاذ إلى المعلومة تُكلف بالسهر على حُسن تطبيق القواعد المتعلقة بحقّ النفاذ وتبتّ، كدرجة قضائية أولى premier degré de juridiction، في النزاعات المتعلقة بهذا الحقّ مع إمكانية الطعن استئنافيا في قراراتها لدى المحكمة الإدارية،

- التنصيص على وجوب تركيز منظومة مُرَقْمَنة لجرد وتصنيف الوثائق الإدارية بكلّ الهياكل الخاضعة لأحكام هذا القانون بما يُيسّر ممارسة هذا الحقّ،

- التنصيص على عقوبات جزائية وأخرى تأديبية في صورة مخالفة أحكام هذا القانون.

ب. تذكير بمراحل تركيز الهيئة:

- إحداث هيئة النفاذ إلى المعلومة مرّ بطبيعة الحال بجميع المراحل التي نص عليها القانون عدد 22 لسنة 2016 انطلاقا من فتح باب الترشحات لعضوية الهيئة بقرار من رئيس اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب (اللّجنة الانتخابية) وكلّ العمل الذي قامت به هذه اللجنة في هذا الصدد من قَبُول ملفات الترشح والفرز الإداري لها وترتيب أفضل 3 مترشحين عن كل اختصاص من الاختصاصات المكوّنة لتركيبة الهيئة عن طريق التصويت السرّي على الأسماء ثم إحالة قائمة في تلك الأسماء على الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب التي تولت انتخاب أعضاء مجلس الهيئة بالأغلبية المطلقة لأعضائها عن طريق التصويت السرّي وكان ذلك بتاريخ 18 جويلية 2017.

- إثر ذلك صدر الأمر الحكومي المتعلّق بتسمية أعضاء هيئة النفاذ إلى المعلومة بتاريـخ 17 أوت 2017 وأدّى أعضاؤها عقب ذلك اليمين أمام رئيس الجمهورية بتاريـخ 20 سبتمبر 2017 وبذلك استكملت كل الإجراءات القانونية والشكلية الخاصة بتركيز الهيئة طبقا لما اقتضاه قانون إحداثها.

- بعد الانتهاء من هذه المرحلة، انطلق مجلس الهيئة في العمل على استكمال الجوانب الترتيبية واللوجستية والمادية الضرورية لانطلاق الهيئة في عملها مثل إيجاد مقرّ لائق ومُهيّأ لها وإعداد مشروع ميزانيتها التقديرية. وهُنا تجدر الإشارة إلى أنه واعتبارا إلى أن مرحلة تأسيس الهيئة أتت في مرحلة متأخرة من السنة المالية فإنه لم يتسنّ إفراد الهيئة بميزانية مُتكاملة خاصة بها ضمن مشروع قانون المالية لسنة 2018 ولهذا السبب وقع الاتفاق على منحها **اعتماد أولي بعنوان تسبقة** تتكرّر عند الحاجة لتتمكّن من الشروع في عملها وذلك إلى حين إفرادها بميزانية خاصة بها في مشروع الميزانية القادم بعنوان 2019.

- الخطوات القادمة من هذه المرحلة التأسيسية تتمثّل في استكمال إعداد النصوص التطبيقية والترتيبية الخاصة بالهيئة وهي بالأساس التنظيم الهيكلي للهيئة L'organigramme والنظام الأساسي الخاص بأعوانها ونظامها الداخلي. علما وأن إصدار النصين الأولين هو من الأهمية بمكان في مسار تركيز الهيئة وتوفير متطلبات عملها باعتبار أن هذين النصين سيُمكّنان الهيئة من استيفاء حاجياتها من الإطار البشري اللازم لمختلف مصالحها. مع الإشارة إلى أن مجلس الهيئة انطلق بعدُ في إعداد ومناقشة التنظيم الهيكلي للهيئة في ضوء المهام المسندة لها بموجب القانون.

- بخُصوص برنامج عمل الهيئة الحالي والمستقبلي على المديَيْن القريب والمتوسط، فيمكن القول بأنّ هذا البرنامج يستمدّ محتواه ومحاوره من مختلف المهام التي أوكلها القانون عدد 22 لسنة 2016 والمتمثلة خاصة في توليها البتّ في الدعاوى المرفوعة لديها في مجال النفاذ إلى المعلومة وإمكانية قيامها للغرض وعند الاقتضاء بالتحريات اللازمة على عين المكان لدى الهيكل المعني ومباشرة جميع إجراءات التحقيق وسماع كل شخص ترى فائدة في سماعه في إطار تحريها عن أسباب عدم إجابة طالب النفاذ إيجابيا عن طلبه.

ج. مهام هيئة النفاذ إلى المعلومة :

1) مهام رقابيّة (Le Monitoring)

تتولّى الهيئة في إطار مهامها الرقابية متابعة الالتزام بإتاحة المعلومة بمبادرة من الهيكل المعني بخصوص أصناف المعلومات التي حدّدها القانون وتكون هذه المتابعة إما تلقائيا من الهيئة أو على إثر تشكيّات من الغير.

2) مهام تحسيسية وتكوينيـة

La sensibilisation et la formation

- تضطلع الهيئة بمهام تحسيسية وتكوينية تتمثّل في العمل على نشر ثقافة النفاذ إلى المعلومة بالتنسيق مع الهياكل الخاضعة لأحكام القانون عدد 22 لسنة 2016 والمجتمع المدني وكذلك المؤسسات الجامعية والإعلام وكل المعنيين بتعزيز ثقافة الشفافية والمساءلة وذلك من خلال القيام بأنشطة تحسيسية وتكوينية لفائدة العموم والعمل على وضع الأدلة اللازمة حول حقّ النفاذ إلى المعلومة ووضعها على ذمّة العموم ونشرها وجوبا بموقع الواب الخاص بها.

3) مهام رقابيـة

Mission de contrôle

- تضطلع الهيئة كذلك بمهام رقابية أخرى تتمثّل في قيامها بتقييم دوري حول مدى تكريس حقّ النفاذ إلى المعلومة من طرف الهياكل الخاضعة لأحكام القانون عدد 22 لسنة 2016.

4) مهام استشارية

Organe consultatif

- للهيئة كذلك مهام استشارية كذلك تتمثّل في إبداءها الرأي وجوبا في مشاريع القوانين والنصوص الترتيبية ذات العلاقة بمجال النفاذ إلى المعلومة.

5) مهام تعديليـة

Mission de régulation

إن تطبيق الفصل 18 من القانون عدد 22 لسنة 2016 على أرض الواقع قد يُفرز بعض الحالات التي قد تتدخل فيها هيئة النفاذ إلى المعلومة كهيئة تعديلية لحسم الخلاف بخُصوص تنازع سلبي conflit négatif (مُحتمل الحدوث) بين قرارين سلبيين صادرين عن هيكلين مُختلفين بشأن نفس موضوع مطلب نفاذ قُدّم لهُما تِباعاً.

(نصّ الفصل 18 من القانون عدد 22 لسنة 2016).

6) مهام قضائيّة

Mission juridictionnelle

أسند القانون عدد 22 لسنة 2016 للهيئة **مَهام قضائيّة واضحة وصريحة** تتمثّل في البتّ في الدعاوى المرفوعة لديها في مجال النفاذ إلى المعلومة.

- وللغرض يمكن للهيئة عند الاقتضاء القيام بالتحريّات اللازمة على عين المكان لدى الهيكل المعني ومباشرة جميع إجراءات التحقيق وسماع كل شخص ترى فائدة في سماعه وتتولى الهيئة إعلام كل من الهياكل المعنية وطالب النفاذ بصفة شخصية بقراراتها.

وكما تعلمُون، انطلقت الهيئـة بعدُ (مُنذ 1 فيفري 2018) في النظر والبت في الدعاوى المرفوعة لديها. ومن المنتظر والمؤمّل أن تنطلق مختلف المهام الأخرى في أقرب الآجال الممكنة باعتبار ارتباط ذلك باستكمال تركيز مصالح الهيئة المرتبط بدوره بإصدار التنظيم الهيكلي للهيئة والنظام الأساسي الخاص بأعوانها.

7) مُهمّة إعداد تقرير سنوي عن نشاطها

Le Rapport Annuel

- تتولّى الهيئة إعداد تقرير سنوي حول نشاطها يتضمّن الاقتراحات والتوصيات اللاّزمة لمزيد تكريس حقّ النفاذ إلى المعلومة، إضافة إلى مُعطيات إحصائية حول عدد مطالب النفاذ إلى المعلومة وعدد مطالب التظلّم والردود وآجالها والقرارات الصادرة عنها والمتابعة السنوية لمدى تنفيذها من طرف الهياكل الخاضعة لأحكام القانون المتعلق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة.

- جدير بالإشارة في هذا الصدد إلى أن الهيئة انطلقت بعدُ في مراسلة مختلف الوزارات وكلّ الهياكل الأخرى لطلب مدّها – تطبيقا لأحكام الفقرة الرابعة من الفصل 34 – بتقارير حول نشاط المكلفين بالنفاذ إلى المعلومة على مستوى الوزارات – وهي تقارير يضبط محتواها القانون وتتضمن الاقتراحات والتوصيات اللازمة لمزيد تدعيم تكريس حق النفاذ إلى المعلومة إضافة إلى معطيات حول عدد مطالب النفاذ المقدمة والمطالب التي تمّت الإجابة عليها والمطالب المرفوضة ومطالب التظلّم والردود عليها وآجالها زيادة على الإجراءات المتخذة في مجال إتاحة المعلومة بمبادرة من الهيكل المعني والتصرف في الوثائق وتكوين الأعوان.

7) أنشطة الهيئة على المستوى الدولي :

بخصوص أنشطة الهيئة على المستوى التعاون الدولي، لا بدّ من تسجيل شروع الهيئة منذ شهر ديسمبر الماضي في تنفيذ عدد من برامج التعاون مع بعض المنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمة المادة 19 ومنظمة OCDE والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية DRI ومنظمة اليونسكو و المعهد الدانماركي لحقوق الإنسان.

وسوف نُولي لجانب التعاون مع مُكوّنات المجتمع المدني والمنظمات الدولية غير الحكومية على وجه الخصوص أهمية خاصة في وضع وتنفيذ برنامج عمل الهيئة وفقا للمعايير الدولية في مجال حقّ النفاذ إلى المعلومة.

شُكرًا على التفاعل

و حُسن الإصغـاء