



قوانين . تشريعات . الحكومة المفتوحة . حق الوصول إلى المعلومات . البيانات المفتوحة



## الجوانب القانونية للحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة



ازدهار البلدان كرامة الإنسان



الأمم المتحدة

الإسكوا  
ESCWA



ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



الأمم المتحدة

الاسكوا  
ESCWA

## رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

## رسالتنا

بشَقْفٍ وعَزْمٍ وعَمَلٍ: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدّم المشورة،  
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.  
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

Distr.  
LIMITED

E/ESCWA/CL4.SIT/2020/TP.2  
27 March 2020  
ORIGINAL: ARABIC



ازدهار البلدان كرامة الإنسان



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

## الجوانب القانونية للحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة



الأمم المتحدة  
بيروت، 2020

20-00126

© 2020 الأمم المتحدة

حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: [publications-escwa@un.org](mailto:publications-escwa@un.org).

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثنائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثنائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: [www.unescwa.org](http://www.unescwa.org).

مصدر صورة الغلاف: © iStock.com.

### كلمة شكر

أعدّ هذا التقرير في إطار المشروع المعنون "تعزيز التنمية المؤسسية للنُّهْج القائمة على المشاركة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة في غربي آسيا". وشارك قسم الابتكار التابع لشعبة التكنولوجيا من أجل التنمية في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في هذا المشروع، مع التركيز على تعزيز الحكومة المفتوحة في البلدان العربية، من خلال استخدام التكنولوجيات الحديثة والناشئة والتكثيف معها.

وتولّى السيد خالد سلامي، مدير عام وحدة الإدارة الإلكترونية في رئاسة الحكومة في تونس، إعداد هذا التقرير. وتولت السيدة نبال إدلبي، رئيسة قسم الابتكار في شعبة التكنولوجيا من أجل التنمية، الإشراف على إعداده واستعراضه من جانب الأقران. وقد كانت للسيد محمد نهار، من قسم الابتكار، مساهمة قيّمة في هذا الاستعراض.



## المحتويات

### الصفحة

iii	كلمة شكر.....
	<b>الفصل</b>
1	<b>أولاً- الحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة.....</b>
1	ألف- الحكومة المفتوحة.....
4	باء- البيانات المفتوحة.....
7	<b>ثانياً- التشريعات المتعلقة بالحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة.....</b>
7	ألف- تشريعات الحق في الوصول إلى المعلومات.....
20	باء- الإطار التشريعي للبيانات المفتوحة.....
26	<b>ثالثاً- تشريعات حول الحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة وحق الوصول إلى المعلومات</b>
26	ألف- قوانين تحدّ من حق الوصول إلى المعلومات.....
35	باء- قوانين داعمة للوصول إلى المعلومات.....
40	<b>رابعاً- الإطار التشريعي للمشاركة المدنية.....</b>
40	ألف- الاستشارات العامة.....
41	باء- العرائض.....
42	<b>خامساً- تشريعات أخرى بشأن المساءلة.....</b>
42	ألف- قوانين النزاهة ومكافحة الفساد وحماية المبلّغين عن حالات الفساد.....
42	باء- قوانين التصريح بالمكاسب والممتلكات.....
44	<b>سادساً- استنتاجات وتوصيات.....</b>
44	ألف- استنتاجات.....
46	باء- توصيات.....
49	قائمة المراجع.....

## قائمة الجداول

- 15 ..... البلدان العربية التي أصدرت قانوناً بشأن الوصول إلى المعلومات
- 18 ..... نظرة مقارنة على المحتوى القانوني والتطبيقي لقوانين حق الوصول إلى المعلومات في المنطقة العربية
- 19 ..... أهم أحكام قانون حق الوصول إلى المعلومات في سلوفانيا
- 23 ..... الرخص المفتوحة
- 24 ..... مقارنة للجوانب التنظيمية للبيانات المفتوحة في عدد من الدول
- 39 ..... نموذج لتصنيف البيانات

## قائمة الأشكال

- 2 ..... إطار العمل المقترح من الإسكوا لتطبيق الحكومة المفتوحة
- 8 ..... قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات
- 27 ..... حجم استخدام التطبيقات وتوليد البيانات
- 28 ..... المعطيات الشخصية
- 29 ..... خارطة حماية المعطيات الشخصية في العالم (كانون الثاني/يناير 2019)

## قائمة الأطر

- 12 ..... منهجية لتقييم قوانين حق الوصول إلى المعلومات
- 15 ..... الاستثناءات في حق الوصول إلى المعلومات حسب القانون التونسي
- 25 ..... قانون البيانات المفتوحة في إمارة دبي
- 31 ..... الفصل 86 من اللائحة الأوروبية العامة لحماية البيانات
- 35 ..... مبادئ Tshwane حول الأمن القومي وحق الوصول إلى المعلومات
- 37 ..... بعض أحكام القانون التونسي المتعلق بالأرشيف وتنظيم النفاذ إلى الوثائق المحفوظة
- 38 ..... المبادئ المنظمة للإحصاءات الرسمية، حسب اللجنة الإحصائية في الأمم المتحدة

## أولاً- الحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة

### ألف- الحكومة المفتوحة

برز مفهوم الحكومة المفتوحة في السنوات الأخيرة كنمطٍ جديدٍ للحكم تتسابق الحكومات إلى تطبيقه. ويرتكز هذا المفهوم على مبادئ الحوكمة الرشيدة، مثل شفافية العمل الحكومي؛ وإعمال حق المواطنين في الوصول (النفاذ) إلى المعلومات الحكومية؛ وإشراك المواطنين في وضع السياسات العامة وصنع القرار؛ ووضع آليات لمساءلة الحكومات.

ويتميز مفهوم الحكومة المفتوحة بتعدد أبعاده وتنوعها. ولا يوجد تعريفٌ واحد فقط للحكومة المفتوحة، إذ إن معنى هذا المصطلح والمفاهيم المرتبطة به هي في تحولٍ مستمر، نتيجةً لاعتماد أفكار ورؤى وغايات جديدة باستمرار. وقد عملت مؤسسات عالمية عديدة تُعنى بمجالي الشفافية والانفتاح، على غرار مؤسسة World Wide Web Foundation (مؤسسة شبكة الويب العالمية)، إلى إيجاد تعريفٍ موحدٍ لمفهوم الحكومة المفتوحة. كذلك، تناولت منظمات دولية عديدة موضوع الحكومة المفتوحة، ومنها البنك الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، والإسكوا، وساهمت في تحديد مفاهيم الحكومة المفتوحة وتنفيذ أنشطة تتعلق بها.

وتُعرّف مؤسسة World Wide Web Foundation الحكومة المفتوحة بأنها "إعادة التفكير في كيفية الحكم، وإعادة التفكير في الكيفية التي ينبغي أن تكيّف بها الإدارات إجراءاتها لتلبية متطلبات المواطنين واحتياجاتهم. والحكومة المفتوحة تتطلب تغييراً ثقافياً وتنظيماً وإجرائياً وسلوكياً على مستوى الموظفين الحكوميين وفي العلاقة مع المواطنين. فهي شكلٌ جديد أكثر شمولية ويستدعي تعاوناً أكبر لفهم سياسات الحكم. إذاً، الحكومة المفتوحة = الشفافية + الفاعلية + المشاركة + المساءلة"<sup>1</sup>.

ويرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن توظيف الوظائف الأساسية للحكومة، من خلال زيادة انفتاحها بهدف تحسين سلوكها وتخصيص الموارد العامة، هو الاستراتيجية المثلى لإبعاد المواطنين عن الفقر. كما أن الحكومة المفتوحة تساعد على تعزيز النزاهة ومشاركة المؤسسات العامة وهي متطلبات أساسية لمنع تخلف أي فرد"<sup>2</sup>.

---

World Wide Web Foundation, Open Government Data Feasibility Studies, 1  
<https://webfoundation.org/our-work/projects/open-government-data-feasibility-studies> (accessed on 30 March 2020).

United Nations Development Programme, Open government is the key to leaving no one behind, 2  
<https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/open-government-is-the-key-to-leaving-no-one-behind.html>  
(posted on 16 July 2018).

وتُعتبر الحكومة المفتوحة إحدى الركائز الأساسية التي تدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وخاصة الهدف 16 الذي يرمي إلى نشر "السلام والاستقرار وحقوق الإنسان والحكم الفعّال، القائم على سيادة القانون"<sup>3</sup>.

وتُعرّف الإسكوا الحكومة المفتوحة بأنها حكومة تتسم بالفعالية والكفاءة في أداء واجباتها، وتتصف أعمالها بالشفافية وخضوعها للمساءلة، ويمكن للجميع الوصول إلى خدماتها. كما أنها حكومة تستجيب لاحتياجات مواطنيها، وتضمن مشاركتهم وخبرتهم ومعرفتهم في صنع القرار، وتعتمد على التكنولوجيات الحديثة والناشئة لتعزيز حوكمتها. وبشأن مفهوم الحكومة المفتوحة، ترى الإسكوا أنّ تحسين المشاركة والشفافية والمساءلة تبقى هي الأهداف الأساسية، بصرف النظر عن التعريف<sup>4</sup>. وقد اقترحت نموذج إطار عمل لتطبيق الحكومة المفتوحة بما يتلاءم مع وضع الدول العربية، وهو يتألف من المراحل التالية: الانفتاح، والمشاركة، والتعاون، والإشراك الناجز.

### الشكل 1- إطار العمل المقترح من الإسكوا لتطبيق الحكومة المفتوحة



المصدر: الإسكوا، تعزيز الحكومة المفتوحة في المنطقة العربية 2018، E/ESCWA/TDD/2018/INF.1.

3 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمنطقة العربية، الهدف 16: السلام والعدل والمؤسسات القوية، <http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html> (تمّ الاطلاع عليه في 30 آذار/مارس 2020).

### 1- مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة

تُعتبر شراكة الحكومة المفتوحة المبادرة الأولى لمأسسة وتنظيم التعاون في مجال الحكومة المفتوحة. وهي مبادرة متعددة الأطراف تمّ الإعلان عنها خلال الجلسة الافتتاحية السنوية للجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك عام 2011 من طرف ثماني دول. وتشارك في هذه المبادرة اليوم ثمانون دولة، إلى جانب عدد هام من المنظمات غير الحكومية وعددٍ من المدن الكبرى التي تمّ قبولها في هذه الشراكة في ظل الاتجاه إلى توسيع نطاق العمل على المستوى الجهوي. وترمي هذه المبادرة إلى تكريس مبادئ الحكومة المفتوحة في العالم، وتتمثل هذه المبادئ حسب تعريف شراكة الحكومة المفتوحة في:

- دعم الشفافية: من خلال تكريس حق الوصول إلى المعلومات وفتح البيانات الحكومية وإتاحتها؛
- إشراك المواطن: على امتداد مسار اتخاذ القرارات العامة وصياغة السياسات والبرامج الحكومية، لتكون متوائمة مع احتياجاته؛
- المساءلة: من خلال مكافحة الفساد، ودعم النزاهة؛
- استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتكريس هذه المبادئ.

### 2- معايير الانضمام إلى مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة

يتطلب الانضمام إلى شراكة الحكومة المفتوحة استيفاء عددٍ من المعايير، أي اعتماد عددٍ من القوانين والتشريعات، كالتالي:

- الشفافية المالية والجبائية: نشر تقارير الميزانية واعتماد الميزانية المفتوحة؛
- حق الوصول إلى المعلومات: اعتماد قانون للوصول إلى المعلومات وإدراج هذا الحق ضمن الدستور؛
- التصريح بالمكاسب للمسؤولين العموميين: اعتماد قانون للتصريح بالمكاسب؛
- المشاركة وحماية الحريات المدنية: من خلال إشراك المواطن في بلورة السياسات والحكومة، بما في ذلك حماية الحريات المدنية؛
- إضافة إلى استيفاء المعايير المذكورة، تخضع الدول الراغبة في الانضمام لمبادرة شراكة الحكومة المفتوحة لمقياسين إضافيين:
  - مستوى الرقابة التي تخضع لها المنظمات غير الحكومية عند الدخول إلى الحياة العامة والخروج منها؛
  - مدى التحكم في المنظمات غير الحكومية من طرف الحكومات.

### 3- مرحلة ما بعد الانضمام لمبادرة شراكة الحكومة المفتوحة

تتعهد كل دولة يتم قبولها في هذه المبادرة بإعداد خطة عمل وطنية للحكومة المفتوحة كل سنتين، تنص على عددٍ من المشاريع التي تدعم مبادئ الحكومة المفتوحة. ويتم إعداد وإنجاز خطط العمل بالتعاون بين الجهات الحكومية وغير الحكومية، في إطار من الاستشارات العامة. وتنطوي خطط العمل على مشاريع تتعلق بتعزيز الحكومة المفتوحة، وتعتمد على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ومن الأمثلة على ذلك دعم الشفافية من خلال نشر البيانات المفتوحة أو وضع قوانين تخص حق الوصول إلى المعلومات؛ أو دعم النزاهة في القطاع العام ومكافحة الفساد؛ أو تحسين الخدمات الإدارية الموجهة للعموم؛ أو زيادة إشراك المواطن من خلال وضع إطار لتشجيع الاستشارات العامة وتقبل العرائض والشكاوى.

ويتعين على كل دولة عضو في هذه الشراكة إطلاق منتدى للتعاون بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية حول البرنامج الوطني لشراكة الحكومة المفتوحة، بحيث ينظم دورياً ويحذ أن يكون ذلك شهرياً. وتنسق أعمال هذا المنتدى لجنة قيادة وطنية تتألف مناصفةً من ممثلين عن الجهات الحكومية وممثلين عن الجهات غير الحكومية (جمعيات غير حكومية، جامعيون، قطاع خاص). وخلال جلسات هذا المنتدى، تتم متابعة تنفيذ خطط العمل الوطنية المتعلقة بشراكة الحكومة المفتوحة، ومناقشة مختلف تقارير التقييم والمصادقة على خطط العمل الجديدة. ويتابع المكتب التنفيذي لشراكة الحكومة المفتوحة مختلف خطط عمل الدول الأعضاء، ويصدر تقارير تقييمية نصف مرحلية وختامية لهذه الخطط ثم يقوم بنشرها إثر عرضها على العموم للاستشارة.

وتعتبر مرحلة ما بعد الانضمام لشراكة الحكومة المفتوحة الأكثر تحدياً والأكثر جدوى، حيث يجري تطوير برامج ومشاريع ذات بُعدٍ إصلاحي تستجيب لاحتياجات المجتمع وتدعم مبادئ الحكومة المفتوحة.

### باء- البيانات المفتوحة

تُعرّف مؤسسة Open Knowledge International (المؤسسة الدولية للمعرفة المفتوحة) كلمة "open" (أي مفتوحة) لدى الحديث عن المعلومات بأنها المعلومات التي يمكن لأي شخص الوصول إليها، واستخدامها، وتعديلها، وتشاركتها بحرية لأي غرض من الأغراض (مع إمكانية طلب الحفاظ على مصدرها وعلى طابع الانفتاح الخاص بها)<sup>5</sup>. كما تُعرّف هذه المؤسسة البيانات الحكومية المفتوحة بأنها "البيانات التي تُنتجها أو تفوض بها جهة حكومية أو شبه حكومية، والتي يمكن استخدامها وإعادة استخدامها وإعادة توزيعها بحرية من قبل أي شخص"<sup>6</sup>.

5 .The Open Definition project, <https://opendefinition.org> (accessed on 6 April 2020)

6 .Open Government Data website, <https://opengovernmentdata.org> (accessed on 6 April 2020)

ويُعرّف Open Data Charter (ميثاق البيانات المفتوحة) البيانات المفتوحة بأنها "البيانات الرقمية المتاحة بالموصفات التقنية والقانونية الضرورية ليتمّ استخدام وإعادة استخدامها وإعادة توزيعها من قبل أي شخص في أي زمانٍ ومكان"<sup>7</sup>.

تدعم سياسات البيانات الحكومية المفتوحة الشفافية والمساءلة وخلق القيمة، من خلال إتاحة البيانات الحكومية للجميع. فالمؤسسات الحكومية، التي تنتج كميات هائلة من البيانات والمعلومات، يمكن لها أن تصبح أكثر شفافية ومساءلة من خلال فتح بياناتها للعموم. كما يمكنها تقديم خدمات أفضل للمواطن عبر التشجيع على استخدام هذه المعلومات وإعادة استخدامها وتوزيعها بصفة حرة، مما يساعد على خلق شركات ناشئة وتوفير فرص عمل جديدة.

وقد ظهر مفهوم البيانات المفتوحة حديثاً (مقارنة بمفهومى الشفافية والانفتاح)، وذلك استجابة لمطالب المواطنين بالوصول للمعلومات التي تجمعها الحكومات في مختلف القطاعات. كما أن التطور الحاصل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات سهّل تجميع هذه البيانات و تخزينها ونشرها. ولم توضع سياسة للبيانات المفتوحة إلا في عام 2009، ثم نشأت منذ ذلك الحين مئات المبادرات في كافة أرجاء العالم على المستويات الوطنية ودون الوطنية والمحلية، وكذلك مبادرات تابعة لمنظمات دولية على غرار البنك الدولي، والأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، وجهات أخرى.

فالبيانات المفتوحة والحكومة المفتوحة مفهومان مرتبطان ولكن مختلفان. والبيانات المفتوحة يمكن أن تكون جزءاً أساسياً من برنامج أوسع للحكومة المفتوحة. فمن خلال نشر البيانات الحكومية في شكل رقمي وإتاحة إعادة استخدامها، يمكن لهذه البيانات أن تساعد في دعم الشفافية والتعاون والمشاركة التي هي المبادئ الأساسية للحكومة المفتوحة.

### مبادئ وأهداف البيانات المفتوحة

حدّد ميثاق البيانات المفتوحة 6 مبادئ للبيانات المفتوحة كأساس للوصول إلى البيانات ونشرها واستخدامها<sup>8</sup>. هذه المبادئ، التي تمّ تحديدها على أساس تعريف Open Definition<sup>9</sup>، تعني أنه على البيانات أن تكون:

- مفتوحة بصفة مفترضة: بيانات القطاع العام مفتوحة بصفة مفترضة، مما يجعلها افتراضاً تُنشر للجميع. يمكن إجراء استثناءات لبعض أنواع البيانات، مثل البيانات المتعلقة بالأمن والبيانات الشخصية؛

---

7 .Open Data Charter website, <https://opendatacharter.net> (accessed on 6 April 2020)

8 .Ibid

9 .The Open Definition project, <https://opendefinition.org> (accessed on 6 April 2020)

- متوفرة في الوقت المناسب وشاملة: ينبغي نشر المعلومات بسرعة وبطريقة شاملة، بحيث يتم تقديم البيانات في شكلها الأصلي وغير المعدل؛
- يمكن الوصول إليها وقابلة للاستخدام: الملفات مفتوحة وفي شكل قابل للقراءة آلياً، من السهل الوصول إليها، مجانية، وخاضعة لرخصة مفتوحة؛
- قابلة للمقارنة وقابلة للتشغيل البيئي من خلال اعتماد المعايير المعتمدة عادة للبيانات؛
- تُستخدم لتحسين الحوكمة ومشاركة المواطنين: تعزيز الشفافية ومساءلة الحكومة؛
- تُستثمر من أجل التنمية الاقتصادية الشاملة وخلق فرص العمل، من خلال إنشاء خدمات مبتكرة وذات قيمة مضافة.

أما الأهداف الرئيسية وراء تطوير مشاريع البيانات المفتوحة، فهي:

- **زيادة الشفافية والمساءلة:** إن الحق في الوصول إلى البيانات الحكومية يحدده قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، ولكن يتم تسهيل استهلاك البيانات الحكومية وإعادة استخدامها من خلال البيانات المفتوحة. يتيح نشر البيانات الحكومية المفتوحة التعاون بين الحكومات والمواطنين والمنظمات غير الحكومية من أجل بناء سياسات أفضل واتخاذ قرارات مستنيرة عن طريق وضع أفكار مبتكرة يمكن أن تولد فوائد اجتماعية واقتصادية؛
- **القيمة الاقتصادية:** تطلب ذلك استخدام البيانات المفتوحة لتطوير خدمات ذات قيمة مضافة، خاصة بالنسبة لبعض القطاعات مثل النقل والزراعة والصحة وغيرها. وقد أصبح الأثر الاقتصادي اليوم هو الهدف الرئيسي وراء تطوير استراتيجيات وسياسات البيانات الحكومية المفتوحة، نظراً إلى حجم فرص العمل التي يمكن أن تولدها؛
- **تحسين الخدمات العامة:** من خلال الاستثمار المباشر للبيانات الحكومية المفتوحة أو من خلال استخدام التطبيقات المطورة بالاعتماد على البيانات المفتوحة. وتعدُّ جودة البيانات المفتوحة ضرورية لتطوير خدمات أفضل موجهة للمواطنين؛
- **تعزيز القيمة التسويقية:** نشر البيانات من قبل الجماعات المحلية والمدن يساعد على جلب الزوار والمستثمرين، ويشكل مؤشراً على الحكم الرشيد والتماسك الاجتماعي، ويساعد على تحفيز المستثمرين وازدهار الأعمال وخلق فرص العمل.

## ثانياً- التشريعات المتعلقة بالحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة

هذه التشريعات هي في الأساس التشريعات الرامية إلى تعزيز مبادئ الحكومة المفتوحة، وهي المشاركة والشفافية والمساءلة، وفتح البيانات الحكومية ونشرها بهدف إعادة استخدامها من طرف العموم. وفي دراسة غير منشورة للخبير الكندي في مجال الحكومة المفتوحة، توبي ماندال، قام ماندال بتعداد قرابة 44 قانوناً تتعلق بترسيخ الحكومة المفتوحة ونشر البيانات الحكومية. وهذه القوانين متنوعة وتغطي مجالات عديدة، مثل الوصول إلى المعلومات، وسرية المعلومات، والصحافة والنشر، والأحداث، وجرائم اقتصادية، ومكافحة الفساد، ومدنية، وجنائية، وعسكرية، وأمنية، وجرائم سيبرانية، وأمن عام، وتجارية، وحقوق التأليف، ومالية، وبنكية، والجمعيات، وأحوال شخصية، ودينية، وانتخابية، وإحصاء، وحماية المعطيات الشخصية، وغيرها.

وتركز هذه الدراسة على القوانين التي لها تأثير هام على الجوانب المتصلة بمبادئ الحكومة المفتوحة، وخاصة الشفافية والحق في الوصول إلى المعلومات والبيانات المفتوحة. كما سنتناول بعض التشريعات الخاصة بالمشاركة والمساءلة.

### ألف- تشريعات الحق في الوصول إلى المعلومات

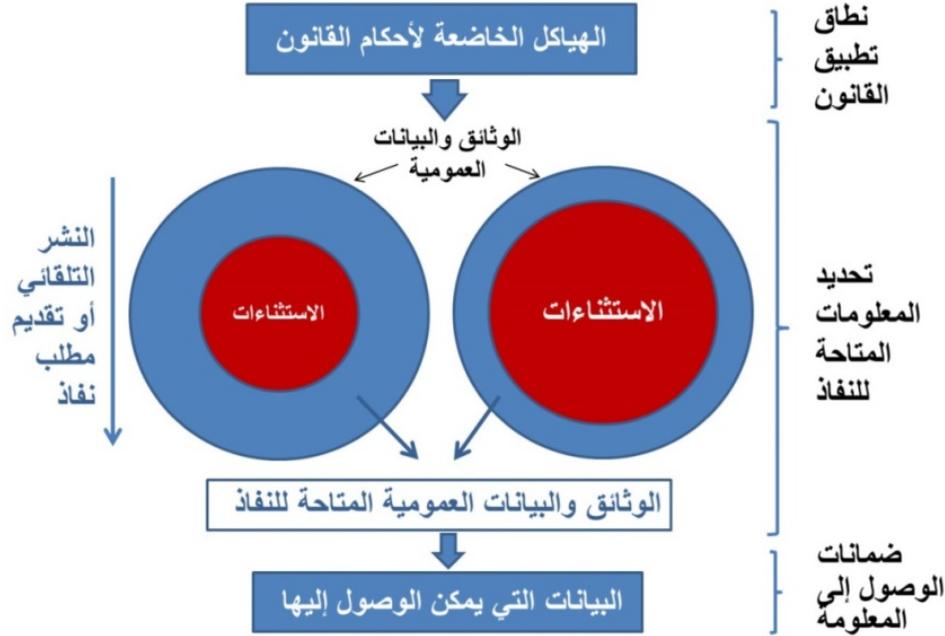
القوانين المتعلقة بالحق في الوصول إلى المعلومات هي جزء أساسي من تشريعات الحكومة المفتوحة، حيث أنها تعطي للمواطنين الحق في الاطلاع على الوثائق والمعلومات التي تخص المسائل العامة وطرق تسيير المرفق العام وكيفية صنع القرار. وهي تساعد على دعم الشفافية في العمل الحكومي، من خلال إلزام المؤسسات العامة بالنشر التلقائي لعدد من الوثائق والبيانات، وبالتالي على دعم رصد السلوك الإداري، مما يمكن من مكافحة مختلف أشكال الفساد من رشوة ومحسوبية داخل القطاع العام. ويمكن اعتبار قوانين الوصول إلى المعلومات الحجر الأساس لبناء نظام حوكمة مبني على الشفافية والمساءلة، وتركيز منظومة حكومة مفتوحة، وهو ما قد يفسر الإقبال خلال السنوات الأخيرة على سن هذه القوانين من طرف الدول التي تفتقر إليها.

وتبرز أهمية الحق في الوصول إلى المعلومات من خلال عدد الدول التي سنتت هذه القوانين، حيث ارتقى عددها إلى 124 دولة عام 2019، مقابل 13 دولة عام 1990. وتشتد Open Government Partnership (شراكة الحكومة المفتوحة)، بشكل غير مباشر، بأن تقوم الدول الراغبة في الانضمام إليها باعتماد قانون يعطي الحق في الوصول إلى المعلومات، في حال عدم وجود هكذا قانون، إذ يصعب على الدول التي ليس فيها مثل هذا القانون تحصيل مجموع يخولها الانضمام إلى هذه المبادرة.

وتختلف قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات من دولة إلى أخرى من حيث درجة الانفتاح والجهات المعنية بالإفصاح و ضمانات الوصول إلى المعلومات، مما دفع بمؤسسات عالمية إلى إصدار منهجيات لتقييم القوانين وتصنيفها. وحيث أن درجة الانفتاح في هذه القوانين ترتبط كثيراً بواقع الدول السياسي والثقافي والأمني، فإن العديد من المنهجيات في مجال الحكومة المفتوحة لا تولي أهمية لقيمة

الأحكام الواردة في قوانين الوصول إلى المعلومات، بل تركز على إلزامية سنّ قوانين في هذا المجال. ومثال على ذلك مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة التي لم تُدرج ضمن معايير الانضمام إليها نوعية تشريعات الحق في الوصول إلى المعلومات، بل فقط تواجد هذه القوانين من عدمها.

## الشكل 2- قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات



المصدر: من تجميع الكاتب.

## 1- لمحة تاريخية عن حق الوصول إلى المعلومات

جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 في مادته رقم 19 ليكرّس هذا الحق بصورة صريحة: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير. ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل واستثناء الأنباء والأفكار وتلقّيها وإذاعتها بأية وسيلة دون التقيّد بالحدود الجغرافية". وإن لم ترد الإشارة إلى هذا الحق بصفة صريحة في النص، فإنّ المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تعتبر اللبنة الأولى لتكريس هذا الحق. وتمّ في الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي أقرته الأمم المتحدة عام 1966، إدخال حرية طلب المعلومات وتلقّيها، حيث نصّت المادة 19 منه على ما يلي: "لكل إنسان الحق في حرية التعبير، الأمر الذي يوليه الحرية في طلب جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقّيها وإذاعتها بأية وسيلة يختارها". وفي عام 1993، أنشأت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة منصب "المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير". وجاء في تقريره السنوي لعام 1998: "إن حق طلب المعلومات والحصول عليها وبثّها يفرض على الدول واجب تأمين الوصول إلى المعلومات".

والسويد هي الدولة الأولى في العالم التي سنّت قانوناً يضمن حق الوصول إلى المعلومات الإدارية، وذلك منذ 253 عاماً، أي عام 1766، ثم تلتها فنلندا عام 1951، لتكون الولايات المتحدة الأمريكية ثالث دولة تضع هذا القانون (عام 1966)، تليها فرنسا عام 1978.

## 2- مبادئ يجب مراعاتها في قوانين حق الوصول إلى المعلومات

ينطلب وضع قانون يخصص الحق في الوصول إلى المعلومات اتباع عدد من المبادئ الأساسية التي يجب أن تنعكس في أحكام القانون، منها احترام مبدأ الحد الأقصى في الإفصاح عن المعلومات والتصديق في الاستثناءات، وعدم إعفاء أي من المؤسسات العامة من واجب الإفصاح، وسهولة طلب والحصول على المعلومة، وضمان الوصول إليها والحق في الطعن والتقاضي لتحقيق ذلك، ومبادئ غيرها.

ومنذ عام 1999، قامت منظمة Article 19، وهي منظمة بريطانية تنشط في مجال حقوق الإنسان، بوضع مجموعة من 9 مبادئ تتعلق بحق الوصول إلى المعلومات الحكومية<sup>10</sup>. وترى المنظمة أنها يجب أن تؤخذ في الحسبان في التشريعات الوطنية للوصول إلى أقصى حد من الانفتاح في المعلومات. وقد اعتمد مقرر الأمم المتحدة المعني بحرية الرأي والتعبير هذه المبادئ في تقرير رفعه في عام 2000 إلى لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وتمثل هذه المبادئ الـ 9 في ما يلي:

(أ) **الحد الأقصى من الإفصاح:** يكون المبدأ العام الذي يوجّه قانون الوصول إلى المعلومات هو كشف البيانات إلى أقصى حد، وذلك من خلال إخضاع جميع البيانات التي تحتفظ بها الإدارات العامة إلى واجب الإفصاح عنها، مع استثناءات محدودة جداً؛ وإعمال الحق في الوصول إلى المعلومات على كل من يوجد على أراضي الدولة؛ وألا يُفرض على من يطلب الحصول على معلومات تبرير اهتمامه بها. ويتم تعريف "البيانات" و"المؤسسات العامة" بصفة واسعة لتشمل معظم هذه المفاهيم. ويتوجب إدراج عقوبات قاسية بموجب القانون على كل من يرفض إعطاء المعلومة أو من يقوم بإتلافها؛

(ب) **واجب النشر:** المؤسسات العامة يجب أن تكون ملزمة بنشر المعلومات الأساسية. فالحق في الوصول إلى المعلومات لا يعني فقط الاستجابة لطلب المعلومة، بل كذلك النشر التلقائي لعدد واسع من الوثائق ذات الأهمية للمواطن. فقانون الوصول إلى المعلومات يجب أن يحتوي أحكاماً تلزم المؤسسات العامة بالنشر التلقائي للمعلومات، مع تحديد الأصناف الأساسية لهذه المعلومات التي يتوجب نشرها تلقائياً؛

(ج) **الترويج للحكومة المفتوحة:** على المؤسسات العامة أن تروج للحكومة المفتوحة، من خلال إعلام المواطنين بحقوقهم، ونشر ثقافة الانفتاح داخل الدوائر الحكومية. ومن الضروري سن أحكام قانونية تتعلق بالزامية توفير الموارد اللازمة للترويج لحق الحصول على المعلومات وتعميمه، وتكليف هيئة خصوصية تُعنى بالإعلام والتوعية، مع تزويدها بالموارد اللازمة. ويمكن أن يكون هذا الهيكل هو نفس المؤسسة المسؤولة عن النظر في مطالب الوصول إلى المعلومات. كما يتوجب إدراج أحكام تخص مكافحة

ثقافة السرية داخل المصالح الحكومية من خلال توفير التدريب للموظفين الحكوميين في مجال فتح المعلومات؛

(د) **التضييق في الاستثناءات:** الاستثناءات المتعلقة بالمعلومات يجب أن تبقى في أضيق نطاق ممكن وخاضعة لميزاني "الضرر" و"المصلحة العامة". ويمكن إدراج قائمة في الأهداف المستثناة في القانون (مثلاً: خرق الخصوصية، تهديد الأمن الوطني أو المصلحة العامة، المصالح التجارية)، على أن رفض إعطاء المعلومة يجب أن يخضع للاختبار الثلاثي الأطراف:

- (1) الدخول ضمن نطاق أحد الأهداف المذكورة بالقانون؛
- (2) الإفصاح عن المعلومة يهدد بالحق ضرر جسيم بالهدف المعني؛
- (3) المصلحة العامة تتفوق على الضرر الذي قد يحصل عند الإفصاح عن المعلومة.

(هـ) **إجراءات تسهيل الوصول إلى المعلومات:** السرعة والإنصاف في معالجة طلبات الوصول إلى المعلومات، مع توفير إمكانية الطعن في قرارات الرفض. ويكون القرار بخصوص الإفصاح عن المعلومة على ثلاثة مستويات: على مستوى المؤسسة العامة، فالطعن لدى هيكل إداري مستقل، ثم التقاضي لدى هيكل قضائي. ومن الضروري تضمين أحكام تخص مساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة للوصول إلى المعلومات. ويتعين على المؤسسة العامة مساعدة طالبي المعلومات وتعيين موظف لديها مكلف بمعالجة هذه المطالب، على أن يتم تحديد آجال مضبوطة للاستجابة لها، مع الإدلاء كتابياً بأسباب الرفض في حالات عدم الاستجابة؛

(و) **الكلفة:** كلفة الوصول إلى المعلومات يجب ألا تكون حاجزاً لطلب المعلومة أو سبباً لامتناع المواطنين عن طلب المعلومة، على أن تعكس الرسوم المترتبة عن الاستجابة لطلبات الوصول إلى المعلومة في أقصى الأحوال التكاليف؛

(ز) **اجتماعات مفتوحة للعموم:** تكون اجتماعات الهيئات المشرفة على حوكمة الحق في الوصول إلى المعلومات مفتوحة للعموم، وخاصة الهيئات المنتخبة والمكلفة باتخاذ القرار في طلبات الوصول إلى المعلومات. كما يتوجب إعلام العموم بمواعيد هذه الاجتماعات؛

(ح) **الأولوية لحق الوصول إلى المعلومات:** القوانين التي لا تتماشى مع الحق الأقصى في الوصول إلى المعلومات يجب أن يتم تنقيحها أو حذفها. كما يتوجب اعتماد أولوية قانون الوصول إلى المعلومات على بقية القوانين التي تنطبق للمعلومات الحكومية أو إدخال نفس الأحكام الواردة بقانون الوصول إلى المعلومات ببقية القوانين المعنية بهذا الحق؛

(ط) **حماية المبلغين:** ضرورة حماية الموظفين الحكوميين من أي عقوبات قانونية أو إدارية أو وظيفية بسبب الإفصاح، عن حسن نية، عن معلومات تخص الإبلاغ عن حالات فساد أو جرائم أو أخطاء إدارية.

وتختلف قوانين حق الوصول إلى المعلومات في درجات التلاؤم مع هذه المبادئ، حيث أن أكثر القوانين في العالم، خاصة القديمة منها، لا تتوافق تماماً مع هذه المبادئ، مما يستدعي تنقيحها أو إعادة إصدار قوانين جديدة. وبالرغم من تدني جودة هذه القوانين في عددٍ من الديمقراطيات العريقة، فإن ترسخ ثقافة الحق في الوصول إلى المعلومات الحكومية في هذه البلدان، وتطور ممارسات الوصول إليها، تجعلها غير مهتمة بتطوير قوانينها لتلائم المواصفات الحالية.

### 3- قوانين الوصول إلى المعلومات ضماناً للشفافية ومكافحة الفساد

يبقى الفساد داخل المؤسسات العامة العدو الأكبر لمنظومات الحوكمة الرشيدة والحكومة المفتوحة. فالفساد يقضي على الثقة بين الحكومة والمواطن ويشجع على عدم الاستثمار ويساهم في تدني النمو. وتتطلب مكافحة الفساد إيجاد آليات لدعم الشفافية ومساءلة المؤسسات العامة، من خلال تزويد المواطن بطرق مساءلتها والاطلاع على المعلومات التي بحوزتها.

ويُعتبر قانون الوصول إلى المعلومات من أكفأ الآليات التي تمكّن المواطن من مساءلة حكومته والاطلاع على البيانات والوثائق التي بحوزتها، وهو بالتالي أداة فعالة للكشف عن حالات الفساد والرشوة. ومثال على ذلك ملفات الشراء العامة التي قد تنطوي على تحايل في اختيار المزود أو عدم التطابق مع دفاتر الشروط، وهو ما قد يشير إلى تواجد شبهات فساد. كما أن كشف حالات من الإخلال الإداري إثر الوصول إلى معلومات تخص تقديم خدمات إدارية يمكن أن يكون مؤشراً لتواجد حالات رشوة وفساد وراء ذلك. وقد تبقى هذه الحالات غير مكشوفة في ظل عدم تواجد آلية تتيح الوصول للمعلومات والاطلاع عليها من طرف العموم.

وتبقى المجالات المدرجة في استثناءات قانون الوصول إلى المعلومات معرضة لتكون مجالات للفساد، وهو ما يفسر إدراج أحكام تتيح الإفصاح عن المعلومات في صورة تغلب المصلحة العامة على الضرر الحاصل من إعطاء المعلومة، حتى بالنسبة للمجالات المدرجة في الاستثناءات. فقانون الوصول إلى المعلومات يساعد في القضاء على ثقافة السرية داخل الإدارة، وبالتالي اقتلاع جذور الفساد، ويهيئ الطريق نحو مزيد من الإصلاحات والمساءلة والشفافية في عمل الحكومات.

ويتطلب بلوغ الفاعلية القصوى لقوانين الوصول إلى المعلومات التطبيق الفعال لهذه القوانين، وهو ما يستلزم إرادة والتزاماً من الحكومات. فالقانون ليس الوسيلة الوحيدة للقضاء على الفساد، بل يجب أن تصاحبه إجراءات أخرى، مثل تبسيط الأساليب الإدارية ورقمنتها، وتثقيف الموظف الحكومي وتعزيز نزاهته حتى يتمّ القضاء على منافذ الفساد وسدّ الطرق إليها.

### 4- معايير تقييم قوانين الوصول إلى المعلومات

يتطلب وضع نص قانوني للحق في الوصول إلى المعلومات العودة إلى مراجع لتقييم مدى ملاءمة هذه النصوص للمواصفات العالمية. وفي هذا الإطار، تمّ تطوير عددٍ من المنهجيات التي يمكن الاستعانة بها لتطوير قوانين الوصول إلى المعلومات، وذلك حسب خصوصيات كل دولة وثقافتها.

ويعرض الإطار 1 منهجية «RTI Rating»<sup>11</sup> لتقييم قوانين حق الوصول إلى المعلومات والمعايير والمؤشرات المعتمدة، وقد وضعها مركز البحوث المعني بالحق في الوصول إلى المعلومة في كندا، Centre For Law and Democracy (أي بالعربية "المركز المعني بالقانون والديمقراطية")<sup>12</sup>.

### الإطار 1- منهجية لتقييم قوانين حق الوصول إلى المعلومات

قام مركز Centre For Law and Democracy وجمعية Access Info بوضع منهجية لتقييم قوانين حق الوصول إلى المعلومات تعتمد على 9 معايير وتحتوي على 61 مؤشراً. وتُعدّ هذه المؤشرات كمقاييس لمدى كفاءة قوانين الوصول إلى المعلومات، كما تُعدّ كمرجع لبلورة قوانين جديدة أو تنقيح قوانين قائمة.

كذلك، أعدت هاتان الهيئتان منهجية لتقييم كافة القوانين الموجودة في العالم (RTI Rating) بالاعتماد على هذه المؤشرات، ووضعت ترتيباً دولياً لهذه القوانين في ضوء هذا التقييم. ويُعتبر هذا التقييم مرجعاً لتحديد مواصفات القوانين المتعلقة بالحق في الوصول إلى المعلومات.

وتتمثل المعايير والمؤشرات فيما يلي:

#### 1- الحق في الوصول إلى المعلومات

- حق دستوري؛
- يتيح الوصول إلى كافة المعلومات التي تمتلكها المؤسسات العامة، مع بعض الاستثناءات؛
- يعدّد إيجابيات الوصول إلى المعلومات ويذكر بالمبادئ.

#### 2- نطاق تطبيق القانون

- كل شخص له الحق في التقدم بطلب للحصول على معلومات؛
- الحق ينطبق على كل البيانات الحكومية، بغض النظر عن الجهة التي أنتجتها؛
- الحق في طلب معلومة أو وثيقة محددة؛
- الحق ينطبق على كافة الهياكل وكيان الموظفين؛
- القانون ينطبق على الجهة المشرّعة؛
- القانون ينطبق على المؤسسات العدلية؛
- القانون ينطبق على المؤسسات العامة؛
- الحق ينطبق على الهيئات المستقلة والهيئات الدستورية؛
- الحق ينطبق على المؤسسات الخاصة التي تقدّم خدمة عامة أو تتقاضى مالاّ عاماً.

#### 3- إجراءات طلب المعلومة

- طالب المعلومات غير مُطالب بتعليل طلبه؛
- طالب المعلومات ليس مُطالباً بأن يدلّي بهويته أو عنوانه؛
- إجراءات سهلة لطلب المعلومات، مع إمكانية استخدام البريد الإلكتروني لتقديم الطلب؛

11 RTI Rating, <https://www.rti-rating.org> (accessed on 6 April 2020)

12 Centre for Law and Democracy, <https://www.law-democracy.org/live> (accessed on 6 April 2020)

- مساعدة طالب المعلومات وإعلامه بالناقص في طلبه؛
- مساعدة طالب المعلومات ذي الاحتياجات الخاصة؛
- تقديم وصل تسلّم لطالب المعلومات؛
- إعلام طالب المعلومات في حال عدم توفّر المعلومة المطلوبة، وإحالته إلى الهيئات التي تمتلكها؛
- الامتثال للطريقة والشكل المطلوبين لتسلّم المعلومات؛
- الاستجابة لطلب المعلومة في أسرع وقت؛
- تحديد آجال قصوى للاستجابة؛
- تحديد مدة تمديد آجال الاستجابة، مع تعليل أسباب التأجيل؛
- طلب المعلومة مجاناً بدون مقابل؛
- تحديد رسوم نسخ المعلومة، مع الإعفاء من رسوم نسخ الـ 20 صفحة الأولى؛
- إعفاء ذوي الأحوال المادية الصعبة من الرسوم؛
- إعادة الاستخدام بدون قيود، إلا في حالة المعلومات الخاضعة لقوانين الملكية الفكرية.

#### 4- الاستثناءات والرفض

- أولوية أحكام الوصول إلى المعلومات على أحكام قوانين أخرى تقيد الحصول على المعلومة؛
- الاستثناءات تتماشى والمواصفات العالمية؛
- الاستثناءات خاضعة لتقدير الضرر من الوصول إلى المعلومة؛
- تقديم المصلحة العامة على كافة الاستثناءات؛
- إعطاء المعلومة عند زوال أسباب رفض الطلب؛
- اتخاذ إجراءات للتشاور مع الأطراف الثالثة صاحبة المعلومة؛
- حجب جزء المعلومة المشمول بالاستثناء، والإفصاح عمّا تبقى منها؛
- إطلاع طالب المعلومة على أسباب الرفض.

#### 5- الطعون

- تقديم شكوى لدى رئيس الهيئة المعنية عند رفض الطلب، مع وضع آجال محدّدة للبتّ فيها؛
- إمكانية الطعن في قرار الرفض لدى هيئة مستقلة مكلفة؛
- أعضاء الهيئة المستقلة لهم حصانة من الطرد؛
- ميزانية الهيئة المستقلة تُحدّد وتُرصد من جانب البرلمان؛
- ليس لدى الأعضاء أي انتماء سياسي، وهم من ذوي الخبرة المهنية؛
- الهيئة لها سلطة الاطلاع على الوثائق المصنفة سرية؛
- قرارات الهيئة المستقلة ملزمة؛
- يحق للهيئة المستقلة إصدار أحكام بإعادة تصنيف المعلومة؛
- طالب المعلومة يمكنه استئناف قرار الهيئة أمام القضاء؛
- الطعن لدى الهيئة المستقلة مجاني؛
- الطعن لدى الهيئة المستقلة يشمل جوانب متعددة؛
- وضع إجراءات واضحة لتقديم الطعون في غضون آجال محددة؛
- قرارات الهيئة المستقلة تكون مدعومة بقرائن؛
- يمكن للهيئة المستقلة أن تُصدر أحكاماً بإدخال إصلاحات هيكلية على المؤسسات العامة.

## 6- العقوبات والضمانات

- عقوبات ضد من يعوّق الوصول إلى المعلومة أو من يتلفها؛
- عقوبات ضد المؤسسات التي تكرر تعمّد رفض الوصول إلى المعلومة؛
- أعضاء الهيئة المستقلة لهم حصانة عدلية عن القرارات التي يتخذونها عن حسن نية؛
- وضع أحكام لحماية من ينشر معلومة خطأً عن حسن نية.

## 7- الترويج لحق الوصول إلى المعلومة

- تعيين مكلفين بإتاحة الوصول للمعلومات في المؤسسات العامة؛
- تكليف هيئة مركزية للترويج لحق الوصول إلى المعلومات؛
- التثقيف والتدريب ونشر الأدلة حول الوصول إلى المعلومات؛
- وضع أحكام تخص تنظيم الأرشيف؛
- المؤسسات العامة تُعد وتنتشر قوائم بالوثائق؛
- توفير التدريب للموظفين الحكوميين في مجال الوصول إلى المعلومات؛
- المؤسسات العامة تُعد تقارير سنوية تتضمن إحصائيات حول وضع الوصول إلى المعلومات فيها؛
- إعداد تقرير سنوي يُرفع للمجلس التشريعي.

أسندت منهجية التقييم عوامل ترجيح لكل مؤشر حسب مدى توفره في القوانين المتعلقة بالحق في الوصول إلى المعلومات. ويبلغ مجموع هذه المؤشرات 150 نقطة، وهو الحد الأقصى من النقاط التي يمكن أن يسجلها أي قانون حول الحق في الوصول إلى المعلومة.

المصدر: <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator>، RTI Rating.

تُعتبر مؤشرات التقييم عناصر يمكن تضمينها ضمن أحكام قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات. ويكون من المفيد عند صياغة مشروع قانون حق الوصول إلى المعلومات الاستعانة بالمؤشرات المذكورة لتحديد أحكام القانون وإدراج أقصى ما يمكن من المؤشرات بهدف ضمان قيمة القانون. واليوم، يعتبر قانون حق الوصول إلى المعلومات في باكستان الأفضل عالمياً، حيث يسجل هذا البلد مجموعاً قدره 139 نقطة من أصل 150 نقطة، حسب هذا التقييم.

## 5- حق الوصول إلى المعلومات في المنطقة العربية

أصدرت 6 بلدان عربية قوانين تتعلق بحق الوصول إلى المعلومات. وقد بادر الأردن منذ عام 2007 بإصدار قانون للوصول إلى المعلومات، تلتها تونس عام 2011 ثم اليمن عام 2012. ويبقى عدد البلدان العربية التي أصدرت قوانين بشأن الوصول إلى المعلومات قليلاً مقارنةً بمناطق أخرى.

ويُظهر الجدول 1 البلدان العربية التي أصدرت قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، وسنة إصداره، ومجموع النقاط التي سجلتها حسب تقييم «RTI Rating».

## الجدول 1- البلدان العربية التي أصدرت قانوناً بشأن الوصول إلى المعلومات

البلدان	مُدرج في الدستور	مُدرج في قانون	السنة التي تمّ فيها إصدار القانون	مجموع النقاط حسب RTI Rating 2019
الأردن	نعم	نعم	2007	56
تونس	نعم	نعم	2011	120
اليمن	لا	نعم	2012	103
السودان	لا	نعم	2015	64
لبنان	لا	نعم	2017	70
المغرب	نعم	نعم	2018	73

المصدر: RTI Rating.

وحسب تقييم RTI Rating، فإنّ القانون التونسي هو الأفضل عربياً، إذ تحصل تونس على مجموع قدره 120 نقطة، ويحلّ هذا القانون في المرتبة الـ 12 عالمياً من أصل 124 قانوناً، يليه القانون اليمني الحاصل على ما مجموعه 103 نقاط.

## الإطار 2- الاستثناءات في حق الوصول إلى المعلومات حسب القانون التونسي

### الباب الرابع في استثناءات حق النفاذ (الوصول) إلى المعلومة

**الفصل 24:** لا يمكن للهيكल المعني أن يرفض طلب النفاذ إلى المعلومة إلا إذا كان ذلك يؤدي إلى إلحاق ضرر بالأمن العام أو بالدفاع الوطني أو بالعلاقات الدولية أو فيما يتصل بهما أو بحقوق الغير في حماية حياته الخاصة ومعطياته الشخصية وملكيته الفكرية.

ولا تعتبر هذه المجالات استثناءات مطلقة لحق النفاذ إلى المعلومة، وتكون خاضعة لتقدير الضرر من النفاذ على أن يكون الضرر جسيماً سواء كان أنياً أو لاحقاً. كما تكون خاضعة لتقدير المصلحة العامة من تقديم المعلومة أو من عدم تقديمها بالنسبة لكل طلب. ويراعى التناسب بين المصالح المراد حمايتها والغاية من مطلب النفاذ.

وفي صورة الرفض، يتمّ إعلام طالب النفاذ بذلك بجواب معلّل، وينتهي مفعول الرفض بزوال أسبابه المبينة في الجواب على مطلب النفاذ.

**الفصل 25:** لا يشمل النفاذ إلى المعلومة البيانات المتعلقة بهويّة الأشخاص الذين قدموا معلومات بهدف الإبلاغ عن تجاوزات أو حالات فساد.

**الفصل 26:** لا تنطبق الاستثناءات المنصوص عليها في الفصل 24 من هذا القانون:

- على المعلومات الضرورية بغاية الكشف عن الانتهاكات الفادحة لحقوق الإنسان أو جرائم الحرب أو البحث فيها أو تتبّع مرتكبيها، ما لم يكن في ذلك مساسٌ بالمصلحة العليا للدولة؛
- عند وجوب تغليب المصلحة العامة على الضرر الذي يمكن أن يلحق بالمصلحة المزمع حمايتها لوجود تهديد خطير للصحة أو السلامة أو المحيط أو جوار حدوث فعل إجرامي.

**الفصل 27:** إذا كانت المعلومة المطلوبة مشمولة جزئياً باستثناء منصوص عليه بالفصلين 24 و25 من هذا القانون، فلا يمكن النفاذ إليها إلا بعد حجب الجزء المعني بالاستثناء متى كان ذلك ممكناً.

**الفصل 28:** تصبح المعلومة التي لا يمكن النفاذ إليها على معنى أحكام الفصل 24 من هذا القانون قابلة للنفاذ وفقاً للأجال والشروط المنصوص عليها بالتشريع الجاري به العمل المتعلق بالأرشيف.

المصدر: قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرخ 24 آذار/مارس 2016 ويتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

يعتبر القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، المؤرخ 24 آذار/مارس 2016 والمتعلق بحق الوصول إلى المعلومات من أهم التشريعات التي تم إصدارها في السنوات الأخيرة في تونس، إلى جانب عدد من القوانين الأخرى المتعلقة بتعزيز الحوكمة الرشيدة والحكومة المفتوحة. وتتضمن هذه القوانين القانون عدد 10 لسنة 2017، المؤرخ 7 آذار/مارس 2017 والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين؛ والقانون عدد 46 لسنة 2018، المؤرخ 1 آب/أغسطس 2018 والمتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

**هيئة النفاذ إلى المعلومة:** تم إنشاء هيئة النفاذ إلى المعلومة في تونس في آب/أغسطس 2017. ومن مهامها، بموجب القانون، البت في الدعاوى المرفوعة إليها بشأن قضايا الوصول إلى المعلومات، والعمل على نشر ثقافة الوصول إلى المعلومات، وإعداد الأدلة اللازمة لتنفيذ هذا الحق. وقد استقبلت الهيئة منذ ذلك التاريخ أكثر من 1000 طلب طعن في قرارات هيئات إدارية بشأن طلب الوصول إلى المعلومات، وتولت البت في 656 قضية من مجموع القضايا، وأصدرت بشأنها قرارات قضائية منها 44 في المائة لصالح الدعوى جزئياً أو كلياً. ويبين هذا الكم من الطعون الإقبال الكبير على اللجوء إلى قانون للحصول على معلومات أو وثائق، كما يبيّن جدوى هذا القانون، إذ إنه ساهم إلى حد بعيد في دعم مناخ الثقة في منظومة الحكم في تونس، كما ساعد العديد من الأطراف على الوصول إلى معلومات هامة حول تقصي حالات فساد أو استرجاع حقوق أو إنارة الرأي العام وغيرها. ويبقى الزّهان الأكبر في هذا المجال نشر ثقافة المبادرة بالإدلاء بالمعلومات داخل المؤسسات العامة من خلال نشرها التلقائي والاستجابة لطلبات الوصول.

ويبقى غياب أحكام تخص الحق في إعادة استخدام البيانات الحكومية من النقائص التي يتوجب تداركها في القانون التونسي حول الحق في الوصول إلى المعلومات، حتى يتسنى إتمام الإطار التشريعي المتعلق بحق الوصول إلى المعلومات والبيانات المفتوحة.

يختلف مستوى تطبيق قانون حق الوصول إلى المعلومات في الدول العربية الأخرى التي أقرته، تبعاً لعوامل مختلفة. ففي الأردن، ينص قانون "ضمان حق الحصول على المعلومات" رقم 47 لسنة 2007 على تأليف "مجلس المعلومات" الذي يترأسه وزير الثقافة ويتضمن مدراء بعض المؤسسات الحكومية كأعضاء. ومن مسؤوليات المجلس ضمان تقديم المعلومات لطلبها، والنظر في الشكاوى المقدمة من طالبي المعلومات، بالإضافة إلى مهام أخرى. ومنذ عام 2008، تلقى المجلس 50 شكوى من طالبي معلومات رُفضت طلباتهم<sup>13</sup>. وتم تعزيز القانون الأردني بوضع مسودة سياسة لتصنيف وإدارة البيانات الحكومية في الأردن في عام 2019، وقد عُرضت للاستشارة العامة بشأنها<sup>14</sup>.

أما في اليمن، فيستثنى القانون البيانات المتعلقة بالاستراتيجيات العسكرية والأسلحة والعمليات العسكرية، أو بيانات سرية متعلقة بالسياسات الخارجية للدولة، أو المعلومات المتبادلة مع دول أخرى والتي تم الاتفاق معها على إبقائها سرية، إضافة إلى المعلومات التي تسبب ضرراً جسيماً في حال تم الإفصاح عنها<sup>15</sup>. وينص القانون على إنشاء مكتب للمفوض العام للمعلومات يكون مسؤولاً عن تنظيم البرامج ذات الصلة وزيادة الوعي لدى المواطن، وهو يمثل جهة تظلم لكل من رُفض طلبه. ولا يزال تطبيق القانون محدوداً جداً بسبب الظروف الراهنة التي تعيشها الدولة.

وفي لبنان، تم إقرار القانون عام 2017، وهو ينص على تولي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد النظر في شكاوى من رُفض طلبهم في الحصول على المعلومات<sup>16</sup>. ويتقدم صاحب الطلب بطلب خطي للإدارة المعنية، ويتم تعيين موظف مكلف في النظر بطلبات الحصول على المعلومات في كل مؤسسة، على أن تتم الاستجابة في غضون 15 يوماً. وما يزال تطبيق القانون محدوداً جداً، نظراً لعدم صدور مراسيم تطبيقية له.

أما المغرب، فقد سنّ في عام 2018 قانوناً استثنى البيانات التي قد يضر الإفصاح عنها بالمصلحة العليا للوطن، كالسياسات المالية والنقدية أو العلاقات الخارجية أو حقوق الملكية الصناعية أو حقوق المؤلف<sup>17</sup>. ويتم الحصول على المعلومات عبر طلب يُقدّم إلى رئيس المؤسسة المعنية، سواء خطياً أو إلكترونياً. كما ينص القانون على إنشاء "لجنة الحق في الحصول على المعلومات" لدى رئيس الحكومة تكون مهامها ضمان سير عمل القانون وتلقي الشكاوى. ويبين الجدول التالي مقارنة بين محتوى النصوص وإجراءات تطبيقها في الدول العربية المختلفة.

13 Yahya Shuqeir, Arab Reporters for Investigate Journalism, Access to Information in the Arab World

14 الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة في الأردن، <https://www.moddee.gov.jo>.

15 نص قانون رقم 13 لسنة 2012 بشأن الحق في الحصول على المعلومات، اليمن.

16 نص قانون رقم 28 لسنة 2017، لبنان.

17 نص القانون رقم 31.13 لعام 2018، المغرب.

الجدول 2- نظرة مقارنة على المحتوى القانوني والتطبيقي لقوانين حق الوصول إلى المعلومات في المنطقة العربية

المغرب	لبنان	السودان	تونس	اليمن	الأردن	
نعم	نعم	محدود	نعم	نعم	لا	الإفصاح أو النشر التلقائي
ورقي وإلكتروني	ورقي	ورقي	ورقي وإلكتروني	ورقي	ورقي	طلب ورقي أو إلكتروني
لأغراض مشروعة	لا	لا	لا	لا	نعم	شرط وجود سبب لطلب المعلومة
لجنة الحق في الحصول على المعلومات	الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد		هيئة النفاذ إلى المعلومة	مكتب المفوض العام للمعلومات	مجلس المعلومات	وجود هيئة مستقلة لتلقي الشكاوى
-	ملزم	غير ملزم	ملزم	غير ملزم	غير ملزم	قرار ملزم للهيئة المسؤولة عن الشكاوى
20 يوماً	15 يوماً	15 يوماً	20 يوماً	15 يوماً	30 يوماً	مدة الاستجابة للطلب
عقوبة تأديبية	لا يوجد	سجن	غرامة وعقوبة تأديبية	غرامة أو سجن	لا يوجد	جزاء على الموظف الذي لا يستجيب للطلب بشكل متعمد
نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	كافة ميسورة للحصول على المعلومة
قضاء إداري	قضاء إداري	قضاء إداري	قضاء إداري	المحاكم النظامية	المحكمة الإدارية	الطعن في قرار الرفض أمام محكمة
نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	نشر الهيئة المشرفة على القانون لتقارير حول عملها

المصدر: Yahya Shuqeir, Arab Reporters for Investigate Journalism, Access to Information in the Arab World.

6- مقارنة تشريعات الحق في الوصول إلى المعلومات

تختلف تشريعات الحق في الوصول إلى المعلومات من دولة لأخرى، حسب الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدول ومن حيث حداثة إصدار القانون. فالقوانين التي صدرت خلال

العقدين الماضيين تحتوي أحكاماً أكثر تطوراً من القوانين السابقة وتتماشى مع المعايير الحديثة لقوانين الحق في الوصول إلى المعلومات، لا سيما من حيث إجراءات طلب المعلومة والاستثناءات و ضمانات الحصول على المعلومة. ومثال على ذلك دول أوروبا الوسطى الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي أصدرت قوانين تعطي حق الوصول إلى المعلومات إثر استقلالها وقبل انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي. وجمهورية سلوفانيا هي إحدى الدول التي أصدرت قانوناً للوصول إلى البيانات الحكومية عام 2003، ونقحته عام 2014، وهو حالياً مصنّف الخامس عالمياً حسب ترتيب "RTI rating"، بمجموع 150/129 نقطة. والقانون السلوفيني هو الأفضل في أوروبا إلى جانب القانون الصربي. ويتميز القانون السلوفيني من ناحية إجراءات طلب المعلومة و ضمانات الحصول عليها، وتقييمه مختلف من حيث الاستثناءات التي ينص عليها. ويبين الجدول 3 أهم أحكام قانون حق الوصول إلى المعلومات في سلوفانيا.

### الجدول 3- أهم أحكام قانون حق الوصول إلى المعلومات في سلوفانيا

المحاور	الأحكام
نطاق تطبيق القانون	<ul style="list-style-type: none"><li>• الهيئات المعنية: مؤسسات الدولة، ومؤسسات الحكومة المحلية، والمؤسسات العامة، والصناديق العامة وهيئات القانون العام، وأصحاب النفوذ العام، ومقدمو الخدمات العامة؛</li><li>• يمكن لغير المواطنين والمؤسسات تقديم طلب للوصول إلى المعلومة. البيانات الحكومية التي بحوزة شركات القطاع الخاص مشمولة بالقانون.</li></ul>
إجراءات طلب المعلومة	<ul style="list-style-type: none"><li>• طالب المعلومة غير ملزم بتبرير طلبه؛</li><li>• طالب المعلومة يحدد الطريقة التي تناسبه للحصول على المعلومة؛</li><li>• لا تُفرض أي رسوم مقابل تقديم طلب للوصول إلى المعلومة؛</li><li>• يمكن فرض رسوم تعادل الكلفة الحقيقية لنسخ المعلومة؛</li><li>• إمكانية فرض رسوم في حالة إعادة استخدام المعلومات؛</li><li>• الردّ على طلبات الوصول في مدة أقصاها 20 يوماً.</li></ul>
الاستثناءات والرفض	<ul style="list-style-type: none"><li>• استثناءات متعددة:<ul style="list-style-type: none"><li>○ المعلومات المصنفة سرية حسب قانون سرية المعلومات؛</li><li>○ المعلومات التجارية المصنفة سرية حسب قانون حوكمة الشركات؛</li><li>○ المعطيات الشخصية حسب قانون حماية المعطيات الشخصية وقانون الإحصاء؛</li><li>○ المعلومات التي تمس سرية الضرائب حسب قانون الضرائب؛</li><li>○ معلومات يعطل الإفصاح عنها سير إجراءات القضاء؛</li><li>○ معلومات يعطل الإفصاح عنها سير الإجراءات الإدارية؛</li><li>○ معلومات قيد الانتشار والإفصاح عنها قد يسيء فهمها؛</li><li>○ معلومات يعطل الإفصاح عنها سير العمليات في المرافق المعنية؛</li></ul></li><li>• عدم تقديم المصلحة العامة على كافة الاستثناءات (مثل المعلومات المصنفة سرية حسب قانون سرية المعلومات)؛</li><li>• عدم الإفصاح عن المعلومة حتى عند زوال الأسباب الأصلية لحجبها.</li></ul>

المحاور	الأحكام
التشكي والطعون	<ul style="list-style-type: none"><li>• الطعون تُودَع لدى المفوض المعني بحق الوصول إلى المعلومات، في أجل 15 يوماً من تاريخ الإجابة؛</li><li>• الطعون مجانية ولا تستوجب مساعدة قانونية؛</li><li>• المفوض مستقل، ومنتخب من البرلمان، وينظّم عمله بموجب قانون منفصل، وهو يؤدي دور المفوض المعني بحماية البيانات الشخصية؛</li><li>• إمكانية التقاضي الإداري بشأن قرارات المفوض؛</li></ul>
العقوبات والضمانات	<ul style="list-style-type: none"><li>• يعاقب بعقوبة مالية كل من:<ul style="list-style-type: none"><li>○ يتلف معلومة بهدف عدم الإفصاح عنها؛</li><li>○ لا يقدم وثيقة داعمة للشكوى لدى المفوض المعني بالوصول إلى البيانات الحكومية؛</li><li>○ الفشل في تزويد الطالب بالمعلومة، رغم قرار المفوض المعني بالوصول للبيانات الحكومية؛</li><li>○ الفشل في إرسال التقرير السنوي حول تنفيذ قانون الوصول إلى المعلومات في الأجل المحددة في القانون؛</li></ul></li><li>• عدم إقرار حصانة قضائية للمفوض ومساعديه؛</li><li>• عدم إقرار حصانة قضائية لمن يفصح، عن حسن نية، عن معلومة خاطئة.</li></ul>
الترويج لحق الوصول إلى المعلومات	<ul style="list-style-type: none"><li>• الهيئات المعنية بالقانون تكلف موظف أو أكثر بالعناية بحق الوصول إلى المعلومات؛</li><li>• وزارة الشؤون الإدارية هي الجهة المكلفة بالترويج لحق الوصول إلى المعلومة والتوعية في هذا الشأن؛</li><li>• الحكومة مكلفة بإعداد تقرير سنوي حول تنفيذ القانون يقدم للبرلمان.</li></ul>

المصدر: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Slovenia>. RTI Rating.

## باء- الإطار التشريعي للبيانات المفتوحة

يشمل الإطار التشريعي للبيانات المفتوحة جوانب قانونية تتعلق بحق المواطن في الوصول للبيانات الحكومية واستخدامها وبفئات البيانات المدرجة ضمن المعلومات التي تُنشر تلقائياً من طرف المؤسسات العامة. ويشمل هذا الإطار أيضاً الحق في إعادة استخدام البيانات وتوزيعها، ومنح ترخيص لإعادة استخدامها، واستثناءات النشر وحماية البيانات الشخصية، وغيرها. وهو يشمل جوانب تنظيمية تخص إدارة برنامج البيانات الحكومية المفتوحة، وتطوير بوابات البيانات المفتوحة، ووصف البيانات (metadata)، وجودة البيانات، ومجانبة البيانات الحكومية أو الرسوم المترتبة عليها، وكذلك حوكمة برنامج البيانات المفتوحة وغيرها.

عادةً، تُدرج الجوانب القانونية للبيانات المفتوحة ضمن قانون حق الوصول إلى المعلومات، حيث يتم تضمينه أحكاماً تتعلق بالنشر التلقائي للمعلومات، والحق في إعادة استخدام البيانات الحكومية، وضرورة نشر رخصة لإعادة الاستخدام. وتطبق الاستثناءات المُدرجة في قانون الحق في الوصول

إلى المعلومات على البيانات المفتوحة، حيث لا يمكن نشر البيانات الحكومية المدرجة في خانة الاستثناءات المذكورة في هذا القانون. ويجوز إفراد البيانات الحكومية المفتوحة بقانون يحتوي أحكاماً تخص إعادة استخدامها، وضرورة نشر رخصة، وأحكاماً أخرى تنظيمية على غرار حوكمة البرنامج ومجانبة البيانات المفتوحة.

في حال اعتماد الجوانب القانونية للبيانات المفتوحة في قانون حق الوصول إلى المعلومات، تُدرج عادةً في هذا القانون الجوانب التنظيمية للبيانات المفتوحة، وذلك في شكل تعليمات أو أوامر تنظيمية تُنشر في الجريدة الرسمية. وفي حال اعتماد هذا القانون دون إدراج أحكام تتعلق بإعادة استخدام المعلومات فيه، فيتوجب إما تنقيحه لإضافة تلك الأحكام، وإما إصدار قانون خاص بإعادة الاستخدام يكون متناغماً مع قانون حق الوصول إلى المعلومات.

### 1- ضرورة وضع قانون يضمن الحق في الوصول إلى المعلومات

لا يمكن الحديث عن سياسات للبيانات المفتوحة في ظل غياب قانون يضمن حق الوصول إلى المعلومات ويتيح إعادة استخدامها. فهذه القوانين تُعتبر المظلة القانونية لفتح البيانات الحكومية، حيث إنها توفر الإطار القانوني لإتاحة البيانات للعموم من أجل استخدامها. وتُعتبر البيانات الحكومية التي تدرج قانوناً تحت خانة النشر التلقائي بيانات حكومية يجب نشرها. والبيانات الحكومية التي لا تدرج ضمن الاستثناءات المشار إليها في قانون الوصول إلى المعلومات هي قانوناً متاحة للعموم، وبالتالي يمكن طلبها والحصول عليها قانونياً من المؤسسات العامة. كما أن المؤسسات التي ينطبق عليها القانون هي أيضاً معنية بنشر البيانات المفتوحة.

### 2- الحق في إعادة استخدام البيانات

إن الهدف من الحصول على البيانات المفتوحة هو بالأساس إعادة استخدامها لخلق قيمة مضافة، وبالتالي يتوجب إدراج أحكام قانونية تتيح إعادة استخدام البيانات الحكومية المفتوحة بدون قيود، إلا في حالات الملكية الفكرية. ويتعين إدراج أحكام قانونية تتضمن ضرورة توفير رخصة لإعادة الاستخدام بالنسبة لكل مجموعة بيانات يتم نشرها، حتى يتسنى ضمان حقوق الأطراف التي تنشر البيانات أو تعيد استخدامها.

### 3- رخصة إعادة استخدام البيانات المفتوحة

إن الوصول إلى المعلومات أو البيانات وتحميلها لا يمنح تلقائياً الحق في إعادة استخدامها، بما أن إعادة استخدام المحتويات والبيانات يتطلب ترخيصاً من صاحبها، حتى وإن قام بإتاحتها ونشرها. فالبيانات المنشورة بدون رخصة لا يمكن حتى الإطلاع عليها، ولا يمكن مشاركتها أو إعادة استخدامها. وبالتالي، يتوجب الإطلاع على الرخصة المرفقة بالبيانات المنشورة قصد التعرف على الحقوق المتعلقة بها. وتحدد رخص البيانات المفتوحة الجوانب القانونية ذات العلاقة بإعادة استخدام البيانات:

- حقوق الوصول إلى المعلومات؛
- حقوق استخدامها؛
- حقوق تشاركها وإعادة توزيعها.

تغطي رخص البيانات المفتوحة جوانب إعادة الاستخدام فقط، ولا تغطي الجوانب ذات العلاقة بالنشر، كحماية البيانات الشخصية أو حقوق التأليف وغيرها. ففي غياب الرخصة تتعدّر إعادة الاستخدام، وبالتالي تغيب الانعكاسات الإيجابية للبيانات المفتوحة. ويمكن لرخصة إعادة استخدام البيانات المفتوحة تقييد الجوانب التالية:

- إعادة نشر البيانات وإضافة قيمة لها؛
- نشر مقاطع من البيانات؛
- تطوير مشتقات من البيانات؛
- تحقيق أرباح من خلال استخدام البيانات؛
- إعادة نشر البيانات بمقابل.

وعليه، يمكن تضمين الرخصة القيود التالية:

- الإسناد، الإشارة إلى المنتج والتاريخ (attribution, BY)؛
- استخدام نفس الرخصة (share alike, SA)؛
- استخدام غير تجاري (non-commercial, NC)؛
- استخدام لغير المشتقات (no derivatives, ND).

تتيح الرخصة من نوع "مجال عمومي" (public domain) البيانات المفتوحة، دون أية قيود على إعادة استخدامها. وتضع الرخصة المفتوحة (open license) قيوداً محدودة جداً على استخدامات البيانات موضوع الترخيص، إذ تجيز فقط صنفين من القيود:

- الإسناد: الإشارة إلى المنتج والتاريخ؛
- استخدام نفس الرخصة.

في إطار وضع سياسات البيانات الحكومية المفتوحة، يتم تطوير رخصة أو أكثر للبيانات الحكومية المفتوحة لتعتمدها الجهات الحكومية. ويمكن إدراج وجوبية اعتماد رخص البيانات المفتوحة المطوّرة وطنياً ضمن النصوص التنظيمية للبيانات المفتوحة من تعليمات وأوامر حكومية. ويُحيد أن تكون هذه الرخص مبسطة وسهلة الفهم، ومفتوحة إلى أقصى حد ممكن، وقليلة العدد، ومطابقة لمواصفات الرخص في العالم.

أصدرت مؤسستا Creative Commons (CC) و Open Data Commons (ODC) رخصاً مفتوحة للاستخدام. وتعتمد دول ومنظمات عديدة هذه الرخص عند نشر بياناتها. ويبين الجدول 4 مختلف هذه الرخص المفتوحة والقيود التي تنطوي عليها.

#### الجدول 4- الرخص المفتوحة

لا مشتقات No derivative	فقط لمجموعات البيانات Database only	غير تجاري Non commercial	نفس الرخصة Share alike	إسناد Attribution	مجال عمومي Public domain	الوصف	الرخصة
					*	Public Domain	CC-0
	*				*	Public Domain Dedication and License	ODC-PDDL
				*		Attribution License	CC-BY
	*			*		Attribution License	ODC-BY
			*	*		Attribution-ShareAlike	CC-BY-SA
	*		*	*		Open Database License	ODC-ODbL
		*		*		Attribution-NonCommercial	CC BY-NC
*				*		Attribution-NoDerivs	CC BY-ND
		*	*	*		Attribution-NonCommercial-ShareAlike	CC BY-NC-SA
*		*		*		Attribution-NonCommercial-NoDerivs	CC BY-NC-ND

المصدر: Creative Commons website, <https://creativecommons.org/licenses>; data.world website, <https://data.world/license-help>; Open Data Commons website, <https://opendatacommons.org/licenses>

#### 4- الجوانب التنظيمية للبيانات المفتوحة

تشمل الجوانب التنظيمية للبيانات المفتوحة منهجية لجرد البيانات الحكومية ونشرها، وحوكمة برنامج البيانات الحكومية المفتوحة، وإدارة البوابة الوطنية للبيانات المفتوحة والترابط البيئي مع بقية بوابات البيانات المفتوحة، ووصف البيانات ومكونات الوصف، وجودة البيانات وشكلها، وتقييم البرنامج ومتابعته، ومجانية البيانات والرسوم المترتبة عليها، والرخص المتاحة، والبيانات الشخصية، وغيرها.

## الجدول 5- مقارنة للجوانب التنظيمية للبيانات المفتوحة في عدد من الدول

المكونات	البلد
بوابة البيانات المفتوحة	المملكة المتحدة، كينيا، الهند، تنزانيا، إثيوبيا
الرخص	المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، الدنمارك، الفلبين، كينيا، إثيوبيا
اعتماد تقييم من خمس مراتب	المملكة المتحدة، الفلبين، قطر
المجانبة	الولايات المتحدة، الدنمارك، كينيا، إثيوبيا
إتاحة الرسوم	المملكة المتحدة (محدود)، قطر، فرنسا (محدود)
نظام الحوكمة	المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، أستراليا، الهند، رواندا، تنزانيا، إثيوبيا
حماية البيانات الشخصية	المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، اليابان، أستراليا، فرنسا
أولويات النشر	المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، الفلبين، الهند، الدنمارك، اليابان، أستراليا،
خطة المتابعة والتقييم	المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، إثيوبيا
الآلية التشاركية	المملكة المتحدة (ممتدى)، الولايات المتحدة، رواندا، قطر (ممتدى)، إثيوبيا
البيانات المفتوحة تلقائياً (by default)	المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، إثيوبيا، رواندا، أفريقيا الجنوبية، تنزانيا،
الاستثناءات	المملكة المتحدة (قانون النفاذ)، الولايات المتحدة (ضد المنافسة)، تنزانيا (قطاعات)

المصدر: .SBC4D website, sbc4d.com

وتكتسي الجوانب التنظيمية للبيانات المفتوحة عادة شكل أوامر حكومية أو رئاسية (تعليمات)، وتنتشر في الجريدة الرسمية (مثل المكسيك<sup>18</sup>، والبرازيل<sup>19</sup>). ويمكن أن تنتشر الجوانب التنظيمية ضمن قانون للبيانات المفتوحة يُدرج فيه حق إعادة الاستخدام (مثل كوريا الجنوبية<sup>20</sup>، والإمارات العربية المتحدة- إمارة دبي<sup>21</sup>).

Open Government Data Review of Mexico, Organization of Economic Cooperation and Development, P66, 2016. 18

Portal Brasileiro de dados abertos, <http://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda> 19 (accessed on 6 April 2020).

Act on promotion of the provision and use of public data, 20 [http://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=30365&type=part&key=4](http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=30365&type=part&key=4) (accessed on 6 April 2020).

21 قانون رقم (26) لسنة 2015 بشأن تنظيم نشر وتبادل البيانات في إمارة دبي، [https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Ar%20Reference/2015/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%B1%D9%82%D9%85%20\(26\)%20%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9%202015.html](https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Ar%20Reference/2015/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%B1%D9%82%D9%85%20(26)%20%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9%202015.html) (accessed on 6 April 2020).

### الإطار 3- قانون البيانات المفتوحة في إمارة دبي

أصدرت الإمارات العربية المتحدة قانون تنظيم نشر وتبادل البيانات في إمارة دبي رقم (26) لسنة 2015، المؤرخ 16 تشرين الأول/أكتوبر 2015. ويهدف هذا القانون إلى الاستفادة المثلى من البيانات المتوفرة لدى مزودي البيانات، وتعزيز الشفافية وإرساء قواعد الحوكمة بشأن نشر وتبادل البيانات، وتوفير البيانات اللازمة للجهات غير الحكومية، بهدف دعم الخطط التنموية والاقتصادية في الإمارة.

وينظم هذا القانون مجال البيانات الحكومية، حيث يصنفها إلى صنفين: بيانات مفتوحة، وهي بيانات تنشر للعموم؛ وبيانات مشتركة يتم مشاركتها بين الجهات الحكومية فقط. وتطبق أحكام هذا القانون على:

- 1- الجهات الحكومية الاتحادية التي تتوفر لديها أية بيانات تخص الإمارة.
- 2- الجهات الحكومية المحلية.
- 3- الأشخاص الذين ينتجون أو يمتلكون أو ينشرون أو يتبادلون أية بيانات تخص الإمارة، ممن تحددهم الجهة المختصة، سواء من الأفراد أو المؤسسات أو الشركات الموجودين في الإمارة، بما في ذلك مناطق التطوير الخاصة، والمناطق الحرة بما فيها مركز دبي المالي العالمي.

وتشرف على تطبيق أحكام هذا القانون جهة مختصة يتم تحديدها بموجب نص تشريعي. وتتضمن مهامها تحديد مزودي البيانات من الجهات الحكومية؛ ومتابعة التزام مزودي البيانات بالسياسات المعتمدة بشأن نشر وتبادل البيانات؛ والتحقق في الشكاوى والمخالفات بشأن مدى التزام مزودي البيانات بأحكام هذا القانون؛ ومهام أخرى تنسيقية ورقابية بخصوص فتح البيانات.

ويتضمن القانون أحكاماً تتعلق بالمنصة الإلكترونية لتبادل البيانات ونشرها والبنية التحتية الضرورية لذلك، وأحكاماً أخرى تلزم الجهات الحكومية المحلية بتصنيف بياناتها وفقاً لدليل، واتباع السياسات المعتمدة من الجهة المختصة لنشر البيانات المفتوحة وتبادل البيانات المشتركة، وضمان جودة بياناتها.

ويعتبر هذا القانون نموذجاً فريداً في مجال تشريعات البيانات المفتوحة في العالم العربي. ويبقى عدم التطرق إلى المسائل المتعلقة بإعادة استخدام البيانات المنشورة ورخص إعادة الاستخدام من الثغرات الهامة في هذا القانون والتي قد تعيق الاستغلال الأمثل للبيانات المنشورة.

المصدر: القانون رقم (26) لسنة 2015 بشأن تنظيم نشر وتبادل البيانات في إمارة دبي.

## ثالثاً- تشريعات حول الحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة وحق الوصول إلى المعلومات

أظهرت الدراسات والأعمال المنجزة حول قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات أن أحكام العديد من القوانين الأخرى قد تتداخل مع هذا الحق، وبالتالي يتوجب مراجعة هذه القوانين بقصد ضمان أولوية أحكام قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات على بقية أحكام القوانين الأخرى. فالقوانين التي يمكن أن تكون لها صلة بحق الوصول إلى المعلومات متعددة وتغطي مجالات عديدة مثل: الوصول إلى المعلومات، وسرية المعلومات، والصحافة والنشر، والأحداث، وجرائم اقتصادية، ومكافحة الفساد، وقضايا مدنية، وجنائية، وعسكرية، وأمنية، وجرائم سيبرانية، وأمن عام، وتجارية، وحقوق التأليف، ومالية، ومصرفية، وجمعيات، وأحوال شخصية، ودينية، وانتخابية، وإحصاء، وحماية المعطيات الشخصية، وخدمة عامة، وقوانين أخرى.

وسيتّم خلال هذا الجزء التطرق لعدد من التشريعات ذات العلاقة بالحكومة المفتوحة وحق الوصول إلى المعلومات والبيانات المفتوحة. وتنقسم هذه القوانين لصنفين:

- قوانين تحدّ من حق الوصول، وبالتالي تقيدّ الحصول على المعلومة وتميل نحو تضيق مجال الوصول إليها، وهي عادة تنظم مجالات ذات صلة بالاستثناءات الواردة في قوانين حق الوصول إلى المعلومات،
- قوانين تساعد على حق الوصول، وبالتالي توفر آليات للوصول للمعلومة في قطاعات محددة.

### ألف- قوانين تحدّ من حق الوصول إلى المعلومات

تحتوي كافة قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات على أحكام تخص عدداً محدوداً من الاستثناءات ذات العلاقة بمجالات حساسة كالأمن العام وسلامة الدولة والعلاقات الخارجية، أو بحماية الحقوق الخاصة للأشخاص مثل حماية المعطيات الشخصية أو حقوق الملكية الفكرية. وتكون هذه المجالات والحقوق منظمّة عادة بقوانين تم إصدارها قبل قوانين حق الوصول إلى المعلومات وبالتالي قد تتداخل مع أحكامها. وفيما يلي استعراض بعض هذه القوانين.

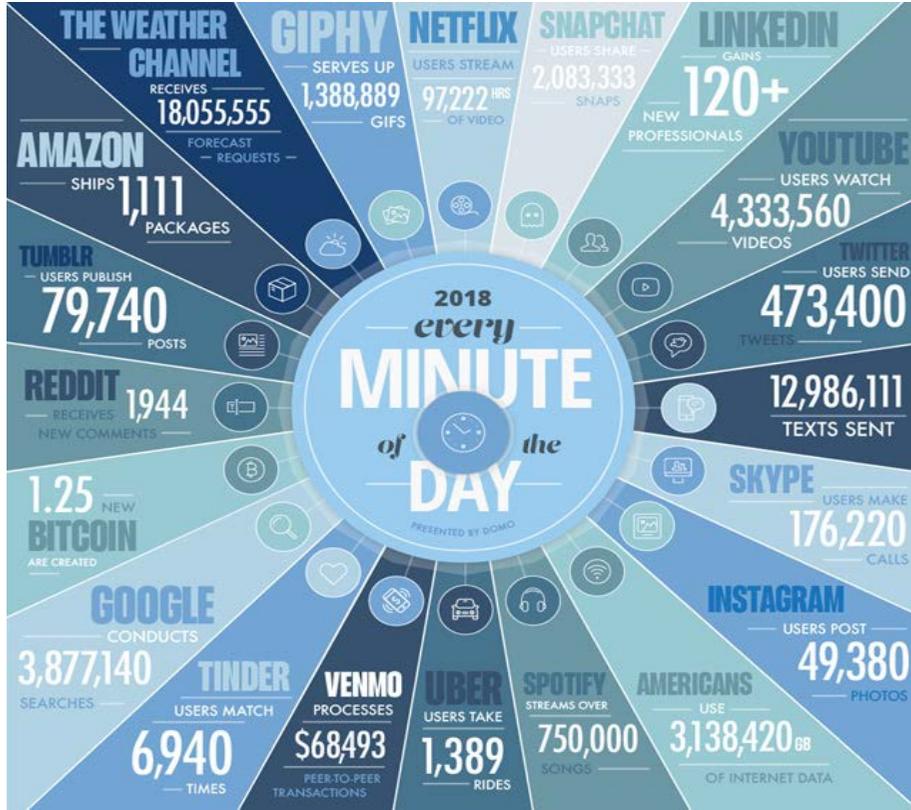
#### 1- قوانين حماية المعطيات الشخصية والحياة الخاصة

أثر التطور السريع للتكنولوجيات الحديثة في ارتفاع خطر تداول البيانات الشخصية، خاصة في ظل الإقبال الكثيف على استخدام شبكات التواصل الاجتماعي وخدمات الهاتف النقال وتطبيقات الانترنت، مما يُعرّضُ البيانات الشخصية للسرقة وللإستخدام غير المرخص له، وهو ما قد يضر بالحياة الخاصة للأفراد.

ويعتبر الحق في حماية الحياة الخاصة من أهم حقوق الإنسان، وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في فصله الثاني عشر على أن لكل إنسان الحق في حماية حياته الخاصة<sup>22</sup>. وتعتبر المعطيات الشخصية المحور الأساسي لتلك الحماية، باعتبارها أحد مكونات الذات البشرية التي أصبحت لها قيمة هامة في الأنظمة الاقتصادية الرقمية العصرية.

وقد شهد العالم في السنوات الأخيرة تطوراً مذهلاً في حجم تولد البيانات وتداولها، وخاصة الشخصية منها، من خلال الإقبال الكثيف من طرف الأشخاص على استخدام تطبيقات جديدة يتم فيها تخزين كميات هائلة من المعطيات الشخصية في أشكال مختلفة، منها المعلومات الجغرافية، وأشرطة الفيديو، والصور، والرسائل وما يصحبها من بيانات دقيقة عن حياة الأشخاص. ويبرز الشكل 3 مدى حجم تولد البيانات.

الشكل 3- حجم استخدام التطبيقات وتوليد البيانات

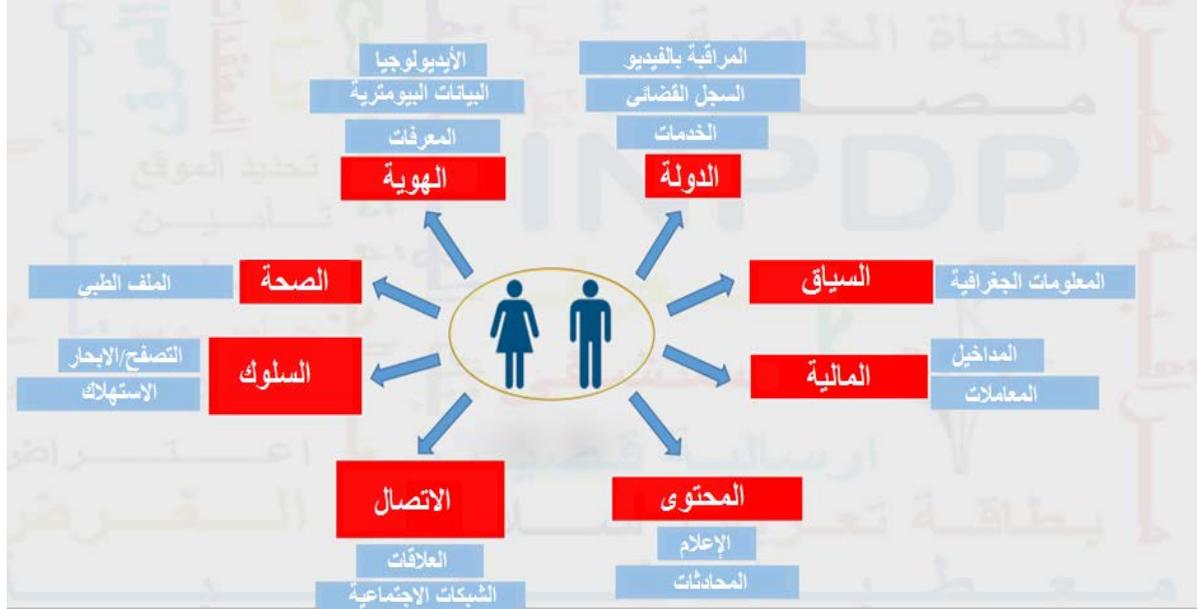


المصدر: DOMO, Data never sleeps 6.0.

تعرف اللائحة العامة لحماية البيانات "General Data Protection Regulation (GDPR)" التي أصدرها الاتحاد الأوروبي البيانات الشخصية بأنها: "كل المعطيات، مهما كان مصدرها أو شكلها، التي تجعل شخصاً طبيعياً قابلاً للتعرف عليه. ويعتبر قابلاً للتعريف أي شخص طبيعي يمكن التعرف عليه بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، من خلال عنصر محدد للهوية مثل اللقب أو رقم التعريف، أو معطيات محددة للمكان، أو معرف على الإنترنت أو أية عناصر أخرى خاصة بالشخص ومتعلقة بسماته الجسمانية أو الفيسيولوجية، أو الجينية، أو النفسية، أو الاقتصادية، أو الثقافية أو الاجتماعية"<sup>23</sup>.

ويمكن تعريف المعطيات الشخصية بأنها المعلومات التي تسمح بصفة مباشرة أو غير مباشرة من التعرف على شخص طبيعي، أو تجعله قابلاً للتعرف عليه.

#### الشكل 4- المعطيات الشخصية



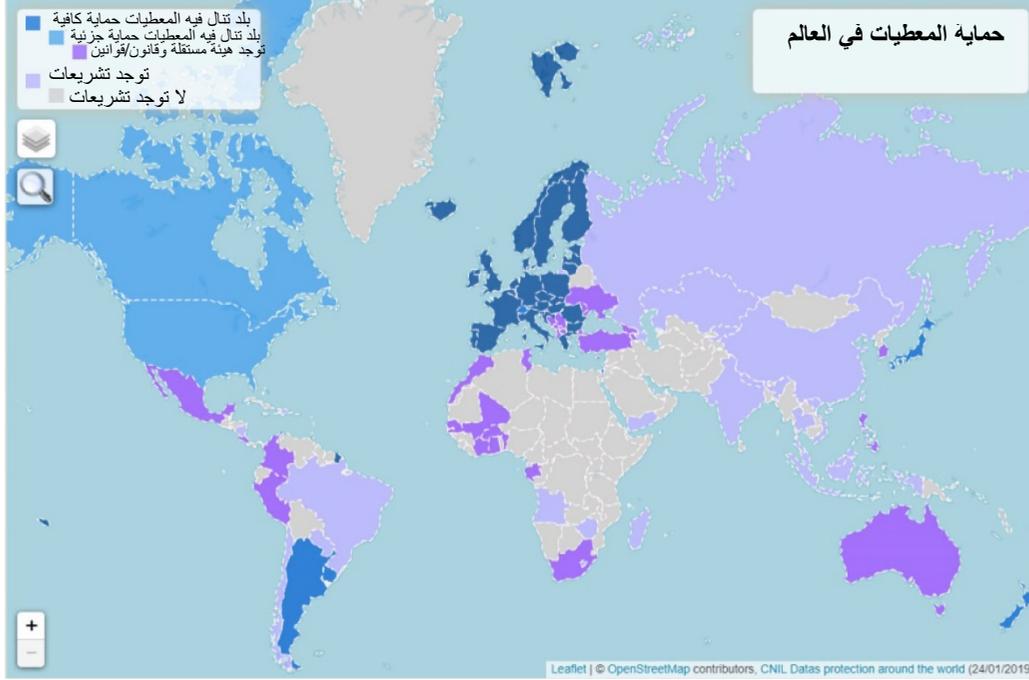
المصدر: الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية، تونس.

تجمع الجهات الحكومية كميات هائلة من البيانات التي تخص مواطنيها والتي يمكن أن تُعرض أصحابها للخطر في حال نشرها، فهي تجمع وتستهمل وأحيانا تتبادل هذه البيانات الشخصية، وبالتالي فهي مسؤولة عن حمايتها من الضياع والسرقة والاستخدام.

وتهدف قوانين حماية المعطيات الشخصية إلى فرض الرقابة على استخدام ونقل المعطيات التي تخص الحياة الخاصة للأشخاص، من خلال منحهم الحق في التحكم ببياناتهم الشخصية، وفرض قواعد لاستخدام هذه البيانات من طرف المؤسسات والحكومات، وإنشاء هيئات تنظيمية لمراقبة تطبيق القوانين.

وتختلف التشريعات التي تخص حماية المعطيات الشخصية من دولة إلى أخرى، حيث أن العديد من الدول لا تزال بدون قوانين في هذا المجال (130 دولة فقط لديها قوانين لحماية المعطيات الشخصية).

### الشكل 5- خارطة حماية المعطيات الشخصية في العالم (كانون الثاني/يناير 2019)



أصدر عدد قليل من الدول العربية تشريعات لحماية البيانات الشخصية والحياة الخاصة، منها تونس والبحرين وقطر ولبنان والمغرب.

وحددت توصيات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لحماية الحياة الخاصة<sup>24</sup> مبادئ حماية المعطيات الشخصية كما يلي:

- **التحكم في التجميع:** وضع حدود لجمع المعطيات الشخصية والعمل على الحصول عليها بطرق قانونية ونزيهة؛
- **نوعية البيانات:** تكون البيانات الشخصية ذات صلة بهدف الاستخدام، وتكون البيانات صحيحة وتامة ومحدثة؛

24 توصيات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لحماية الحياة الخاصة،

[http://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd\\_privacy\\_framework.pdf](http://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd_privacy_framework.pdf)

- **الهدف:** يجب استخدامها فقط للهدف التي جُمعت لأجله وليس لأهداف أخرى؛
- **تقييد الاستخدام:** عدم استخدامها لأهداف أخرى دون موافقة المعنيين أو موافقة هيئة قانونية؛
- **الموافقة:** لا يتم الإفصاح عن البيانات إلا بموافقة الأشخاص المعنيين بها؛
- **تأمين التخزين:** البيانات المجمعة تُحفظ بصفة مؤمنة بعيدة عن أي اعتداءات؛
- **الشفافية:** في كل ما يخص تطوير البيانات الشخصية واستخداماتها وسياساتها، مع توفر معلومات حول البيانات المجمعة وهدف استخدامها ومن يتصرف فيها؛
- **المشاركة:** لأصحاب البيانات حق الوصول لبياناتهم، وحق الاطلاع عليها، وحق الالتماس للوصول إليها، والحق في حذفها وإصلاحها واطمئنانها وتعديلها؛
- **المساءلة:** توفير آليات لأصحاب البيانات قصد تتبع من يجمع بياناتهم من دون احترام هذه التوصيات.

تُعتبر البيانات الشخصية من أهم الاستثناءات في مجال الوصول إلى المعلومات، حيث إنّ قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات تستثني المعلومات الشخصية وتشتترط حجبها عند الإفصاح عن وثائق أو بيانات تحتوي على مثل هذه البيانات. وبما أنّ الاستثناءات في مجال الوصول إلى المعلومات ليست مطلقة، وخاضعة لميزاني الضرر والمصلحة العامة، فإنّ المعطيات الشخصية هي نفسها خاضعة لميزاني الضرر والمصلحة العامة. وبالتالي، تجيز قوانين الوصول إلى المعلومات الإفصاح عن البيانات الشخصية في حالة تغليب المصلحة العامة على الضرر الحاصل من الوصول إلى المعلومة. وفيما عدا ذلك، لا يمكن الإفصاح عن البيانات الشخصية ويجب إخفاؤها.

ويُعتبر تحقيق التوازن بين حق الوصول إلى المعلومات وحق حماية المعطيات الشخصية رهاناً صعباً، حيث يسعى الخبراء في مجال حماية المعطيات الشخصية إلى الإغلاق التام لهذه المعطيات بموجب قوانين حماية المعطيات الشخصية. في المقابل، يُصرُّ الخبراء في مجال الوصول إلى المعلومات على ضرورة أولوية قوانين الوصول إلى المعلومات وفتح المجال أمام ميزان الضرر والمصلحة العامة للحسم في الإفصاح عن البيانات الشخصية من عدمه. وفي هذا الإطار، أتاحت اللائحة الأوروبية العامة لحماية البيانات، وهي من أشد التشريعات في مجال حماية المعطيات الشخصية، إمكانية الإفصاح عن البيانات الشخصية بهدف التوفيق بين حق الوصول إلى الوثائق الحكومية وحق حماية البيانات الشخصية، كما يبينه الفصل 86 من هذ اللائحة.

#### الإطار 4- الفصل 86 من اللائحة الأوروبية العامة لحماية البيانات

«البيانات الشخصية المدرجة في الوثائق الرسمية التي تحوزها السلطات أو المؤسسات العامة أو المنظمات الخاصة التي تقوم بأعمال لخدمة المصلحة العامة يمكن تسليمها من طرف هذه السلطات والمنظمات، وفقاً لقوانين الاتحاد أو لقوانين الدول العضو، لهذه السلطات والمنظمات، وذلك بهدف التوفيق بين حق الوصول إلى الوثائق الحكومية وحق حماية البيانات الشخصية».

المصدر: اللائحة الأوروبية العامة لحماية البيانات.

تعتبر تشريعات حماية المعطيات الخاصة ثاني أهم القوانين في مجال الحكومة المفتوحة، وخاصة فيما يخص الشفافية والوصول إلى المعلومات. والملاحظ أن وجود هذه القوانين في البلدان العربية خجول مقارنة بانتشارها الكبير في مناطق أخرى من العالم. ويبقى إصدار هذه القوانين من الأولويات التشريعية في البلدان العربية، حيث إن العديد منها تعمل حالياً على صياغة مشروع قانون لحماية المعطيات الشخصية.

#### 2- قوانين الجرائم السيبرانية

تعتبر تشريعات الجرائم السيبرانية من التشريعات التي تُحد من الوصول إلى المعلومات. فهي تهدف إلى حماية البيانات من الاعتداءات والقرصنة والنفاذ غير المرخص، وبالتالي إلى غلق المنافذ أمام الوصول إلى المعلومات، خاصة بطرق غير مرخص لها. كما أنها تُحد من احتمالات الاعتداء على البيانات المفتوحة، وتزوير البيانات، والإفصاح عن البيانات الشخصية والبيانات السرية، والاعتداء على الملكية الفكرية، ونشر معلومات ممنوعة (محتوى عنصري مثلاً)، وإعاقة استخدام النظم المعلوماتية. وبالتالي، تساعد تشريعات الجرائم السيبرانية على ترسيخ الحكومة المفتوحة، وهي ترمي إلى ما يلي<sup>25</sup>:

- وضع معايير سلوكية واضحة لاستخدام أجهزة الحاسوب؛
- ردع الجناة وحماية المواطنين؛
- تمكين سلطات إنفاذ القانون من إجراء التحقيقات، مع حماية الخصوصية الفردية؛
- توفير إجراءات عادلة ومنصفة للعدالة الجنائية؛
- الإلزام بالحد الأدنى من معايير الحماية في مجالات مثل التصرف في البيانات والتحفظ عليها؛
- تمكين التعاون بين الدول في المسائل الجنائية التي تنطوي على جرائم سيبرانية وفي الأدلة الإلكترونية.

وتساهم تشريعات الجرائم السيبرانية في حماية البيانات المفتوحة والتصدي لتزوير البيانات وانتحال الشخصية والإفصاح عن معلومات سرية أو شخصية وغيرها من التعديلات على البيانات والمعلومات المنشورة وغير المنشورة. وإذا كان دور هذه التشريعات أساسياً في تقليص وردع هذه التعديلات، فإنّ عدداً منها يحتوي على أحكام قد تقلص من حرية الوصول إلى المعلومات، أو قد تتناقض مع أحكام قوانين حق الوصول إلى المعلومات. كما أنّ عدداً منها تؤدي عن قصد أو غير قصد إلى التقليل من نطاق الوصول إلى المعلومات، وتوسيع نطاق الاستثناءات، من خلال أولوية أحكامها على أحكام قوانين أخرى أكثر انفتاحاً وشفافية.

### 3- قوانين الملكية الفكرية

تشمل قوانين الملكية الفكرية ما يلي<sup>26</sup>:

- **الملكية الصناعية:** تشمل الرسوم والنماذج الصناعية، وبراءات الاختراع، والعلامات التجارية، والمعلومات الجغرافية؛
- **الملكية الأدبية والفنية** التي تتكون مما يلي: **حق المؤلف**، ويشمل المصنفات الأدبية والفنية من روايات وقصائد شعرية ومسرحيات وأعمال موسيقية، واللوحات الزيتية والصور الشمسية والمنحوتات والتصاميم العمرانية والبرامج المعلوماتية؛ **الحقوق المجاورة**، وتشمل حقوق فناني الأداء في أدائهم ومنتجي التسجيلات الصوتية في تسجيلاتهم وهيئات البث في برامجها الإذاعية والتلفزيونية.

وحقوق المؤلف هي مجموعة الحقوق الأدبية والمادية التي يتمتع بها أصحاب الحقوق مقابل استخدام مصنفاتهم الأدبية والفنية والعلمية. وهي حقوق استثنائية يتمتع بها صاحب المصنف المبتكر مقابل استخدام مصنفه من قبل الغير أو الترخيص للغير في استخدامه. ولا يحق لأي كان أن ينقل أو ينشر أو يستنسخ مصنفاً لمؤلف في أي شكل أو صيغة أو طريقة فيها انتهاك لحقوقه المادية والمعنوية.

والملكية الفكرية هي أحد استثناءات الوصول إلى المعلومات، حيث إن قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات تستثني المعلومات المحمية بملكية فكرية، وتشتت حجبها عند الإفصاح عن وثائق أو بيانات تحتوي على مثل هذه البيانات. وحيث إنّ الاستثناءات في مجال الوصول إلى المعلومة ليست مطلقة، وإنما خاضعة لميزاني الضرر والمصلحة العامة، فإنّ المعلومات المحمية بملكية فكرية هي نفسها خاضعة لميزاني الضرر والمصلحة العامة. وبالتالي، تجيز قوانين الوصول إلى المعلومات الإفصاح عن المعلومات المحمية بملكية فكرية في حال تغليب المصلحة العامة على الضرر الحاصل من الوصول إلى المعلومة.

وتحدد قوانين الملكية الفكرية مدة حماية حقوق المؤلف، والتي تدوم عادة كامل حياته ولخمس سنين سنة أو أكثر إثر وفاته. وتنتهي الملكية الفكرية عند انتهاء المدة، ليصبح الإفصاح عن هذه المعلومات جائزاً. وحيث إن الملكية الفكرية هي عادة من بين الاستثناءات المشمولة بقوانين الوصول إلى المعلومات، فالمعلومات المحمية بقوانين الملكية الفكرية لا يمكن الوصول إليها إلا عند انقضاء مدة حماية حقوق المؤلف أو في حال تغليب المصلحة العامة.

تُعتبر رُخص البيانات المفتوحة نوعاً من رُخص الملكية الفكرية، حيث توضح الحقوق التي يحتفظ بها المؤلف والحقوق التي يتنازل عنها للآخرين في إعادة استخدام وإعادة نشر وإضافة وتعديل البيانات المنشورة.

#### 4- قوانين سرية المعلومات

في ظل المخاطر التي أصبحت تهدد العالم والتي تعتمد على استخدام المعلومات وشبكات الاتصال، لا سيما منها الأعمال الإرهابية، بادرت دول عديدة إلى سن قوانين تُعنى بسرية المعلومات، سعت من خلالها إلى حماية الوصول إلى البيانات الحساسة والاستراتيجية. وتعتبر البيانات ذات الصلة بالأمن العام والدفاع الوطني من أهم الاستثناءات في قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات، كما هو مبين في المؤشر رقم 29 من معايير تقييم قوانين الوصول إلى المعلومات RTI Rating: "الاستثناءات لحق الوصول تنمأشى والمواصفات العالمية. الاستثناءات المسموحة: الأمن العام، العلاقات الدولية...". ومعظم قوانين سرية المعلومات موجّهة لفئات معينة، مثل العاملين في أجهزة الأمن العام والدفاع أو الموظفين في الدولة. كما أنها تشمل المفصح عن المعلومة السرية والمستخدم لها، على غرار الصحافة.

تعرض الأحكام القانونية التي تخص السرية أربعة عناصر مشتركة:

- حماية فئات خاصة من المعلومات (مثال: الأمن العام)؛
- تنظيم أشخاص خصوصيين (مثال: الأجهزة الخصوصية)؛
- منع أنواع من الأنشطة المتعلقة بالمعلومات (مثال: الاستعلام)؛
- الاستثناءات التي تحدد الحالات التي لا يَنتهك فيها شخص أحد أحكام السرية.

ويبقى الرهان الأول لهذه القوانين، خاصة بالنسبة للدول التي تعتمد مبادئ الحكومة المفتوحة، تحقيق التوازن بين الحق في الوصول إلى المعلومات ودعم الشفافية، من ناحية، وحماية الوصول إلى البيانات الحساسة والاستراتيجية من ناحية ثانية. وتتناقض قوانين سرية المعلومات مع أحكام قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات، وتكون أحكامها عادة أكثر أولوية من قوانين الوصول إلى المعلومات.

مثلاً، يشمل قانون الأسرار في المملكة المتحدة (UK Official Secrets Act 1989)<sup>27</sup> ما يلي:

- نوعية المعلومات:
  - الأمن والاستخبار؛
  - الدفاع؛
  - العلاقات الدولية؛
  - الجرائم والتحقيق؛
  - معلومات ناتجة عن إفصاح غير مرخص أو معلومات مؤتمن عليها؛
  - معلومات مؤتمن عليها لدول أخرى أو منظمات دولية؛
- الإفصاح المرخص؛
- حماية المعلومة؛
- القيود على المحاكمة؛
- العقوبات؛
- التوقيف؛ والتحقيق؛ والمحاكمة.

وتشكل الظروف السياسية والأمنية التي تمر بها المنطقة العربية بيئة يصعب فيها إقناع صانعي القرار بضرورة إقرار قوانين حق الوصول إلى المعلومات، نظراً للمخاوف المتعلقة بالأمن القومي والاجتماعي وغيرها. وبالتالي، تتعارض هذه القوانين مع قوانين مُسنَّة مسبقاً، كقانون سرية المعلومات على سبيل المثال. لذلك، بات إيجاد نوع من التوازن بين قانون حق الوصول إلى المعلومات والقوانين التي قد تتداخل معه، كقانون سرية المعلومات، أمراً هاماً وملحاً، لا سيما في سياق المنطقة العربية.

وفي هذا السياق، أعدت 22 منظمة غير حكومية مجموعة من المبادئ، بالتعاون مع أكثر من 500 خبير في المجال، وبدعم من Open Society Foundations، وذلك في اجتماع عُقد في مدينة Tshwane في جنوب أفريقيا. وترمي هذه المبادئ إلى إرساء توازن بين قانون حق الوصول إلى المعلومات وبين سرية المعلومات (الإطار 5). وقد أيدت لجنة من الجمعية البرلمانية التابعة لمجلس أوروبا هذه المبادئ، وشجعت الدول الأعضاء على مواءمة هذه المبادئ مع قوانينها ذات الصلة<sup>28</sup>.

---

.The United Kingdom, Official Secrets Act 1989 27

European Endorsement for Tshwane Principles on National Security and Right to Information, 28  
<https://www.justiceinitiative.org/newsroom/european-endorsement-tshwane-principles-national-security-and-right-to-information>.  
(accessed on 6 April 2020) information.

## الإطار 5- مبادئ Tshwane حول الأمن القومي وحق الوصول إلى المعلومات

تهدف هذه المبادئ (حوالي 40 مبدأً) إلى مساعدة العاملين في المجال على وضع مسودات القوانين أو مراجعتها أو تنفيذها، للتمييز بين الحالات التي ينبغي فيها عدم الإفصاح عن المعلومات بداعي الأمن القومي، وتلك التي ينبغي فيها الإفصاح عنها. وتُقسم هذه المبادئ إلى مجموعات، وهي مبادئ عامة؛ ومبادئ حول المعلومات التي يجوز حبسها أو الإفصاح عنها؛ ومبادئ تتعلق بالجانب القضائي؛ ومعالجة طلبات المعلومات؛ والمؤسسات التي تشرف على قطاع الأمن؛ وغيرها.

**المبدأ الأول** ينص على أنه يحق للجميع الوصول إلى المعلومات التي تملكها المؤسسات العامة واستخدامها. ولا يحق لأي مؤسسة حجب تلك البيانات، إلا إذا كانت مؤسسات حكومية معنية مباشرة بحماية الأمن القومي، فيحق لها وحدها حجب المعلومات بداعي حماية الأمن القومي. ولا يشمل ذلك المؤسسات الخاصة العاملة في قطاع الأمن، إذ إن المؤسسات الحكومية هي وحدها المسؤولة عن حماية الأمن القومي. وينص **المبدأ الرابع** على لزوم إعمال حق الوصول إلى المعلومات على نطاق واسع وتضييق نطاق الاستثناءات، وعلى أن المؤسسة العامة هي الجهة المسؤولة عن تحمّل عبء تبيان سبب تقييد المعلومات بشكل واضح ومحدد. ويشمل **المبدأ السادس** حق المؤسسات المشرفة والمحاكم والهيئات القضائية في الوصول إلى المعلومات، مهما كان تصنيفها، وذلك لضمان حسن سير عملها، في حين ينص **المبدأ الخامس والثلاثون** على أن هذه المؤسسات تتحمل مسؤولية تطبيق كافة المعايير التي تضمن حماية وبقاء سرية المعلومات الموجودة بحوزتها.

المصدر: The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles), Open Society Foundation, Open Society Justice Initiative. Available at: <https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>.

## باء- قوانين داعمة للوصول إلى المعلومات

تشجع بعض التشريعات على الوصول إلى المعلومات، من خلال حماية مستخدميها وإعطائهم الحق في السعي للوصول إلى المعلومات ونشرها. وتُعتبر قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات امتداداً لهذه القوانين، حيث إنها تُعتبر آلية من آليات العمل في المجالات التي تنظمها، على غرار قوانين حرية التعبير وحرية الصحافة.

وتهدف عدة تشريعات إلى تنظيم الوصول إلى فئات من المعلومات المحمية من النشر، على غرار المعلومات التي تمت أرشفتها أو المعلومات الإحصائية. وتنظم هذه التشريعات آجال نشر البيانات المحمية للعموم، مثل البيانات الشخصية أو البيانات المحمية تحت مظلة الملكية الفكرية. وتؤدي هذه التشريعات دوراً هاماً في فتح بيانات يتم استثنائها في قوانين الوصول إلى المعلومات، مثل البيانات ذات الطابع الأمني والشخصي والبيانات المحمية بقوانين الملكية الفكرية، وذلك بعد مرور آجال يتم تحديدها بموجب هذه التشريعات.

وتُعتبر هذه التشريعات عموماً ملائمة للوصول إلى المعلومات، وتساعد على النفاذ إليها. وفيما يلي استعراض لبعض هذه القوانين.

## 1- قوانين حرية الرأي والتعبير والصحافة

تستند ممارسة العمل الإعلامي إلى:

- حرية التعبير والحريات الأساسية للمواطنين؛
- حق المواطن في الحصول على المعلومات المتعلقة بالشأن العام؛
- حرية العمل الإعلامي وحق الإعلامي في البحث عن المعلومات والحصول عليها ونشرها؛
- احترام خصوصية الأفراد وحقوقهم؛
- عدم خضوع الإعلامي للرقابة السابقة مع عدم إخلاله بالمسؤولية عمّا يُنشر من محتوى؛
- عدم الحق بمطالبة الإعلامي بإفشاء مصادر معلوماته، إلا عن طريق القضاء.

تتناول قوانين الإعلام الحق في حرية التعبير والحق في الحصول على البيانات والمعلومات واستخدامها لأغراض إعلامية. وتنص قوانين الإعلام عموماً على أن الإعلام، بوسائله كافة، مستقل ويؤدي رسالته بحرية في إطار من الشفافية، كما تنص على الحق في الوصول إلى المعلومات.

ويعتبر الإعلام الأكثر مطالبة بالحق في الوصول إلى المعلومات وتضييق نطاق الاستثناءات، لما يوفره لهم هذا الحق من مادة إعلامية. وينطبق ذلك أيضاً على الصحافة الاستقصائية وصحافة البيانات، التي تعتمد بالأساس على الوصول إلى البيانات والوثائق الحكومية.

وتعتبر قوانين الوصول إلى المعلومات امتداداً لقوانين الصحافة والإعلام التي تعتمد على أحكام هذه القوانين للوصول إلى المعلومات. ويعتبر قطاع الصحافة والإعلام من أبرز مستخدمي قوانين الوصول إلى المعلومات ومن أبرز المشجعين على سن هذه القوانين التي توفر للصحافيين والإعلاميين آليات للوصول إلى المعلومات وإطاراً لطلب المعلومة.

## 2- قوانين الأرشيف

الأرشيف هو مجموع الوثائق التي أنشأها، أو يحصل عليها أثناء ممارسة نشاطه، كل شخص طبيعي أو معنوي وكل مرفق عمومي أو هيئة عامة أو خاصة، أي كان تاريخ هذه الوثائق وشكلها ووعاؤها. وتحفظ هذه الوثائق وتجمع أرصدة الأرشيف لفائدة الصالح العام ولتلبية احتياجات التصرف والبحث العلمي وإثبات حقوق الأشخاص وحماية التراث الوطني<sup>29</sup>.

وتنظم التشريعات المتعلقة بالمحفوظات أو الأرشيف الوصول إلى المعلومات التي يتم حفظها أو أرشفتها، وتتولى مؤسسات الأرشيف تنظيم وصون الوثائق والمعلومات الحكومية، بهدف إتاحتها لاحقاً للعموم. وهي تعمل على حماية الوثائق التي بحوزتها من إمكانية النفاذ إليها. وتحتوي هذه الوثائق على

معطيات شخصية، أو وثائق محمية تحت مظلة الملكية الفكرية، ومعطيات أمنية. وتتيح هذه المؤسسات الوثائق التي بحوزتها بعد انقضاء آجال تحددتها قوانين الأرشيف، وذلك حسب نوعية المعلومات والوثائق.

وتحتوي قوانين الأرشيف على أحكام تنظم النفاذ إلى الوثائق المحفوظة، حيث تحدد آجال إتاحة هذه الوثائق حسب نوعية المعلومة التي تتضمنها. وتساعد قوانين الأرشيف على النفاذ إلى المعلومة، إذ إنها تتيح الوصول إلى معلومات شخصية أو أمنية أو ملفات الحالة المدنية أو الملفات الطبية بعد مرور آجال محددة حسب نوعية الوثيقة.

### الإطار 6- بعض أحكام القانون التونسي المتعلق بالأرشيف وتنظيم النفاذ إلى الوثائق المحفوظة

**الفصل 15:** لا يمكن الإطلاع على الأرشيف العام إلا بعد انقضاء مدة سنة بداية من تاريخ إنشائه، باستثناء الحالات المنصوص عليها في الفصولين 16 و17 من هذا القانون.

**الفصل 16:** يرفع الأجل المذكور بالفصل 15 أعلاه إلى:

1- ستين سنة:

(أ) بداية من تاريخ الإنشاء، بالنسبة للوثائق التي تتضمن معلومات تمس بالحياة الخاصة أو تتعلق بسلامة الوطن؛

(ب) بداية من تاريخ الإحصاء أو التحقيق، بالنسبة للوثائق التي تتجمع في إطار التحقيقات الإحصائية التي يقوم بها الأشخاص والمؤسسات والهيئات المشار إليها بالفصل 3 من هذا القانون، والتي تتضمن معلومات عن الأفراد تتعلق بحياتهم الشخصية والعائلية، وبوجه عام بأفعالهم وسلوكهم؛

(ج) بداية من تاريخ القرار أو غلق الملف، بالنسبة للوثائق المتعلقة بالقضايا المرفوعة أمام السلطات القضائية.

2- مائة سنة:

(أ) بالنسبة لأصول دفاتر العدول والعدول المنفذين ودفاتر الحالة المدنية ودفاتر التسجيل؛

(ب) بداية من تاريخ ولادة الأشخاص المعنيين، بالنسبة للوثائق المتضمنة معلومات فردية ذات طابع طبي، وبالنسبة لملفات الموظفين.

**الفصل 17:** يمكن للأرشيف الوطني السماح بالإطلاع على وثائق الأرشيف العام قبل انقضاء الأجال المنصوص عليها بالفصلين 15 و16 من هذا القانون لمقتضيات البحث العلمي، وبعد استشارة الإدارة التي أنشأت هذه الوثائق، وبدون أن يحدث ذلك أي مسّ بالطابع السري للحياة الشخصية أو بسلامة الوطن.

**الفصل 18:** يمكن الإطلاع على الأرشيف العام قبل انقضاء مدة 30 سنة بالنسبة للوثائق التي تُعيّن بمقتضى أمر، وذلك بصرف النظر عن أحكام الفصل 15 من هذا القانون.

**الفصل 19:** تضبط شروط وترتيب الإطلاع على الأرشيف العام بالنسبة للعموم بأمر.

المصدر: القانون التونسي عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ 2 أوت (آب/أغسطس) 1988 والمتعلق بالأرشيف.

### 3- قوانين الإحصاء

تؤدي المنظومات الوطنية للإحصاء دوراً أساسياً في توفير البيانات وفتحها. وقد بادرت معظمها إلى تطوير بوابات للبيانات المفتوحة توفر من خلالها بيانات إحصائية مفتوحة موجهة للاستخدام وإعادة الاستخدام من طرف العموم. وتسعى الدول إلى تطوير تشريعاتها في مجال الإحصاء بهدف فتح مزيد من البيانات، مع الحفاظ على سرية البيانات الشخصية. وتتلاءم تشريعات الإحصاء مع مبادئ الحكومة المفتوحة، على غرار الشفافية والمشاركة والمساءلة.

وفي عام 1994، اعتمدت اللجنة الإحصائية في الأمم المتحدة 10 مبادئ للإحصاءات الرسمية، وتم التصويت على هذه المبادئ في الجلسة العامة للأمم المتحدة في 29 كانون الثاني/يناير 2014. وتعتمد الدول على هذه المبادئ في سنّ النصوص القانونية لمنظومتها الإحصائية، كما تحرص الوكالات الوطنية للإحصاء على الامتثال لهذه المبادئ. ويلاحظ أنّ هذه المبادئ تهدف بمعظمها إلى تحقيق الشفافية ونشر المعلومة وكسب ثقة المواطن من خلال الحفاظ على بياناته الشخصية.

#### الإطار 7- المبادئ المنظّمة للإحصاءات الرسمية، حسب اللجنة الإحصائية في الأمم المتحدة

- 1- تتولى الوكالات المعنية بالإحصاءات الرسمية جمع ما تثبت فائدته العملية من البيانات الإحصائية، وإتاحته للمواطنين بتجرد، إعمالاً لحقهم في التماس المعلومات.
- 2- حفاظاً على الثقة في الإحصاءات الرسمية، تتولى المؤسسات الإحصائية، وفقاً لاعتبارات فنية دقيقة تشمل المبادئ العلمية والآداب المهنية، تحديد أساليب وإجراءات جمع البيانات الإحصائية وتجهيزها وتخزينها وعرضها.
- 3- تيسيراً للتفسير السليم للبيانات، تقوم المؤسسات الإحصائية، وفقاً لمعايير علمية، بعرض المعلومات المتعلقة بمصادر الإحصاءات والأساليب والإجراءات التي تطبق بشأنها.
- 4- يجوز للمؤسسات الإحصائية التعليق على أي تفسير خاطئ أو استخدام غير سليم للإحصاءات.
- 5- يجوز الحصول على البيانات، للأغراض الإحصائية، من أي مصدر كان، سواء من الدراسات الاستقصائية الإحصائية أو السجلات الإدارية. وينبغي للمؤسسات الإحصائية، عند اختيار المصدر، أن تأخذ في الاعتبار عناصر النوعية والتوقيت وما يقع على كاهل المجيبين من تكاليف وأعباء.
- 6- يتعين إضفاء السرية التامة على البيانات المتعلقة بالأفراد التي تجمعها المؤسسات الإحصائية لأغراض إعداد الإحصاءات، سواء تعلقت بأشخاص طبيعيين أو معنويين، ويتعين استخدامها قصراً للأغراض الإحصائية المرجوة.
- 7- تعمّم على الملأ القوانين والإجراءات والتدابير التي تعمل بموجبها النظم الإحصائية.
- 8- يتّسم التنسيق بين المؤسسات الإحصائية داخل البلدان بأهمية كبيرة في تحقيق الاتساق والفعالية في النظام الإحصائي.
- 9- تقوم المؤسسات الإحصائية في كل بلد باستخدام المفاهيم والتصنيفات والأساليب الدولية على نحو يُعزّزُ اتساق النظم الإحصائية وكفاءتها على جميع المستويات الرسمية.
- 10- يسهم التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف في مجال الإحصاء في تحسين نظم الإحصاءات الرسمية في جميع البلدان.

المصدر: اللجنة الإحصائية في الأمم المتحدة.

#### 4- تصنيف البيانات

ينبغي للدول وضع منظومة وطنية لتصنيف البيانات الحكومية تسمح بما يلي:

- وضع إطار لاستخدام البيانات وإعادة استخدامها؛
- تنظيم وحماية مخزونها المعلوماتي؛
- خلق إطار لحوكمة البيانات الحكومية؛
- التناغم ما بين المنظومة والقوانين والتشريعات وأنظمة التصرف في البيانات.

وتهدف أنظمة تصنيف البيانات الحكومية إلى تحديد مستويات التصنيف بحسب نطاق الإفصاح عنها، وتحديد الأحكام الضرورية المتعلقة بالتصرف بالبيانات السرية، ووضع إطار لحوكمة تصنيف البيانات الحكومية.

وإثر التصديق على نموذج تصنيف البيانات، يصبح من السهل تحديد البيانات التي يمكن فتحها، والقيام بجرد للبيانات المفتوحة. ويتعين أن تتضمن أصناف نموذج تصنيف البيانات صنف "البيانات المفتوحة تماماً للعموم". وتُنشر البيانات المدرجة في هذا الصنف مباشرة بشكل مفتوح.

ليس من الضروري أن يُحدّد تصنيف البيانات بموجب قانون، بل يمكن أن يأخذ شكل أمر أو تعليمات من الحكومة. كما يمكن إدراجه في أحد القوانين ذات الصلة، على غرار قانون السلامة المعلوماتية أو تشريعات البيانات المفتوحة.

ويجب أن يكون نموذج تصنيف البيانات متناغماً مع أحكام قانون الوصول إلى المعلومات، ولا يمكن في أي حال رفض طلب الوصول إلى المعلومات بسبب تصنيفه سرياً، حيث إن أنظمة التصنيف يجب ألا تتعارض مع حقوق الوصول إلى المعلومات.

#### الجدول 6- نموذج لتصنيف البيانات

عمومية (مفتوحة)	داخلية	سرية	مقيدة
بيانات يمكن نشرها مجاناً للعموم	بيانات داخلية غير موجهة للعموم	بيانات حساسة يمكن أن تؤثر على سلامة العمليات	بيانات في غاية الحساسية لها تأثير على أمن المؤسسات

المصدر: Forsythe Solutions Group, 7 Steps to Effective Data Classification.

## رابعاً- الإطار التشريعي للمشاركة المدنية

تختلف أشكال المشاركة المدنية، ويمكن أن تأخذ شكل استشارات عامة أو منتديات أو جلسات استماع أو عرائض أو غيرها. ويهدف إشراك المواطن في مختلف مراحل وضع السياسات وصنع القرار إلى الإنصات إلى مشاغله، وإشراكه في الحياة العامة بهدف تقريبه من الإدارة ودعم الثقة بينه وبين الحكومة.

ويتكون الإطار التشريعي للمشاركة المدنية عادة من مجموعة نصوص تُنظّم مختلف أشكال المشاركة العامة، مثل الاستشارات العامة والعرائض.

### ألف- الاستشارات العامة

تُعتبر الاستشارات العامة من أهم أشكال المشاركة المدنية، حيث يسعى أصحاب القرار إلى استشارة المواطنين فيما يخص السياسات العامة ومشاريع القوانين والمشاريع الكبرى وغيرها، وذلك بهدف توطيد الثقة مع المواطن. وتهدف تشريعات الاستشارات العامة إلى تنظيم مجال الاستشارات، مثل تحديد القطاعات والمجالات المعنية بالاستشارات، وكيفية القيام بالاستشارات، ومدة الاستشارة، وكيفية الأخذ بنتائج الاستشارة، وضرورة نشر نتائجها.

وتنظّم الاستشارات العامة عادة من خلال أوامر أو تعليمات حكومية. غير أن عدداً من الدول، على غرار البرتغال والولايات المتحدة، اعتمدت على القوانين لتنظيم هذا المجال<sup>30</sup>.

وتشمل الأحكام المتعلقة بتنظيم الاستشارات العامة المجالات التالية:

- مجال تطبيق الأحكام المتعلقة بتنظيم الاستشارات العامة (المصالح المعنية، والمواضيع المعنية)؛
- الإعداد لتنظيم الاستشارات العامة (المنسق، الموضوع، المشاركون، الشكل، المسار...)
- إطلاق الاستشارة العامة؛
- متابعة الاستشارات العامة وتقييمها؛
- الإجراءات الهادفة إلى حُسن تنظيم الاستشارات العامة (التمويل، التكوين...)
- إمكانية عقد جلسات الاستماع.

## باء- العرائض

العرائض (petitions) هي مطالب كتابية تتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات يوجهها شخص أو مجموعة أشخاص لحكوماتهم أو برلماناتهم، بهدف اتخاذ إجراءات بشأنها. ويمكن أن تدعم هذه المطالب العريضة المقدّمة من طرف العموم، ويكون عدد الداعمين أساسياً في تحديد نوعية الإجراءات التي ينبغي للسلطات العامة اتخاذها وتحديد نطاقها.

وَتُودَع العرائض لدى السلطات العليا، بهدف أخذ القرارات اللازمة بشأنها. ويمكن إحالتها، حسب عدد الموقّعين عليها. وتتخذ النصوص التنظيمية للعرائض شكل أوامر حكومية أو قوانين. ومن أحكام القوانين المعنية بممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العامة ما يلي:

- اشتراط أن يكون الهدف من العريضة تحقيق المصلحة العامة؛
- تحديد مجالات الاستثناء، مثل العرائض المتعلقة بالأمن والدفاع والقضاء، وتلك التي تكتسي طابعاً سياسياً أو نقابياً أو تمييزياً؛
- جمع عدد أدنى من توقيعات المؤيدين، وتقديم العريضة مقترنةً بما يفيد صحة التوقيعات؛
- تُحال العريضة إلى الجهة الموجهة إليها عند نيلها العدد الأدنى المحدد من المؤيدين؛
- تعيين لجنة لدى رئيس الحكومة أو رئيس البرلمان لفرز العرائض ومتابعتها وإبداء الرأي بشأنها؛
- يتمّ إعلام أصحاب العريضة بالقرارات المتخذة بشأنها.

## خامساً- تشريعات أخرى بشأن المساءلة

المساءلة هي أحد مبادئ الحكومة المفتوحة، وهي تضمن تحمُّل الحكومات المسؤولية عن قراراتها وأفعالها. وتُعتبر قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات، وقوانين النزاهة ومكافحة الفساد وحماية المُبلِّغين عن حالات الفساد، وقوانين التصريح بالمكاسب والممتلكات، من أهم التشريعات التي تدعم المساءلة.

### ألف- قوانين النزاهة ومكافحة الفساد وحماية المُبلِّغين عن حالات الفساد

ترمي قوانين مكافحة الفساد وحماية المُبلِّغين عن حالات الفساد إلى ضبط صيغ وإجراءات الإبلاغ عن الفساد وآليات حماية المُبلِّغين، بما يساهم في تكريس مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة والحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته في القطاعين العام والخاص. كما تنشئ هذه القوانين هيئات رقابة مستقلة تكلف بوضع سياسات ونُظُم لمنع الفساد ومكافحته وكشف مواطنه، كما توكل إليها مهمة متابعة تنفيذ تلك السياسات.

وتشمل أحكام قانوني مكافحة الفساد وحماية المُبلِّغين عن حالات الفساد ما يلي:

- تحديد الجهة المختصة بتلقي الإبلاغ عن حالات الفساد؛
- صيغ وإجراءات الإبلاغ عن حالات الفساد؛
- شروط وآليات حماية المُبلِّغ؛
- توفير الحماية للمُبلِّغ؛
- توفير المساعدة للمُبلِّغ؛
- تقديم مكافأة مالية للمُبلِّغين؛
- الحفاظ على سرية هويّة المُبلِّغ؛
- فرض عقوبات على من يتعمّد كشف هوية المُبلِّغ.

### باء- قوانين التصريح بالمكاسب والممتلكات

تُعتبر قوانين التصريح بالمكاسب والممتلكات من أهم القوانين لتحقيق الحكومة المفتوحة، ومن أهم الشروط المسبقة للدخول في شراكة الحكومة المفتوحة. ويتمّ التصريح عن المكاسب لدى هيئة حكومية أو هيئة مستقلة يتمّ تحديدها بموجب القانون.

ويخضع لأحكام هذه القوانين الأشخاص المعيّنون والمنتخبون الذين تُسند إليهم صلاحيات السلطة العامة أو صلاحيات من يعمل لدى الدولة أو مؤسسة عامة وكل من له صفة مأمور عمومي. ويتم في العديد من الدول، وجوباً، نشر تصاريح كبار المسؤولين في الدولة وإتاحتها للعموم بموجب أحكام القانون.

## سادساً- استنتاجات وتوصيات

### ألف- استنتاجات

يعتمد مفهوم الحكومة المفتوحة على مبادئ الحكم الرشيد، وأهمها شفافية العمل الحكومي، وإعمال حق المواطن في الوصول إلى المعلومات الحكومية، وإشراكه في وضع السياسات العامة وصنع القرار، ووضع آليات لمساءلة الحكومات. وتعتبر الحكومة المفتوحة إحدى الركائز الأساسية التي تدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، لا سيما الهدف 16 الذي يرمي إلى نشر "السلام والاستقرار وحقوق الإنسان والحكم الفعال، القائم على سيادة القانون". وتساهم الحكومة المفتوحة في تسريع جهود القضاء على الفقر (الهدف 1)، من خلال جعل المؤسسات أكثر شفافية وفعالية، وبالتالي إعطاء المواطنين دوراً في مراقبة إنفاق الأموال العامة. وهي تمكّن من تعزيز الابتكار (الهدف 9)، إذ إن البيانات المفتوحة تساعد الأفراد والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية على تطوير تطبيقات مجتمعية مبتكرة، كما أن الاعتماد على البيانات المفتوحة والتخطيط التشاركي يساهم في تحسين التخطيط والتوزيع والرصد (الأهداف 6 و7 و8).

وتدعم سياسات البيانات الحكومية المفتوحة الشفافية والمساءلة وخلق القيمة المضافة، من خلال إتاحة البيانات الحكومية للجميع. فالمؤسسات الحكومية، التي لديها كميات هائلة من البيانات والمعلومات، يمكنها أن تصبح أكثر شفافية ومساءلة من خلال فتح بياناتها للعموم. كما يمكنها تقديم خدمات أفضل للمواطن عبر التشجيع على استخدام هذه البيانات وإعادة استخدامها وتوزيعها بصفة حرة، وبالتالي مساعدة حكوماتها على إنشاء شركات ناشئة وتوفير فرص عمل جديدة.

وتختلف البيانات المفتوحة عن الحكومة المفتوحة رغم ترابط هذين المصطلحين. فمن خلال نشر البيانات الحكومية في شكل رقمي وإتاحة إعادة استخدامها، يمكن للبيانات المفتوحة أن تساعد على دعم الشفافية والتعاون والمشاركة، التي تُعتبر المبادئ الأساسية للحكومة المفتوحة.

والتشريعات المتعلقة بتعزيز الحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة هي الأساس التشريعات المتعلقة بمبادئ الحكومة المفتوحة، أي المشاركة والشفافية والمساءلة، وفتح البيانات الحكومية ونشرها بهدف إعادة استخدامها من طرف العموم. وقد تطرقت هذه الدراسة إلى القوانين التي لها تأثير هام على الجوانب المتعلقة بمبادئ الحكومة المفتوحة، لا سيما الشفافية والحق في الوصول إلى المعلومات والبيانات المفتوحة.

وتُعتبر قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات الجزء الأساسي من تشريعات الحكومة المفتوحة. فهي تساعد على دعم الشفافية في العمل الحكومي من خلال إلزام المؤسسات العامة بالإفصاح عن المعلومات الحكومية، والنشر التلقائي لعدد من الوثائق والبيانات، مما يتيح مكافحة مختلف أشكال الفساد من رشوة ومحسوبية داخل القطاع العام. ويمكن اعتبار قوانين الوصول إلى المعلومات الحجر الأساس لبناء نظام حوكمة مبني على الشفافية والمساءلة، وركيزة منظومة الحكومة المفتوحة.

ويتضمن الإطار التشريعي للبيانات المفتوحة جوانب قانونية تشمل حق المواطن في الوصول للبيانات الحكومية والحق في إعادة استخدامها وتوزيعها. كما يشمل جوانب تنظيمية تتعلق بإدارة برنامج البيانات الحكومية المفتوحة، وتطوير بوابات البيانات المفتوحة، ووصف البيانات، وجودة البيانات، ومجانبة البيانات الحكومية أو الرسوم المفروضة عليها، وحوكمة برنامج البيانات المفتوحة وغيرها.

وأظهرت الدراسات والأعمال المنجزة حول قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات أن أحكام العديد من القوانين الأخرى قد تتداخل مع هذا الحق. وبالتالي، يجب مراجعة هذه القوانين لضمان أولوية أحكام قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات على بقية أحكام القوانين الأخرى فيما يتعلق بحق الوصول إلى المعلومات.

لقد تناول هذا التقرير عدداً من التشريعات ذات العلاقة بالحكومة المفتوحة وحق الوصول إلى المعلومات والبيانات المفتوحة. وتقع هذه القوانين في صنفين: قوانين تحد من حق الوصول، وبالتالي تقيّد الحصول على المعلومات وتميل نحو تضيق مجال الوصول إلى المعلومات؛ وقوانين تدعم حق الوصول، وبالتالي توفر آليات للوصول للمعلومات وتشجع على الوصول إليها في قطاعات محددة.

وتهدف قوانين حماية المعطيات الشخصية إلى فرض الرقابة على استخدام ونقل المعطيات المتعلقة بالحياة الخاصة للأشخاص، من خلال منحهم الحق في التحكم في بياناتهم الشخصية، وفرض قواعد لاستخدام هذه البيانات من طرف المؤسسات والحكومات، وإنشاء هيئات تنظيمية لمراقبة تطبيق القوانين. وهي من القوانين التي تحد من حق الوصول، ولكنها أساسية في تعزيز الحكومة المفتوحة، نظراً لدورها في حماية الحياة الخاصة للأشخاص والتي تصبح مهددة في حال نشر بياناتهم.

وتعتبر الملكية الفكرية أحد استثناءات الوصول إلى المعلومات، حيث إنّ قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات تستثني المعلومات المحمية تحت مظلة الملكية الفكرية، وتشترط حجبها عند الإفصاح عن وثائق أو بيانات تحتوي على مثل هذه البيانات. كما أنها تشترط الإفصاح عنها عند زوال الأسباب.

ويبقى الرهان الأول لقوانين سرية المعلومات بالنسبة للدول التي تعتمد مبادئ الحكومة المفتوحة تحقيق التوازن بين الحق في الوصول إلى المعلومات ودعم الشفافية، من ناحية، وحماية الوصول إلى البيانات الحساسة والاستراتيجية، من ناحية ثانية. وتتناقض قوانين سرية المعلومات مع أحكام قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات، وعادةً ما تكون لها الأسبقية.

التشريعات حول الجرائم السيبرانية هي أيضاً من التشريعات التي تحد من الوصول إلى المعلومات. فهي تهدف إلى حماية البيانات من الاعتداءات والقرصنة والنفاذ غير المرخص، وبالتالي إلى غلق المنافذ أمام الوصول إلى المعلومات، لا سيما بطرق غير مشروعة.

وترتبط قوانين الإعلام بالحق في حرية التعبير وبالحق في الحصول على البيانات والمعلومات واستخدامها لأغراض إعلامية. وتنص قوانين الإعلام عموماً على أن الإعلام بوسائله كافة مستقل ويؤدي رسالته بحرية في كنف الشفافية والحق في الوصول إلى المعلومات. ويُعتبر الإعلام الأكثر مطالبة بالحق

في الوصول إلى المعلومات وتضييق نطاق الاستثناءات، لما يوفره لهم من مادة إعلامية ومن دعم للصحافة الاستقصائية و صحافة البيانات التي تعتمد بالأساس على الوصول إلى البيانات والوثائق العامة.

وتحتوي قوانين الأرشيف على أحكام تنظّم الوصول إلى الوثائق المحفوظة، حيث تحدد آجال إتاحة هذه الوثائق حسب نوعية المعلومة التي تحتويها. وتُعتبر قوانين الأرشيف قوانين مساعدة في الوصول إلى المعلومات، حيث إنها تتيح الوصول إلى معلومات شخصية أو أمنية أو ملفات الحالة المدنية والملفات الطبية بعد مرور آجال تحدّد حسب نوعية الوثيقة.

وتؤدي المنظومات الوطنية للإحصاء دوراً أساسياً في توفير البيانات وفتحها. وقد بادرت معظمها إلى تطوير بوابات للبيانات المفتوحة توفر من خلالها بيانات إحصائية مفتوحة موجهة للاستخدام وإعادة الاستخدام من طرف العموم. وتسعى الدول إلى تطوير تشريعاتها في مجال الإحصاء بهدف فتح مزيد من البيانات، مع الحفاظ على البيانات الشخصية.

تحتاج الدول التي تعتمد مبادئ الحكومة المفتوحة إلى تعزيز منظومة وطنية لتصنيف البيانات الحكومية. ويجب أن يكون نموذج تصنيف البيانات متناغماً مع أحكام قانون الوصول إلى المعلومات. ولا يمكن في أي حال رفض طلب الوصول إلى المعلومات بسبب تصنيفه سرياً، إذ يجب ألا تتعارض أنظمة التصنيف مع حقوق الوصول إلى المعلومات.

## باء- توصيات

1- قوانين الوصول إلى المعلومات هي حجر الأساس لبناء نظام حوكمة مبني على الشفافية والمساءلة، ولتعزيز منظومة الحكومة المفتوحة. وبالتالي، من الضروري إصدار قانون يمنح الحق في الوصول إلى المعلومات، بوصف ذلك نقطة انطلاق على مسار الحكومة المفتوحة.

2- تختلف قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات من دولة إلى أخرى، من حيث درجة الانفتاح والجهات المعنية بالإفصاح و ضمانات الوصول إلى المعلومة. ودفع ذلك بمؤسسات عالمية إلى وضع منهجيات لتقييم القوانين وتصنيفها. وبما أن درجة الانفتاح في هذه القوانين ترتبط كثيراً بواقع الدول السياسي والثقافي والأمني، لا تولي العديد من منهجيات الحكومة المفتوحة أهمية كبرى لقيمة الأحكام الواردة في قوانين الوصول إلى المعلومات، بل تركز على إلزامية سنّ قوانين في هذا المجال.

3- يتطلب وضع قانون حول الحق في الوصول إلى المعلومات اتباع عددٍ من المبادئ الأساسية التي يجب أن تنعكس في أحكام القانون، ومنها احترام مبدأ الحد الأقصى في الإفصاح عن المعلومات والتضييق في الاستثناءات، وعدم إعفاء أي من المؤسسات العامة من واجب الإفصاح، وسهولة طلب المعلومة والحصول عليها، و ضمان الوصول إلى المعلومات، والحق في الطعن بقرار الرفض والتقاضى بشأنه وغير ذلك.

- 4- تختلف قوانين حق الوصول إلى المعلومات من حيث درجة تلاؤمها مع هذه المبادئ. فأكثر القوانين في العالم لا تتوافق تماماً مع هذه المبادئ، الأمر الذي يوجب تنقيحها أو إعادة إصدار قوانين جديدة. ويبقى ترسيخ ثقافة الحق في الوصول إلى المعلومات الحكومية، وتطور ممارسات الوصول إليها، من أهم أهداف هذه القوانين.
- 5- يتطلب الانضمام لشراكة الحكومة المفتوحة التلاؤم مع عدد من المعايير، ومن أهمها اعتماد قوانين وتشريعات تتضمن قانوناً ينظم الوصول إلى المعلومات ويدرج هذا الحق ضمن الدستور، وقانوناً حول التصريح عن المكاسب للمسؤولين العموميين.
- 6- يتطلب بلوغ الفاعلية القصوى لقوانين الوصول إلى المعلومات التطبيق الفاعل لهذه القوانين، وهو ما يستلزم إرادة والتزاماً من الحكومات لضمان الوصول إلى المعلومات. فالقانون ليس الوسيلة الوحيدة للقضاء على الفساد، بل يجب أن تصاحبه إجراءات أخرى مثل تبسيط الأساليب الإدارية ورقمنتها، وتثقيف الموظف الحكومي وتقوية نزاهته حتى يتم القضاء على منافذ الفساد وسد الطرق إليها.
- 7- عند صياغة مشروع قانون حق الوصول إلى المعلومات، من المفيد الاسترشاد بمؤشرات التقييم، على غرار مؤشرات منهجية «RTI Rating»، لتحديد أحكام القانون وضرورة الامتثال الأقصى لهذه المؤشرات بهدف ضمان قيمة القانون.
- 8- يتم عادة إدراج الجوانب القانونية للبيانات المفتوحة ضمن قانون حق الوصول إلى المعلومات. ويضمن هذا القانون أحكاماً تخص النشر التلقائي للمعلومات، والحق في إعادة استخدام البيانات الحكومية، وضرورة نشر رخصة لإعادة الاستخدام. وفي هذه الحالة، تدرج الجوانب التنظيمية للبيانات المفتوحة في تعليمات أو أوامر تنظيمية يتم نشرها في الجريدة الرسمية.
- 9- يمكن أفراد قانون للبيانات الحكومية المفتوحة، على أن يحتوي هذا القانون على أحكام تتعلق بإعادة استخدام البيانات الحكومية وضرورة نشر رخصة لإعادة الاستخدام، وعلى أحكام أخرى تنظيمية يتم تضمينها في هذا القانون، ومنها مثلاً حوكمة البرنامج ومجانبة البيانات المفتوحة.
- 10- حيث أن الهدف من الحصول على البيانات المفتوحة هو بالأساس إعادة استخدامها لخلق قيمة مضافة، فإنه يتوجب اعتماد أحكام قانونية تتيح إعادة استخدام البيانات الحكومية المفتوحة بدون قيود، إلا في حالات مراعاة الملكية الفكرية. ويجب أيضاً وضع أحكام قانونية تنص على ضرورة توفير رخصة لإعادة الاستخدام بالنسبة لكل مجموعة بيانات يتم نشرها، حتى يتم ضمان حقوق الأطراف التي تنشر البيانات أو التي تعيد استخدام هذه البيانات.
- 11- تُعتبر تشريعات حماية المعطيات الخاصة ثاني أهم القوانين في مجال الحكومة المفتوحة، وخاصة فيما يخص الشفافية والوصول إلى المعلومات. والملاحظ أن هذه القوانين، بالرغم من انتشارها الكبير في العالم، لا تتواجد إلا بصورة خجولة في البلدان العربية. ويبقى إصدار هذه القوانين من

الأولويات التشريعية في هذه البلدان، حيث إن بلداناً عربية عديدة تعمل حالياً على صياغة مشروع قانون لحماية المعطيات الشخصية.

12- يُعتبر التوازن بين حق الوصول إلى المعلومات وحق حماية المعطيات الشخصية رهاناً صعباً. فالخبراء في مجال حماية المعطيات الشخصية يسعون إلى صدّ الوصول إلى هذه المعطيات بالكامل بموجب قوانين حماية المعطيات الشخصية. في المقابل، يُصِرُّ الخبراء في مجال الوصول إلى المعلومات على أولوية قوانين الوصول إلى المعلومات وفتح المجال أمام ميزان الضرر والمصلحة العامة للحسم بشأن الإفصاح عن البيانات الشخصية من عدمه. ويتمّ التوجه اليوم نحو إمكانية الإفصاح عن البيانات الشخصية فقط بهدف التوفيق بين حق الوصول إلى الوثائق الحكومية وحق حماية البيانات الشخصية، في حال وجوب المصلحة العامة لذلك.

13- تنص المعايير العالمية على أولوية قوانين حق الوصول إلى المعلومات على بقية القوانين ذات الصلة، مثل قوانين حماية البيانات الشخصية، أو قوانين الملكية الفكرية، أو الأرشيف، أو الإحصاء، وعلى ضرورة إدراج هذه المجالات ضمن استثناءات قانون حق الوصول إلى المعلومات، وبالتالي ضرورة تطبيق أحكام هذه القوانين فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومات المحمية بها. ويُفتح المجال أمام ميزان الضرر والمصلحة العامة للحسم في الإفصاح عن هذه البيانات من عدمه، في حال تطلبت المصلحة العامة ذلك.

## قائمة المراجع

### ألف- المراجع العربية

- الإسكوا (2018). تعزيز الحكومة المفتوحة في المنطقة العربية. E/ESCWA/TDD/2018/TP.1. متوفر عبر الرابط:  
<https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/fostering-open-government-arab-region-arabic.pdf>
- الإسكوا (2012). إرشادات الإسكوا للتشريعات السيبرانية. E/ESCWA/ICTD/2011/Technical Paper.5. متوفر عبر الرابط:  
[https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page\\_attachments/directives-full.pdf](https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/directives-full.pdf)
- الجمهورية التونسية (2012). الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية. مجموعة النصوص القانونية المنظمة لحماية المعطيات الشخصية. متوفر عبر الرابط: [http://www.inpdp.nat.tn/Receuil\\_2019.pdf](http://www.inpdp.nat.tn/Receuil_2019.pdf)
- الجمهورية التونسية. هيئة النفاذ الى المعلومة. نصوص قانونية. متوفر عبر الرابط:  
<http://www.inai.tn/textes-juridiques/>
- دبي الذكية. بيانات دبي: اللوائح والأنظمة. متوفر عبر الرابط: <https://www.smartdubai.ae/ar/data/regulations>
- سعيد المدهون، البنك الدولي. الحق في الحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: عرض عام لآخر التطورات والمستجدات في الأردن ولبنان والمغرب وتونس. متوفر عبر الرابط:  
<http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/202131467991020947/pdf/80668-WP-Almadhoun-ATI-in-MNA-Region-ARABIC-Box-393222B-PUBLIC.pdf>
- سلطنة عُمان. عُمان الرقمية. سياسة البيانات الحكومية المفتوحة، متوفر عبر الرابط:  
<https://opendata.moe.gov.om/images/library/file/Book334839.pdf>
- المملكة الأردنية الهاشمية. وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات. سياسة البيانات الحكومية المفتوحة. متوفر عبر الرابط:  
<https://modee.gov.jo/uploads/Policies-and-Strategies-Directorate/Policies/Open-Government-Data-policy.pdf>
- المملكة المغربية. اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي. التشريعات الخاصة بحماية المعطيات الشخصية. متوفر عبر الرابط: <https://www.cndp.ma/ar/espace-juridique/textes-et-lois.html>
- المنظمة العالمية للملكية الفكرية. ويبو أليكس. قوانين ومعاهدات الملكية الفكرية. متوفر عبر الرابط:  
<https://wipolex.wipo.int/ar/main/legislation>

### باء- المراجع الأجنبية

- European Union (EU). Directive 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information.
- EU, The European General Data Protection Regulation (EU) 2016/679. <https://gdpr-info.eu>.

