المعهد السياسي لإعداد القيادات الشبابية
Political Institute For The Preparation Of Youth Leaders

انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007 مع المعايير الدولية لحق الوصول إلى المعلومات

لجنة النزاهة والشفافية
مشروع البرلمان الشبابي
٢٠٢١

إعداد :

- رجاء الغراغير
- يزن الشواقفة
- بديعة الصوان
- دانيا العمايرة
- ربى غزلان
- ايمان خطاب
- نور الثوابية

وزارة الشباب
قراراتنا... مستقبلنا

المعهد السياسي لاعداد القيادات الشبابية – وزارة الشباب
www.shababgovjo.org

الملخص التنفيذي

سعت هذه الورقة إلى تسليط الضوء على مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني مع المعايير الدولية للوصول إلى المعلومة , وقد تناولت ماهية الحق في الحصول على المعلومات وذلك من خلال البحث في نشأة الحق في الحصول على المعلومة وقد بينت الورقة التشريعات والقوانين التي ضمنت الوصول الى المعلومات، حيث أن عدم توفر هذه المعلومات من شأنه أن يعمل على انتشار الفساد بكافة أشكاله، كذلك يمكن أن يؤدي بالمواطن أو الصحفي للحصول على هذه المعلومات من طرق مشبوهة وغير سليمة.

وقد وضحت الورقة علاقة حق الحصول على المعلومات بغيره من الحقوق الأخرى. والتي من أبرزها حرية الرأي والتعبير وعلاقته بحرية الصحافة والإعلام وايضا تناولت الورقة علاقة حق الحصول على المعلومات بالمشاركة بالعملية السياسية.

استندت الورقة على منهجين

-المنهج الوصفي : تم استخدام هذا المنهج في عرض ووصف ومناقشة النصوص القانونية في التشريع الاردني والقوانين الأخرى ذات علاقة.

- المنهج التحليلي : الذي تم استخدامه في هذه الورقة من أجل الوقوف على جميع الجوانب المتعلقة بضمان حق الحصول على المعلومة كما كفله القانون الدولي والمواثيق الدولية وذلك في إطاره القانوني والفقهي .

وقد فصلت الورقة تفاصيل قانون حق الحصول على المعلومات الأردني وإجراءات الحصول على المعلومة و الاستثناءات والقيود الواردة فيه ,كذلك المدد القانونية الواردة في القانون من حيث مدة الرد على طالب المعلومة ومدة التظلم على رفض اعطاء المعلومة, ومدة الطعن بالرفض على الطلب .

وبالنهاية توصلت الورقة إلى العديد من البدائل والاقتراحات والحلول من أجل الوصول الى تشريع ذو جودة عالية يتيح للجمهور الوصول الى المعلومات التي بحوزة الادارة حتى تتمكن من مراقبتها ومحاسبتها .

المحتوى البحثي ذو العلاقة

يعد حق الجمهور في الاطلاع ومعرفة المعلومات من احد اهم ركائز البناء الديمقراطي لأي دولة, حيث أن المشاركة الفاعلة للمواطنين تعتمد على المعلومات, المعلومات باتت متطلبا سابقا لكل فرد يسعى للمشاركة في الحياة العامة واتخاذ قرارات حكيمة.(شقيريحيى: ص1: جامعة شرق الأوسط 2012.) فحرية المعلومات جزءا لا يتجزأ من المفهوم العام لموضوع الحرية (يزن الشواقفة |مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠.).

إن قوانين حق الحصول على المعلومات ساهمت بشكل مباشر في تسليط الضوء على التجاوزات واخطاء الحكومات والموظفين في المؤسسات العامة وساعدت الناس بفحص أعمال الحكومة بدقة فضلا عن أن قوانين الحصول على المعلومات جعلت الحكومات أكثر انفتاحا وأكثر إمكانية و قابلية للمساءلة . (شقير يحيى |ص 88 |2012)

ضمنت التشريعات والمواثيق الدولية حق الحصول على المعلومات حق انساني اساسي, (أمجد صفوري| تقرير أعد لبرنامج الأعلام وحقوق الأنسان "صحيفة رسل الحرية" مركز حماية وحرية الصحفيين 2012)

فعدم إتاحة المعلومات للجمهور يؤدي إلى الحصول على المعلومة من مصادر أخرى ,قد تكون المعلومات مغلوطة او مشوهة وقد يؤدي بشكل كبير الى الاشاعات. (يزن الشواقفة |مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠.)

مفهوم حق الحصول على المعلومات

المفهوم الفقهي لحق الحصول على المعلومة

يعرف الفقه حق الحصول على المعلومات على أنه " حق المواطن أو الشخص المعنوي الذي يعيش في المجتمع ما, أن يحصل على المعلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع ,حول الأمور التي تعنيه و يرغب في معرفتها". (يزن الشواقفة |مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠.).

المفهوم التشريعي لحق الحصول على المعلومات

يعتبر مفهوم الحق في الحصول على المعلومات واحدة من المفاهيم التي تختلف من دولة إلى أخرى حسب تشريع كل دولة وقانونها، وسقف الحرية الممنوح ، فمثلا ًيعرف التشريع الأردني حق الحصول على المعلومات بأنه : "أي بيانات شفوية أو مكتوبة أو سجلات أو إحصائيات أو وثائق مكتوبة أو مصورة أو مسجلة أو مخزنة إلكترونياً أو بأي طريقة وتقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته" (يزن الشواقفة |مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠.).

تعتبر السويد أول دول العالم التي شرعت قانونا للحصول على المعلومات, وذلك عام 1766 وفي عام 1966 أي بعد مرور 20 عام لم يكن هذا القانون قد توفر الا في اربع دول فقط وفي عام 1960 اصبح هناك عديد من الدول التي يتوفر فيها هذا القانون حيث بلغت 18 دولة ومن حينها بدأت الدول تتسارع في تبني هذا القانون ومن بينها دول عربية الأردن ,تونس, اليمن, المغرب ,السودان, لبنان (يزن الشواقفة |مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠.).

تبنى الأردن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات عام 2007 بتاريخ 17/6/2007, فقد كانت أول دولة عربية تشرع القانون ، واعتبرته الحكومة حينئذ انجاز واحتفلت به ,واليوم بات يوصف بأنه قانون "ضمان السرية وحجب المعلومات " فمواده ما زالت تحمل في طياتها ثغرات قانونية تحول دون وصول الأردنيين للمعلومات. (تقرير حق الحصول على المعلومات |رشيد الشفافية الدولية –الاردن|(2019-2020) .

ففي كانون الثاني لعام 2012 ،عرض الأردن خطته للعمل الوطني والتي تحتوي على عدد من الالتزامات بشأن ثلاث ركائز منها "زيادة النزاهة العامة"، بموجب هذه الخطة التزم الأردن بتحسين سبل الحصول على المعلومات من خلال اعتماد تعديلات لقانون الحالي لضمان حق الحصول على المعلومات بهدف تحسينه وضمان اتساقه مع أصل الممارسات الدولية .(يحيى شقير، ص 90)

انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007 مع المعايير الدولية لحق الوصول إلى المعلومات

أن تنفيذ هذا القانون خلال السنوات الماضية التي تلت إصداره لم يسفر عن تقدم كبير، رغم مرور عدة سنوات على تطبيق القانون إلا أنه لم يكن بالمستوى المطلوب وغير متلائم مع المعايير والاتفاقيات الدولية . (يزن الشواقفة،|مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠).

لم يحقق القانون الغاية من إقراره , فأغلب الأردنيين لا علم لهم بهذا القانون, اما من يعلم به فلم يختبروا بشكل كامل مدى انفتاح الحكومة. (سعيد المدهون| ص3)

كما أنه وعلى الرغم من اهتمام الأردن بحق الحصول على المعلومات,الا ان هذا الحق لم يظهر في حقيقة ضمن اولويات الادارة ذاتها وحيث انتشر الفساد بصورة كبيرة.(يزن الشواقفة|مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠)

وفقا لنتائج مؤشر مدركات الفساد فقد حصل الأردن على 49 من 100 مرتفعاً درجة واحدة عن عام 2019 ويحتل المرتبة 60 على المؤشر من أصل 180 دولة ويعتبر قانون حق الحصول على المعلومة واحدة من المعايير التي يؤخذ بها في هذه التقييم.

من جانب اخر القانون لم يخلو من الانتقادات التي وجهت له من خلال مؤسسات المجتمع المدني، ومن المؤسسات الدولية التي تهتم بحقوق الإنسان، خاصة مع وجود قوانين داخلية ومواد تعسفية في هذه التشريعات، كما تم تقييد العديد من المواد التي تعطي الحق في الحصول على المعلومات، وهو ما يجعل العديد من هذه المؤسسات تثور على الدولة. (يزن الشواقفة | مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد ٢٠٢٠)

علاقة حق الحصول على المعلومات بغيره من الحقوق

ترتبط الكثير من الحقوق بحق الحصول على المعلومات ,ولذلك في هذا البحث تم توضيح وتفسير وإبراز هذه العلاقة بالحقوق الأخرى.

1. علاقة بحرية الصحافة

تطلق الصحافة في اللغة على مهنة من يجمع الأخبار والاراء وينشرها في صحيفة أو مجلة (المعجم الوسيط 2000 :ص360)

أما اصطلاحياً يقصد بها: ("كل مطبوع يصدر بصفة دورية ومنتظمة تحت عنوان دائم ومحدد، ويساهم في تكوين الرأي العام")

ترتبط حرية الصحافة ارتباطا وثيقا بالمعلومات الى درجة الالتزام, حيث ان لا يمكن مطالبة بحرية الصحافة في الوقت الذي تتجاهل فيه حرية الوصول للمعلومة كما لا يمكن لأحد إنكار دور المعلومات في عمل الصحافة, لانه تعتبر محور الصحافة و مادتها الاولية ,فالصحفي عندما يقوم بكتابة خبر أو تقرير أو حكماً أو رأياً يستند بالأساس الى المعلومات فإن غابت هذه المعلومة او جاءت مغلوطة أو منقوصة تنعكس سلباً على المنتج. لذلك إن نجاح الصحافة في تحقيق أهداف المهنة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى حريته في الحصول على المعلومات والأخبار من المصادر الحكومية. (يزن شواقفة| مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠.)

2. علاقته بحق التعبير والرأي

حرية التعبير والرأي أحد أهم الركائز في دعم النسق الديمقراطي وبناءه داخل أي مجتمع من المجتمعات.فلا يمكن الحديث عن حرية التعبير والرأي دون الوصول للمعلومات وتداولها ,إن غياب المعلومات يقف في الغالب حجر عثرة أمام حق حرية التعبير والرأي واتخاذ القرارات ومراقبة الحكومات ....., كما تبرز اهمية التعبير والرأي بشكل اكبر في المجال السياسي كون الرأي في هذه الحالة يكون موجها الى السلطة العامة باعتبارها أداة المجتمع في تحقيق تطلعاته وآرائه التي يعبر عنها.

كما أكدت المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق في حرية التعبير، من خلال البحث واستقبال المعلومات والأفكار عبر أي وسيط بغض النظر عن الحدود. كما أكدت المادة 19 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية على الحق في اعتناق الآراء والحق في التعبير والوصول إلى المعلومة. (يزن شواقفة| مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠.)

3. علاقته بحق المشاركة في العملية السياسية

إن حق الوصول إلى المعلومة هو حق من حقوق الإنسان، كفلته المواثيق والأعراف الدولية للجميع، كما أنه شرط مسبق وحجر الأساس كي يتمكن أي شخص من المشاركة الفعالة في مجتمعه على المستوى السياسي أو الاجتماعي أو غيره.

أن المواطن الذي يقوم بالحصول على المعلومات من الدولة، ينتج عن ذلك مصارحة بين الطرفين، وتوطيد للعلاقة بين المواطن والمسؤول، مما ينتج عنه النهوض بالبلد اقتصادياً وسياسياً، وزيادة فاعلية المواطن في المشاركة مع الحكومة في الحياة العامة والسياسية وغير ذلك,كما تضمن العلاقة التبادلية فاعلية أكبر في تنفيذ السياسات ,كما أن المشاركة تخلق قبول أكبر لنتائج السياسات المتبعة مما يعزز ثقة المواطن بالحكومة ويعزز شرعيتها و يجعل الحكومة أكثر شفافية وقابلية للمساءلة . (يزن شواقفة| مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠)

تحليل السياسات الحالية المرتبطة بحق الحصول على المعلومة

تجاوز عمر قانون حق الحصول على المعلومة أكثر من ثلاثة عشر عاما الا ان مساره ما زال متعطل ولو بصورة جزئية فلم يصل الى الحد المطلوب لإنفاذ حق الحصول على المعلومة . ناقش قانون حق الحصول على المعلومة رقم 47 عام 2007 العديد من المسائل وهو الآن إجرائي في أكثر من 22 مؤسسة إلا أنه لم يصل للمستوى المطلوب , يتخلص ذلك في النتائج التالية :

شرط الجنسية :

يقتصر حق الحصول على المعلومة في الأردن على الاردني فقط , فقد استبعد / قيد قانون حق الحصول على المعلومة رقم 47 عام 2007 الغير اردني والمقيم في المملكة من هذه الحق , حيث نصت المادة 7 من قانون على أنه :- "مع مراعاة احكام التشريعات النافذة ، لكل اردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع" . (القانون الأردني لحق الحصول على المعلومات| 2007| المادة 7)

يعتبر هذا القيد مخالفة صريحة لما جاءت به المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية التي تنص على أن تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب . (العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المادة 2|2)

ويعزو بعض الصحفيين سبب وجود مثل هذه المادة في القانون الى تخوفات أمنية من قبل الدولة, بالرغم ان المادة 13 من ذات القانون كانت كفيلة بإزالة هذه التخوفات ,فقد اشارت الى ان هناك معلومات ووثائق سرية ومحمية يمنع الحصول إلا باتفاق مع دولة أخرى , المعلومات المتعلقة بالأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة ، او سياستها الخارجية . (مجموعات نقاش مركزة / صحفيين)

أن تعديل هذه النص من القانون ليصبح شاملا غير الأردني سيساهم بصورة مباشرة في تعزيز تمثيل منظمات المجتمع المدني في مجلس المعلومات ومن جانب آخر فينفذ الاردن التزاماته بالاتفاقيات الدولية بتزويد غير الأردني بالمعلومات التي يطلبها . (المؤلف يحي شقرا ورقة سياسات ص 20 | اريج)

شرط المصلحة

يعتبر شرط المصلحة واحد من القيود الخانقة والنصوص الفضفاضة التي فرضها قانون حق الحصول على المعلومة على طالب المعلومة ,حيث لا يقبل أي طلب يفتقد لهذه الشرط , وهذه يعني ان للإدارة سلطة واسعة في التحكم بالطلبات , فقد نصت المادة 7 من هذه قانون :-"مع مراعاة احكام التشريعات النافذة ، لكل اردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع"(القانون الأردني لحق الحصول على المعلومات 2007| المادة 7)

ومن جانب آخر يعد وجود هذه الشرط في القانون تعارض مع المعيار الدولي لحق الوصول للمعلومة الثالث والذي يحمل عنوان تعزيز أسس الحكومة المفتوحة والذي اعتبر أن إطلاع الجمهور على حقوقهم وتعزيز ثقافة الانفتاح داخل الحكومة أمرين ضروريين لتحقيق أهداف تشريعات الحصول على المعلومات" (المعايير الدولية لحق الوصول الى المعلومة |3)

الجدير بالذكر أن حصول طالب المعلومة على المعلومة التي يرغب بها سيعزز ثقته بإجراءات الدوائر والمؤسسات الرسمية، بالإضافة إلى أن جعل المعلومات متاحة للجميع هو من أساسيات الدولة الديمقراطية القائمة على أساس النزاهة والشفافية. (يزن شواقفة| مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد| ٢٠٢٠.)

مدة الرد على طلب الحصول على المعلومة :

نصت المادة 9/ج من قانون حق الحصول على المعلومات الأردني :- "على المسؤول اجابة الطلب أو رفضه خلال ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ تقديمه" (القانون الأردني لحق الحصول على المعلومات ,2007,المادة 9/ج).

حدد القانون مدة إجابة المسؤول على طلب المعلومات بالقبول أو الرفض خلال ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ تقديمه, حيث تعتبر مدة إجابة المسؤول على الطلب الواردة في قانون حق الحصول على المعلومة واحدة من أكثر الإشكاليات التي تواجه الجمهور عند تقديمه طلب الحصول على المعلومة ,والجدير بالذكر أن القانون لا ينص على احتمالية التمديد بسبب ما تطلبه الاجابة من بحث او تشاور مع اطراف اخرى بخصوص المعلومات (مندل ,توبي وآخرون ,تقييم تنمية الإعلام بالأردن ,بناء مؤشرات اليونسكو لتنمية الاعلام|2015|ص 57).

ولم يعالج الطلبات المستعجله "التي يظهر مصلحة ملحة للاستعجال", وتعتبر مدة طويلة بالنسبة للكثير من الفئات .مثلا الصحفي يعتمد عمله على عنصري السرعة والدقة في النشر الخبر. (عمر عيلوي دراسة مقارنة ص 11 |جامعة عين شمس 2011)

ويقول الرئيس التنفيذي السابق لمركز حماية وحرية الصحفيين نضال منصور إن القانون "منذ اقراره وحتى اللحظة يعاني من ضعف في ضمان حق المجتمع في الوصول لمعلومات من بينهم الصحفيين ، بالإضافة إلى أن المشكلة أعمق من المستوى التشريعي حيث أن المؤسسات العامة لم تضع سياقا مؤسسيا لإنفاذ القانون ".,يرى ايضا منصور يجب أن يكون مقترح الـ"مسار عاجل" وهو مخصص للأخبار التي لا تحتمل الانتظار وتتطلب النشر على وجه السرعة. (الرئيس التنفيذي السابق لمركز حماية وحرية الصحفيين نضال منصور ,مقابلة شبه منظمة)

بدوره يقول الصحفي مصعب الشوابكة، الذي قدم العديد من طلبات الحصول على المعلومة، انه اليوم وفي ظل التطور المعلوماتي الهائل والثورة الرقمية وأتمتة المعلومات من وجود المادة 9 من قانون حق الحصول على المعلومة والتي تتحدث عن مدد إجابة المسؤول أو رفضه للطلب , حيث من المفترض وصول الجهة المعنية بالرد على الطلب للمعلومة سهل وسريع . (الصحفي مصعب الشوابكة , مقابلة شبه منظمة)

في هذا الصدد، ترى الصحفية شفاء القضاة أن " المؤسسات الرسمية نادراً ما تنشر معلوماتها على مواقعها الإلكترونية الخاص بها ومواقع التواصل الاجتماعي الأمر الذي يضطر الصحفي لتقديم طلب الحصول المعلومة بالرغم من بساطة المعلومة المطلوبة، مما يؤدي الى التأخر في إنجاز المواد الصحفية المطلوبة بسبب طول مدة الرد ". (الصحفية شفاء القضاة,مقابلة شبه منظمة)

الاستثناءات الواردة في قانون حق الحصول على المعلومات :

بالرغم ان المبدأ الرئيسي لقانون حق الحصول على المعلومة ان المعلومات متاحة ومفتوحة للأردنيين باستثناءات محدودة, إلا أن ما جاءت به المادة 13 من القانون والتي نصت على تسعة بنود يمنع الكشف عنها في حماية المعلومات والوثائق والبيانات لا تنسجم مع هذه المبدأ كما لا تنسجم مع المعيار الدولي الذي ينص على أنه " يجب أن تكون الاستثناءات للحق في الوصول إلى المعلومات مرسومة بشكل واضح وضيق" . (المعايير الدولية لحق الوصول للمعلومة ,المعيار الرابع,نطاق الاستثناء المحدود)

انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007 مع المعايير الدولية لحق الوصول إلى المعلومات

المادة 13/أ من القانون نصت على أن "الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر" (القانون الأردني لحق الحصول على المعلومات 2007 | المادة 13/أ)

هذا الاستثناء يعتبر معضلة قانونية , لان العديد من القوانين الداخلية لديها نصوص للسرية وبناء على هذا الاستثناء ," رفضت وزارة الطاقة الأردنية طلبا يتعلق بالكشف عن اتفاقية الغاز بين شركة الكهرباء الوطنية الأردنية (الحكومية)وشركة نوبل انيرجي الامريكية ",وتم تقديم شكوى من قبل مقدم الطلب ولكن تم رفض الشكوى موضوعا من قبل مجلس المعلومات استنادا الى احكام هذه المادة . (مصعب الشوابكة ,محمد اغباري,دانة جبريل |دليل التحقيقات الصحفية من اجل حقوق الانسان |الفصل السادس)

بالإضافة الى فرض القانون قيودا على حرية تداول المعلومات وآليات الإفصاح عنها لمقدمي الطلب ,أكثر بكثير مما ذكرته المعايير الدولية مثل حماية الأمن القومي ,وسمعة الآخرين ,والنظام العام ,الصحة, الآداب . (مصعب الشوابكة ,محمد اغباري,دانة جبريل| دليل التحقيقات الصحفية من اجل حقوق الانسان |الفصل السادس)

بدوره أشار مدير مشروع "أعرف " هيثم ابو عطية من مخرجات دراستهم التي تتعلق بقانون حق الحصول على المعلومات الاردني انه تم إعداد قائمة بالقوانين التي تنص على سرية المعلومات وعددهم ٤٤ قانون ,لهم الأولوية في حالة التعارض التشريعي مع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.(تقرير حق الحصول على المعلومات رشيد الشفافية الدولية – الاردن|التعاون الألماني)

فلا يمكن لهذا القانون أن يحقق الأهداف المرجوة منه دون "اعادة النظر بالاستثناءات واعادة تعريف المعلومات الخاضعة لقاعدة الكشف لتشمل كافة البيانات والحقائق التي تدخل في نطاق إدارة الشؤون العامة بغض النظر عن شكلها وخصائصها (عمر عليوي |دراسة مقارنة ص 17 | 2011)

الجدير بالذكر أن هذه القانون وفي هذه الجزئية على وجه الخصوص قد احتوى على ثغرة قانونية , حيث لم ينص على أي مادة تتعلق باختبارات الضرر والمصلحة العامة , ولا ينبغي أن تبقى المعلومات سرية طالما الدولة تفضل المصلحة العامة و تسعى للكشف عن قضايا الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان. (مصعب الشوابكة ,محمد اغباري,دانة جبريل |دليل التحقيقات الصحفية من اجل حقوق الانسان |الفصل السادس)

مبدأ القانون الأجدر بالرعاية :

تعتبر المادة السابعة من قانون حق الحصول على المعلومة أهم المواد التي أضعفت القانون بصورة مباشرة , هي التي يشير نصها "مع احترام التشريعات النافذة"، بمعنى أن التشريعات النافذة على غرار القوانين التي تنص على السرية، أخذت صفة السمو على قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، مركز حماية وحرية الصحفيين في تصريح لجريدة رسمية لفت إلى "النص في القانون على (احترام التشريعات النافذة)، يتضمن قانون وثائق وأسرار الدولة، وهذا يعطى للقوانين الأخرى صفة السمو عليه، أي أن ذلك يشل تأثيره". (مركز حماية حرية الصحفيين)

يتفق المحامي يحيى شقير في ذلك مؤكدا بأنه يؤخذ على قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الاردن انه جعل اولوية التطبيق للتشريعات النافذة وليس لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات ,سواء صدرت هذه التشريعات في وقت سابق أو لاحق على اقرار قانون ضمان حق الحصول على معلومات في الاردن. (يزن الشواقفة| مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد "دراسة مقارنة|2020)

ولا بد من الاشارة الى ان نص المادة 13 التي تتعلق بالاستثناءات والتي منحت اعطاء الاولوية للقوانين الاخرى حيث جعلت اولوية التطبيق للتشريعات النافذة وبذلك يكون الوصول الافتراضي للمعلومات شبه معدوم في الأردن. . خاصة مع قانون أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971 النافذ، الذي يعطل تطبيق قانون الحصول على المعلومات ويعتبر أكبر معيق لتطبيق القانون. (قانون حماية وثائق وأسرار الدولة)
بالاضافة الى ان المشرع الاردني لم يلتزم بالمعيار الدولي الثامن لحق الوصول إلى المعلومة والذي منح الأسبقية للكشف عن المعلومات " كل القوانين المتعارضة مع مبدأ الكشف عن أقصى قدر من المعلومات يجب أن تعدل أو تلغى". (المعايير الدولية لحق الوصول إلى المعلومة, المعيار رقم 8)
بل وضع قيود على إعطاء المعلومة واطر القانون باستثناءات واسعة. (يزن الشواقفة| دراسة مقارنة 2020)

تشكيلة مجلس المعلومات:

المادة 3/أ ":- يؤلف بموجب هذا القانون مجلس يسمى (مجلس المعلومات) ويشكل على النحو التالي-:

1.وزير الثقافة رئيسا

2. مفوض المعلومات نائب للرئيس

3.أمين عام وزارة العدل عضوا

4.أمين عام وزارة الداخلية عضوا

5.أمين عام المجلس الأعلى للإعلام عضوا

6.مدير عام دائرة الاحصاءات العامة عضوا

7. مدير عام مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني عضوا

8. مدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة عضوا

9 . المفوض العام لحقوق الإنسان . (القانون الأردني لحق الحصول على المعلومات , 2007, المادة 3/أ)

المشرع الأردني لم يأخذ بعين الاعتبار استقلالية مجلس المعلومات عند تشكيله، نص المادة 3/أ اوضح حجم الإصرار على أن يكون المجلس تابعا للسلطة التنفيذية ، سواء عندما نص على تشكيل المجلس من أعضاء ينتمون للسلطة التنفيذية، أو عندما جعل تمويل المجلس يتبع للسلطة التنفيذية ممثلة بالمكتبة الوطنية، التي تتبع لوزارة الثقافة . (عمر عليوي , دراسة مقارنة 2011|ص 13|)

بناءا على هذا النص الذي يجعل المجلس غير مستقل في قراراته التي يصدرها لانه مجلس المعلومات يمثل جهات حكومية وتمويله من الحكومة بشكل كامل ، أو عندما ألزم المجلس برفع التقرير السنوي لرئيس الوزراء، وليس لمجلس النواب ,والجدير بالذكر ان مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية في الدولة الاردنية . (عمر عليوي , دراسة مقارنة 2011|ص 13|) , ولكي يكون المجلس المعلومات مستقلا يجب أن يتمتع جميع أعضائه حال تعيينهم بضمان طيلة فترة توليهم المنصب، بحيث يكون من الصعب إخراج اي عضو من اعضاء المجلس من هذا المنصب بعد إتمام عملية التعيين

وتكمن أفضل الممارسات ووضع موازنة مستقلة معتمدة من البرلمان . هو المفتاح الرئيسي لاستقلالية المجلس. (منذل ثوبي| تقييم تنمية الاعلام في الاردن | 2015,ص41)

أما فيما يتعلق بالمهام والصلاحيات التي تقع على عاتق مجلس المعلومات ، فهي مقتصرة فقط على تلقي الشكوى وإعداد التقرير السنوي لأعمال حق الحصول على المعلومات، وما زالت السلطات التي يتمتع بها المجلس غير واضحة كونها مكتوبة بلغة قانونية غامضة . (عمر عليوي , دراسة مقارنة 2011|ص 13|)

الجزاءات على من يمتنع عن تقديم اي معلومة

نصت المادة 4/هـ من مهام وصلاحيات مجلس المعلومات :- " إقرار التقرير السنوي حول إعمال حق الحصول على المعلومات المقدم من مفوض المعلومات ورفعه الى رئيس الوزراء". (قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة 2007 , المادة 4/ه.)

منذ 13 عاما أي منذ إقرار هذا القانون لم يقم المجلس بنشر أيا من تقاريره على مواقعه الالكترونية ,أو الصحف أو جميع وسائل الإعلام المحلية .

والجدير بالذكر أن المجلس لم يكشف عن تقاريره إلى راديو البلد -إذاعة محلية الأردنية- عندما قامت بطلب التقارير المتعلقة بأعمال المجلس بموجب القانون. و لم يقم مجلس المعلومات بإعطاء هذا الالتزام أي أهمية ، ولم يمارس أي نشاط يمكن بناءا عليه تقييم أعمال حق الحصول على المعلومات في الاردن، بل أعلن المجلس عن موقفه الرافض لتقديم هذه التقارير ، رغم عدم وجود نص صريح يدل على ان هذه التقارير سرية .

المشرع الاردني لم يضع أية عقوبات على من يحجب المعلومات ، أومن يقم بأتلاف المعلومة بطريقة غير قانونية ، أو من يقوم بتقديم معلومات كاذبة أو التقاعس او الاهمال في إعطاء المعلومة لطالبها ,بالاضافة الى انه لم يوضح القانون من هي الجهة المسؤولة عن مراقبة التقارير ومدى سلامتها ومصداقيتها (مصعب الشوابكة ,محمد اغباري,دانة جبريل | دليل التحقيقات الصحفية من اجل حقوق الانسان الفصل السادس)

بدورها قالت الدكتورة في القانون الدولي نهلا المومني انه "لم ينص القانون على عقوبات في حال عدم توفر المعلومات أو حتى في حال إتلاف المعلومة أو في حال إعطاء معلومة غير صحيحة ، ولا يوجد عقوبات رادعة ولا حماية للمبلغين. (تقرير حق الحصول على المعلومات (رشيد الشفافية الدولية -الاردن,التعاون الألماني)

الموظفين اوالمختصين في تلقي طلبات الحصول على المعلومة :

إن وجود الموظفين اوالمختصين في تلقي طلب الحصول على المعلومة واحدة من أهم الأدوات الرئيسية , فوجود الموظفين أو المختصين يؤدي الى سهولة إتمام الطلب بسهولة , ويساهم في توفير الوقت والجهد وهي من أهم الاقتراحات لضرورة وجود موظفين أو مختصين في تلقي طلب الحصول على المعلومة يقوم بخدمة منظومة المعلومات المتاحة وبالتالي تنعكس الخدمة على المجتمعات المحلية في سياق حق الإنسان في المعرفة.(الصحفي صالح أبو طويلة /وكالة الأنباء الأردنية (مقابلة فردية).

فعدم وجود موظف أو مختص يقوم بتلقي الحصول على المعلومة يعيق عملية تصنيف المعلومات وبيان أهميتها للإفصاح عنها . (الدكتور يحيى شقير |ورقة سياسات حول الحصول على المعلومات في العالم العربي)

أما المادة (15) من القانون الأردني ،فقد اشارت الى انه عند تولي مدير عام دائرة المكتبة الوطنية مهام مفوض المعلومات بالإضافة لوظيفته تنحصر مسؤوليته القانونية فيما يتعلق بالمعلومات المحفوظة في دائرته . (القانون الأردني ، قانون ضمان حق الحصول على المعلومات 47 لسنة 2007).

وبالرجوع إلى هذه المادة في بعض الدوائر الحكومية يكون هناك موظف مكلف بتلقي الطلبات ولكن ان وجد يكون هذا العمل بالإضافة إلى وظيفته (الدكتور يحيى شقير |ورقة سياسات حول الحصول على المعلومات في العالم العربي)

الجدير بالذكر ان ثلاثة ارباع المؤسسات سواء كانت بلدية أو حكومية او نقابة مهنية عجزت عن توفير أو إنشاء قسم يختص بتلقي الطلبات وتقديم المعلومات ولم تعمل على تدريب الموظفين لديها على القانون وتطبيقاته ..(توصيات المؤتمر الوطني للوصول للمعلومات)

تحليل وخيارات السياسة

الخيار\البديل الأول: منح قانون الحق في الحصول على المعلومات في حال التعارض التشريعي مع القوانين الاخرى أولوية في التطبيق وتقليص الاستثناءات الواردة في القانون

الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل
1.ضمان عدم تجاوز التشريعات الأخرى قانون حق الحصول على المعلومات إلا في حدود ضيقة يحددها القانون. 2. توافق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات مع المعيار الدولي الذي ينص على أنه " يجب أن تكون الاستثناءات للحق في الوصول إلى المعلومات مرسومة بشكل واضح وضيق .	1. تعديل نص المادة 7 ليصبح قانون ضمان حق الحصول على المعلومات هو الأجدر بالتطبيق. 2. تعديل نص المادة 14/أ ليصبح قانون ضمان حق الحصول على المعلومات هو الأجدر بالتطبيق. 3. تعديل نص المادة 13 ليصبح قانون ضمان حق الحصول على المعلومات هو الأجدر بالتطبيق. 4. تعديل نص المادة 13 لتصبح على المسؤول أن يمتنع عن إعطاء المعلومات المتعلقة في الأمور التالية فقط :- أ: المعلومات التي تؤدي بنشرها او افشائه الاضرار بالامن القومي خاصة تلك الوثائق المصنفة المتعلقة بالأسرار الدفاعية والأمنية التي تهدف إلى حماية الوطن ب: المعلومات التي تم الاتفاق عليها على أن تكون سرية مع دولة أخرى ج: المعلومات التي من شأنها عند الإفصاح عنها تسبب ضرر جسيم (وقوع جريمة أو اكتشافها او محاكمة الجناة) د: لا يجوز للموظف المختص رفض الكشف عن معلومات سبق أن كانت هذه المعلومات متاحة للجمهور	1.ديوان التشريع والرأي 2.مجلس النواب 3. مجلس الاعيان	إن جعل القانون الأجدر برعاية قانون حق الحصول على المعلومة يُدعم قاعدة الخاص ويقيد العام وجعل الأفضلية له يوفر قاعدة امنية تجعله قانون مفضل على غرار المعايير الدولية وإن كان لربما يؤدي إلى تعارض بينه وبين قانون تبين نصوصه انه افضل وتعارض يولد بنهاية عقبة في سبيل تطبيق القانونين ولكن تقدمه على الكثير من القانونيين يوفر قاعدة دستورية مهمة نابعة من حرية التعبير والرأي وفتح المجال للمعلومات فيه نوع من الرقابة الإدارة العامة .

الخيار/البديل الثاني: وجود موظفين مختصين في تلقي طلبات المعلومات			
الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل
1.تقليص الوقت والجهد اللازم لإتمام طلبات الحصول على معلومة. 2.رفع كفاءة تصنيف المعلومات المتاحة وغير المتاحة .	1.اضافة فقرة في المادة 4 ليصبح من مهام مجلس المعلومات وهي تدريب الموظفين المختصين في تلقي طلبات المعلومات على القانون لغاية انفاذه. 2 . قيام مجلس المعلومات بتدريب الموظفين على القانون وإجراءات تقديم المعلومات. 3. .وضع موظف استقبال مختص في طلب المعلومات.	1.مجلس المعلومات 2.مؤسسات مجتمع المدني 3.مجلس النواب 4.مجلس الاعيان	إن وجود موظفين مختصين ومدربين في تلقي طلبات المعلومات يوفر معلومات للمستثمرين بالاضافة الى انه يسهل وصول الطلاب الجامعيين للمعلومات المطلوبة الموجودة للإدارة وعلى صعيد المؤسسات يحسن قاعدة البيانات داخل المؤسسات الرسمية إلا أنه من ناحية أخرى قد يصعب إيجاد مدربين مختصين في تدريب الموظفين ويخلق عبأ وسيكون هناك كلفة اقتصادية على المدى القصير من ناحية أجور المدربين وان كانت الايجابيات أكثر عند تبرمجها بوجود طاقم خاص ذا قدرة على تقدير جدية الطلب ودراسته وتزويد طالبي المعلومة به بسرعة القصوى وايجادهم .

الخيار/البديل الثالث: تقليص مدة الرد على الطلب بالقبول أو الرفض ل10 أيام.			
الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل
1.زيادة سرعة الرد على الطلبات . 2.تقليص الوقت والجهد. 3.زيادة في النزاهة والشفافية . 4.تدعيم الثقة بإجراءات الإدارة . 5.تدعيم الاستثمار الوطني عندما يكون طالب المعلومة مستثمر.	1.تعديل المدة الواردة في المادة 9/ج لتصبح (على المسؤول اجابة الطلب أو رفضه خلال 10 ايام من اليوم التالي لتاريخ تقديمه). 2.تعديل المدة الواردة في المادة 17/ج لتصبح (على المجلس إصدار قراره في الشكوى خلال 10 أيام من تاريخ تقديمه وإلا اعتبر الشكوى مرفوضة).	1.مجلس المعلومات 2.مجلس النواب 3.مجلس الاعيان 4.ديوان التشريع والرأي 5.نقابة الصحفيين ونقابة المحامين	تقليص مدة الرد على طلب المعلومة يؤدي إلى وجود ضغط على الإدارة خاصة وان كانت الطلبات كثيرة وجميعها مقدمة من اشخاص جديين ولكن هذه السلبية تضحد عند وجود أشخاص بحاجة للمعلومات على وجه السرعة مثل المستثمرين عند توفير المعلومة لهم بوقت قصير يدعم ويخلق فرص استثمارية في البلد وتوفير المعلومة للأخبار التي لا تحتمل الانتظار تقلل من الإشاعات.

الخيار/البديل الرابع: إعطاء لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في الحصول على المعلومات في حدود هذا القانون.			
الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل
1.التزام الأردن بالاتفاقية الدولية التي تنص على وجوب تزويد الأجنبي بالمعلومات التي يطلبها 2.ضمان لجميع الأشخاص من مختلف الفئات من الوصول إلى المعلومات بغض النظر عن المصلحة . 3.جعل إتاحة المعلومات للأفراد هي القاعدة العامة والاساسية .	حذف شرط المصلحة وشرط الجنسية من نص المادة 7 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لتصبح :(يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في الحصول على المعلومات في حدود هذا القانون)	1.مجلس النواب 2.مجلس الاعيان 3.مجلس التشريع الرأي	إعطاء لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في الحصول على المعلومات يُدعم المبدأ الدستوري الخاص بأن جميع الأشخاص أمام القانون سواء لا تفريق بينهم وكلمة الأشخاص الواردة تشمل الأشخاص المعنوية والطبيعية

الخيار/البديل الخامس: فرض عقوبات على من يحجب أو يقوم بإتلاف المعلومات بطريقة غير قانونية أو يقدم معلومات كاذبة او تقاعس والاهمال في اعطاء المعلومات.			
الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل
1. تعزيز الثقة لدى طالب المعلومة. 2.تفعيل الرقابة المجتمعية 3.توفير الوقت والجهد وتدعيم الجدية في طلب المعلومات	1.استحداث مادة في القانون يعاقب كل مسؤول أو موظف يمتنع عن إعطاء المعلومات غير المحمية بغرامة). 2. استحداث مادة تنص على (معاقبة كل من يتلف أي وثيقة او معلومة بشكل متعمد بغرامة) .	1.مجلس المعلومات 2.مجلس النواب 3.مجلس الاعيان 4.ديوان التشريع والرأي	إن وضع عقوبات رادعة من شأنه الحرص الوظيفي من قبل الموظفين على القيام بأعمالهم بكل حرص كما ومن شأنه خلق الأمانة الوظيفية عند وجود قانون يفرض جزاءات مغلظة ولكن تكمن السلبية في وضع عقوبات اما غير رادعة أو مناقضة لقانون العقوبات بشكل ملحوظ ولكن دراسة البديل بشكل صحيح يجعل من العقوبة ذات ردع وزجر مهمين لطلب الحصول على المعلومة وسيكون هناك إقبال كبير على القانون وسيصبح هو أحد وسائل المعتمد عليها بصورة كبيرة.

الخيار/البديل السادس: تمتع مجلس المعلومات باستقلالية في التشكيلة			
الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل
رفع استقلالية مجلس المعلومات وشموليته	يلغى نص الفقرة أ من المادة 3 من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي: أ- يشكل بمقتضى أحكام هذا القانون مجلس يسمى (مجلس المعلومات) برئاسة وزير الثقافة وعضوية كل من: 1 -مفوض المعلومات نائباً للرئيس 2.أمين عام وزارة العدل 3.أمين عام وزارة الداخلية 4.مدير دائرة الاحصاءات العامة 5.مدير عام مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني 6.مدير عام هيئة الاعلام 7.مدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة 8.المفوض العام لحقوق الإنسان 9. نقيب المحامين الأردنيين أو من ينوب عنه 10.نقيب الصحفيين الأردنيين أو من ينوب عنه 11.مؤسسة المجتمع المدني تعنى في مجال تعزيز النزاهة 12. قضاة اثنين مندوبين من المجلس القضائي ب- وضع موازنة مستقلة معتمدة من البرلمان . ج- إلزام مجلس المعلومات برفع التقرير السنوي لمجلس النواب لان مجلس النواب هي السلطة التشريعية والرقابية في الدولة الأردنية .	1.مجلس المعلومات 2.مجلس النواب 3.مجلس الاعيان 4.ديوان التشريع والرأي 5.المكتبة الوطنية 6.منظمات المجتمع المحلي	ان لتمتع مجلس المعلومات بالاستقلالية و الشراكة بين الحكومة والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني ومندوبين عن المجلس القضائي ايجابيات تتمحور في تمتع بالنزاهة والحيادية وجعله تابع لمجلس النواب رقابيا بدون التدخل بتشكيلاته مع احتفاظه باستقلالية خاصة به وبإدارة شؤونه الداخلية وذلك لأن تدخل بشؤونه الداخلية من شأنه زعزعة القيام بأعماله من جهة ومن جهة أخرى تأثره بسلطة تابعة لها , وايضا يساهم في زيادة ثقة المواطنين بأمانة المجلس عند قيامه بعمله.

المراجع

القوانين والتشريعات

- قانون حق الحصول على المعلومات 47 لسنة 2007 .
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966 .
- المعايير الدولية لحق الوصول إلى المعلومة.
- قانون حماية وثائق وأسرار الدولة 1971 .

الأبحاث و الدراسات :

_ يحيى شقير,مدى توافق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الاردن مع المعايير الدولية رسالة ماجستير ,جامعة الشرق الأوسط الأردن 2012 .

_ يزن شواقفة , مدى انسجام قانون ضمان حق الحصول على المعلومة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، رسالة ماجستير ,جامعة عمان العربية، الأردن 2020 .

_ عمر عليوي ، قانون حق الحصول على المعلومات في الاردن دراسة مقارنة. (رسالة دكتوراه غير منشورة) جامعة عين شمس مصر. 2011 .

_ سعيد المدهون ,الحق في الحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ,دراسة قانونية 2012 .

_ بلال البرغوثي دراسة قانونية بعنوان "الحق في الاطلاع أو حرية الحصول على المعلومات "، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين 2004 .

_ مصعب الشوابكة ,محمد اغباري,دانة جبريل|دليل استخدام الحق في الحصول على المعلومات في تحقيقات حقوق الانسان

_ توصيات المؤتمر الوطني لحق الوصول الى المعلومات 2010 .

التقارير المنشورة :

_ تقرير حق الحصول على المعلومات رشيد الشفافية الدولية –الاردن يلا نسولف لنحارب الفساد|التعاون الألماني(2019-2020) .

المراجع

_ أمجد، صفوري،قراءة في قانون حق الحصول على المعلومات والمعايير الدولية، تقرير أعد لبرنامج الإعلام وحقوق الإنسان بالتعاون مع برندة(صحيفة رسل الحرية)، مركز حماية وحرية الصحفيين.2012

_ منـدل تـوبي| تقيـيم تنميـة الاعـلام بـالاردن ,بنـاء مؤشـرات اليونسـكو لتنميـة الإعلام,2015 .

أوراق سياسات :

_ يحي شقرا|ورقة سياسات الحصول على المعلومات في العالم العربي " مع التركيز على الاردن و تونس و اليمن " اريج .

المقابلات :

_ الصحفي مصعب الشوابكة , مقابلة شبه منظمة .

_ الصحفية شفاء القضاة,مقابلة شبه منظمة .

_ الرئيس التنفيذي السابق لمركز حماية وحرية الصحفيين نضال منصور ,مقابلة شبه منظمة .

_ الصحفي صالح أبو طويلة /وكالة الأنباء الأردنية (مقابلة فردية).

المعاجم والموسوعات العلمية :

المعجم الوسيط (2000) ،مجمع اللغة العربية، المكتبة الشرقية