

SEMC

STUDIES & ECONOMIC MEDIA CENTER
مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي

مدى التزام المؤسسات الحكومية اليمنية بالشفافية والإفصاح عن المعلومات

٢٠٠٩



UN
DP



إصدار مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي
بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي
Studies & Economic Media Center

اليمن .. تعز

تلفاكس :- 00967 4240757

إيميل :- economicmedia@gmail.com

فيسبوك :- economicmedia

تويتر :- economicmedia

موبايل :- 00967736500078

مقدمة :

” نور الشمس أقوى المطهرات” مثل قديم متجدد، يضعنا وجها لوجه أمام الحقيقة، يزيل عن الحقائق غطاء السرية الذي يرتبط عادة بالمصلحة لشخص أو لفئة، فالسرية مفسده وهي عكس الوضوح والشفافية وما يستلزمها من مشاركته وتفاعل.

”يعتمد إقامة ديمقراطية أكثر انفتاحا وشفافية علي خلق قناعه جديدة ترى أن الحكومة هي وكيل علي المواطنين وتعمل من اجلهم وحيث ان الناس هم من يدفع مقابل جمع معلومات الحكومة فإن هذه المعلومات ملك لهم كالكراسي والمباني والممتلكات المادية التي يستخدمها موظفو الحكومة ووفق قوانين الملكية الفكرية فإن تلك المعلومات تعود ملكيتها لعامة الناس وامي استخدام لها لأغراض خاصة يوازي خطورته الاعتداء على الناس مثله مثل الاستيلاء علي ملكية عامة لأغراض خاصة(1) ”.

كثير من الدول وضعت تشريعات قانونية تكفل حصول المواطنين علي المعلومات بل فرضت عقوبات علي كل من يمنع هذا الحق ، لكن القوانين ليست سوى جزء من المحصلة الحقيقية في هذا الجانب اذ لابد ان تسبقها ثقافة لدى الأفراد والمؤسسات بأهمية الإفصاح والشفافية تساندها صحافة حرة وموضوعية ومنظمات مساندة تعمل بصورة موحدة لتحقيق تلك الأهداف.

والاهم أن هناك تلازم بات مؤكد بين الدول الأقل شفافية وتراجعا في حرية الصحافة وبين الفقر وتدني مستوي الدخل كما هو التلازم بين تعزيز مسألة المسئول الحكومي ووسائل الإعلام مفاده لا يتلقى المواطنون المعلومات إلا من خلال تلك الوسائل.

لذا فإن الشفافية تعد احد العوامل الرئيسية في بناء الحكم الصالح، وشرط أساسي لتحقيق المساءلة، إذ من البديهي أنه لن تكون هناك مساءلة ما لم تكن هناك شفافية، وإذا اجتمع هذان العاملان سيكون سير التنمية أفضل، وقدرة الناس على المشاركة في القرار والتأثير عليه أكبر.

والشفافية ظاهرة تشير الى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور(2).

وانطلاقا من الأهداف التي تحققها الشفافية في مساعدة الحكومات ذات المؤسسات البيروقراطية والتي عادة ما تعاني من ثقافة عدم الإفصاح عن المعلومات، وما يترتب عليه من مساوئ سواء على صعيد الانجاز في العمل، أو إبقاء المستفيدين خارج دائرة التأثير فإن مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ينفذان هذه الدراسة التي تسعى عبر قواعد علمية إلى معرفة مستوي الشفافية والإفصاح عن المعلومات في أهم المؤسسات اليمنية؛ سعيا للمساهمة من هما في تعزيز الجهود الرسمية والمجتمعية نحو إيجاد الحكم الصالح أو ما يطلق عليه الحكم الرشيد.

مصطفى نصر

رئيس مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي

(1) شيفلتر جوزيف، الحق في الإبلاغ دور وسائل الإعلام الجماهيرية في التنمية الاقتصادية معهد البنك الدولي دراسات تنمية دار الأهلية للنشر والتوزيع عمان الأردن - الطبعة الأولى 2005 ص64

(2) - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، موقع UNDP على الرابط التالي : <http://www.pogar.org/arabic/governance/transparency.aspx>

* مشكلة الدراسة :

تشكل قضية الشفافية والحصول على المعلومات ركيزة أساسية للتعبير عن مجتمع ما بأنه يتفق مع المبادئ الأساسية للحكم الجيد، بما يعنيه من فصل بين السلطات، وسيادة القانون واحترام الحقوق، لكن ونحن بصدد البحث عن مقاربات منهجية لقواعد الشفافية والإفصاح عن المعلومات تعترضنا الكثير من التحديات، منها حداثة الموضوع، وعدم الاتفاق بين الباحثين والمتخصصين على التعريفات العلمية والإجرائية لمفاهيم الشفافية ومعايير الإفصاح عن المعلومات.

لكن ومن خلال الجدل الدائر حول الشفافية وقواعد الإفصاح عن المعلومات، برز تساؤل مهم حول المعايير الدقيقة للحكم على هذه المؤسسة أو تلك بأنها مطيعة لمعايير وقواعد الإفصاح عن المعلومات ام لا ؟ هل توجد معايير محددة ومتفق عليها ؟ ما هي المقاربات التي توصل إليها الباحثين في هذا المجال ؟ وكيف يمكن أن نؤسس لقواعد للإفصاح يتم البناء عليها وتطويرها؟

* أهمية الدراسة:

تشكل المؤسسات الدستورية والرقابية والتنفيذية المذكورة مكنن صنع المعلومة، وهي التي في حال تعززت قنوات الشفافية فيها مع وسائل الإعلام والجمهور سنقول أن هناك أفق لحرية الحصول على المعلومات. الواقع الحالي في اليمن يشير إلى أن هذه المؤسسات تعد المئات من التقارير المهمة، لكن الكثير من تلك التقارير تظل حبيسة الإدراج، إما لأسباب قانونية أو لأسباب تتعلق بالوعي الثقافي للقائمين عليها، إذ درج المجتمع اليمني وخاصة في المؤسسات على أن كل معلومة لا بد أن تكون سرية، تحت مسمى سرية العمل " ولا يحق لأي موظف أن يصرح بمعلومة إلا بعد الرجوع إلى مرؤوسيه وتصل السلسلة إلى رئيس المؤسسة ومن هنا يأتي هذا المشروع لمعرفة مدى التزام تلك المؤسسات بحق الجمهور في الحصول على المعلومة وطبيعة القوانين التي تعيق عملية الشفافية والإفصاح.

* أهداف الدراسة :

يتركز الهدف الأساسي لهذا الأبحاث في معرفة مستوى الشفافية والإفصاح عن المعلومات في المؤسسات اليمنية ، ويتضمن هذا الهدف الرئيس مجموعة من الأهداف الفرعية تتمثل بالتالي:

- معرفة مدى التزام المؤسسات اليمنية بالشفافية والإفصاح عن المعلومات، وتمكين الجمهور من الاطلاع

على المعلومات والبيانات.

- معرفة البنية القانونية والمؤسسية التي تمتلكها المؤسسات وتؤثر على حق الجمهور في الحصول على المعلومات.
- معرفة آليات المؤسسات اليمنية، لاسيما الرقابية في تمكين المواطنين من الاطلاع على المعلومات.
- التفكير في آلية عمل لتجاوز المعوقات التشريعية والإدارية التي تعيق حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات وفقا للمواثيق والاتفاقيات الدولية الموقعة.

* الإجراءات المنهجية :

- نوع الدراسة :

تنتمي الدراسة إلى الدراسات الوصفية التحليلية، حيث تسعى إلى دراسة المؤسسة وبنيتها المؤسسة وطريقة عملها وتقارنها بقواعد الإفصاح والشفافية للوصول إلى نتائج جيدة، تشكل إضافة لما يدور حول تلك القضايا من نقاش وجدل.

فمن خلال ما ستقوم به الدراسة من عرض لمسار تاريخ المؤسسة المستهدفة، وبنيتها التشريعية والقانونية، وإجراءات العملية، ومحاكمتها إلى تلك القواعد المتمثلة في :

- ♦ الإجراءات المتبعة من قبل المؤسسة في الإفصاح عن المعلومات والشفافية سواء لوسائل الإعلام أو الجمهور .
- ♦ النصوص القانونية واللائحية الخاصة بالمؤسسة والتي تشير إلى تبادل المعلومات والشفافية تجاه كافة الأطراف ذات العلاقة.
- ♦ طريقة حصول المواطنين على المعلومات الخاصة بنشاط المؤسسة وقراراتها .
- ♦ طبيعة العلاقة مع الإعلام
- ♦ وسائل الإفصاح عن المعلومات في المؤسسة (صحف، نشرات، موقع إلكتروني وغيرها...
- ♦ بنية إدارة المعلومات في المؤسسة .
- ♦ سرية المعلومات في المؤسسة في التشريعات القانونية، وفي الواقع العملي للمؤسسة.

وقد استخدمت الدراسة عدد من المناهج لتحقيق أهدافها :

- منهج المسح الميداني:

باعتباره أفضل المناهج العلمية المستخدمة في الدراسات الوصفية، حيث يتضمن هذا المنهج النزول الميداني للمؤسسة، ودراستها من حيث الشكل والذي هو هنا " القانون المنظم لها " والمضمون ويتمثل بالإجراءات المتبعة من قبل المؤسسة، وذلك لمعرفة مدى انسجام القوانين والتشريعات المرتبطة بالمؤسسة مع قواعد الشفافية والإفصاح عن المعلومات، وتحليل ترجمة النصوص، والإجراءات لذلك من خلال النتائج المستخلصة منها " بما فيها الوسائل الإعلامية المستخدمة ومدى كفاءتها ".

- لمنهج التاريخي:

وتستعين الدراسة بالمنهج التاريخي في دراسة مستوى تطور المؤسسات المعنية بالدراسة، وتأثير ذلك على أداءها فيما يتعلق بموضوع بحثنا عن الشفافية والإفصاح عن المعلومات.

* عينة الدراسة :

يتكون مجتمع الدراسة من أربع مؤسسات مختلفة هي :

- مجلس النواب
 - المجلس الأعلى للقضاء
 - الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
 - الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة
- وقد اختار المركز تلك المؤسسات للأسباب التالية :
- تنوع المؤسسات المستهدفة " تشريعية يمثلها مجلس النواب وقضائية يمثلها مجلس القضاء الأعلى ، ورقابية يمثلها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ومستقلة تمثلها الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ".
 - تعتبر من أهم مصادر المعلومات للصحفيين.

مدى التزام المؤسسات الحكومية بقواعد
الإفصاح والشفافية وحق الجمهور في
الحصول على المعلومات – 2009م

(مجلس النواب - أنموذج)

خالد العلواني
عضو نقابة الصحفيين اليمنيين

الدكتور/ حسن منصور
أستاذ الصحافة المساعد
بجامعة العلوم والتكنولوجيا

المحتويات

9.....	تعريف الشفافية
9.....	الأهمية
10.....	الوسائل والأدوات لتطبيق الشفافية
11.....	الإطار القانوني للبرلمان
11.....	الدوائر التابعة للبرلمان ذات الصلة بموضوع البحث
13.....	النصوص القانونية واللائحة للشفافية
15.....	آليات الحصول على المعلومة
18.....	فوائد الشفافية
19.....	الاستنتاجات
20.....	التوصيات

تعريف الشفافية:

الشفافية هي تصميم وتطبيق النظم والآليات والسياسات والتشريعات وغير ذلك من الأدوات التي تكفل حق المواطن في معرفة وفهم ومراقبة وتقييم قرارات وسلوكيات الموظفين العموميين، وإتاحة المعلومات للمواطنين عن ذلك دون طلب، أو بناء على الطلب حسب الحالة.

وهي ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

الأهمية:

تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات، وهي تتيح للمعنيين بمصالح ما أن يطلعوا مباشرة على العمليات والمؤسسات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها، وتزيد سهولة الوصول إلى المعلومات درجة الشافية.

ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجة الناس ومشاعلهم منصفة، عليها أن تكون شفافة وأن تعمل وفقاً لسيادة القانون. فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية ركن أساسي من أركان الحكم الصالح.

وتعتمد شفافية المنظمات اعتماداً كبيراً على توفر المعلومات وصحتها. ويتطلب النقاش النشط حول قضايا السياسات العامة، وهو نقاش من صلب الإدارة العامة للمصلحة، ويتطلب من الحكومات توفير البيانات المتعلقة بالحسابات القومية وميزان المدفوعات والعمالة، وتكلفة المعيشة. وترتبط نوعية عملية صنع القرار والمخاطر والتكاليف المترتبة عليها بطبيعة المعلومات التي يتم تزويدها لصناع القرار. فمن الواضح أن الحكومة مصدر رئيسي للمعلومات ومستخدم رئيسي لها في آن واحد. فسياسات الحكومات عرضة للتأثر بمعلومات ذات نوعية رديئة بنفس القدر الذي تشكل فيه المعلومات المتعلقة بالاقتصاد وبأوضاع السوق، وطبيعة الأداء عنصر أساسي لقدرة القطاع على إجراء حسابات صحيحة.

الشفافية عنصر رئيسي من عناصر المساءلة يترتب عليه جعل جميع الأداءات والمهام والحسابات العامة وتقارير مدققي الحسابات متاحة للفحص العمومي الدقيق. فالشفافية تقني من الأخطاء الحكومية، ومن ارتكاب خطأ في تقدير الموارد، ومن الفساد. وقد تم توجيه جهود المانحين في عملية تعزيز الشفافية نحو مساعدة الحكومات والمنظمات على جعل الموازنات وبرامج الإنفاق العام أكثر شفافية. وتستطيع وسائل الإعلام إحداث قدر كبير من

التأثير في هذا الميدان.

وهذه الدراسة تتبع مدى التزام مجلس النواب اليمني بقواعد الإفصاح والشفافية وحق الجمهور في الحصول على المعلومات.

الوسائل والأدوات لتطبيق الشفافية:

- ⇒ نشر القوانين واللوائح والقرارات الوزارية في نشرة معروفة ورخيصة ومتاحة للجميع.
- ⇒ النشر عن أعمال المؤسسة الحالية والمستقبلية في وسائل الإعلام واسعة الانتشار وفي مختلف وسائلها المباشرة.
- ⇒ إذاعة جلسات المجالس التشريعية على الهواء، حيث أن البث المباشر هام لتجنب الحذف أو التحرير أو التحوير وبالتالي تجنب التظليل.
- ⇒ إذاعة جلسات اللجان الفنية الملحقة بالمجالس التشريعية أو على الأقل إتاحة حضورها لمن يرغب، ونشر محاضرها.
- ⇒ إيداع وثائق أعمال المؤسسة البرلمانية بالمكتبات العامة للاطلاع المفتوح دون قيود.
- ⇒ إقامة نقط أو مراكز معلومات في كافة الدوائر الحكومية وإلزامها بالإجابة على الاستفسارات وتوفير المعلومات.
- ⇒ إصدار نشرات الأخبار وتوزيعها على أوسع نطاق لذوي العلاقة واستخدام لوحات الإعلانات بكثافة.
- ⇒ إقامة قواعد بيانات ومواقع إلكترونية على شبكة الإنترنت تكون متاحة للمواطنين، حيث أن الثورة الإلكترونية قد نقلت الشفافية إلى مستويات عالية جدا.
- ⇒ إلزام المنظمات بإعلان سياساتها وقواعدها في شأن كافة الأمور ليعرفها الجميع.
- ⇒ التوسع في نظام البريد الإلكتروني لدى كل الناس.
- ⇒ نشر قوائم الأعضاء ووسائل الاتصال بهم.
- ⇒ تشجيع الجمعيات غير الحكومية على تنشيط سعيها للمعلومات وعلى حسن استخدامها لمزيد من الشفافية.
- ⇒ إقامة الخطوط الساخنة للاستفسار والحصول على المعلومات.
- ⇒ نشر الوثائق السرية بعد مرور فترة زمنية محددة.

الإطار القانوني للبرلمان:

يعتبر مجلس النواب في الجمهورية اليمنية السلطة التشريعية والرقابية والذي يتم انتخابه من قبل كافة أفراد الشعب الذين لهم حق الانتخاب ويعمل المجلس بموجب القانون رقم (1) لسنة 2006م. وقد تضمن هذا القانون العديد من الأحكام والمواد التي تحدد وتوصف المجلس ودوره في التشريع والرقابة.

الدوائر التابعة للبرلمان ذات الصلة بموضوع البحث:

1. دائرة المعلومات والنظم: والتي من أهم مهامها واختصاصاتها:

- ♦ إنشاء شبكة اتصال آلي معلوماتي وفقاً لدراسة فنية متخصصة بحيث يتم ربط جميع أجهزة المجلس بنظام متكامل.
- ♦ تطوير آليات وأساليب العمل في المجلس من خلال استخدام نظم وتكنولوجيا المعلومات بما يؤدي إلى تدعيم قدرة الجهاز الوظيفي والمجلس واللجان للارتقاء بمسؤولياته الرقابية والتشريعية.
- ♦ تطوير آلية التوثيق الحديث لنشاط وأعمال المجلس على مدى الفترات المتلاحقة.
- ♦ تطوير المكتبة العامة للمجلس ورفعها بكل جديد من المراجع والأبحاث والكتب والدوريات بما يحقق الأداء الفاعل للعمل التشريعي والبحثي وبما يتناسب ومتطلبات التكامل العلمي لمواكبة النظم التشريعية الحديثة.
- ♦ الإشراف على موظفي الإدارات العامة التابعة للدائرة ومتابعة أعمالهم وموافاة الأمانة العامة بتقارير دورية عن أنشطتهم وأدائهم وتقديم المقترحات بشأنهم.
- ♦ جمع وتصنيف المعلومات المختلفة باستخدام أحدث الوسائل العلمية وربط شبكة المعلومات بمصادر المعلومات الأساسية للدولة وبما يكفل توفير كافة البيانات والمعلومات اللازمة لعمل المجلس.
- ♦ حفظ وأرشفة كافة الوثائق والبيانات والتقارير والقوانين التي يناقشها المجلس في دورات انعقاده.
- ♦ إنشاء موقع إلكتروني على شبكة الإنترنت الدولية يسمى (مجلس النواب اليمني) يشرف عليه نائب رئيس المجلس للشؤون التنظيمية والفنية والأمين العام.
- ♦ إنشاء صفحات إلكترونية باسم كل عضو وإرسال جميع البيانات والوثائق المعروضة للنقاش عبر البريد الإلكتروني لكل عضو.

- ◆ تزويد اللجان والأعضاء بالمعلومات والبيانات المطلوبة حول المواضيع المعروضة عليها للدراسة.
- ◆ تنظيم تبادل النشرات والمطبوعات الصادرة عن المجلس مع البرلمانات الدولية والعربية والمؤسسات المماثلة.
- ◆ العمل على نشر التوعية التشريعية والقانونية من خلال موقع المجلس.
- ◆ إصدار صحيفة إلكترونية يساهم فيها الأعضاء والباحثون والمهتمون تتولى نشر أخبار المجلس وإصداراته والدراسات المتخصصة حول القوانين والاتفاقيات.
- ◆ القيام بحصر وجمع وتصنيف وتبويب وتحليل وتوثيق المعلومات والبيانات المتعلقة بكافة المجالات والأنشطة المختلفة، وتقديمها بشكل جداول ورسوم بيانية.
- ◆ تجميع كافة البيانات الوثائق والمعلومات المتعلقة بجميع الأحداث البرلمانية والعمليات الانتخابية سواء التي أجريت منها على المستوى الوطني أو العربي أو الدولي، وإعداد الإحصائيات البيانية بشأنها.
- ◆ القيام باتباع أحدث الأنظمة الإحصائية التي تعزز من دور المجلس التشريعي والرقابي.
- ◆ إعداد كافة الإحصائيات والجداول البيانية المتعلقة بنشاط المجلس ولجانه في الجوانب التشريعية والرقابية بوجه عام، وعن كل فترة ودور انعقاد على حدة، مراعية في ذلك اتباع الخطوات الإجرائية لسير حركة كل موضوع على حدة منذ وصوله وعرضه على المجلس أو إحالته إلى اللجان وحتى إقراره والمصادقة عليه، وكذا ما يتعلق بالمواضيع التي تمت دراستها أو لا زالت قيد الدراسة لدى المجلس أو اللجان.
- ◆ إعداد الإحصائيات والبيانات المتعلقة بكافة أوجه نشاط أعضاء المجلس وأعضاء اللجان خلال فترات وأدوار الانعقاد، ومنها ما يتعلق بحضور وغياب العضو بعذر أو بدون عذر.
- ◆ إعداد الإحصائيات المتعلقة بالاتفاقيات والمعاهدات والقروض والمساعدات والهبات المبرمة مع الدول والمنظمات والصناديق والهيئات والمؤسسات والبنوك العربية والإسلامية والإقليمية والدولية في مختلف المجالات، وعلى مستوى كل جهة أو مجال أو مشروع على حدة.
- ◆ مع مراعاة اختصاصات دائرة الجلسات وشؤون الأعضاء والدائرة العامة للجان، تمسك الدائرة السجلات المتعلقة بتوثيق نشاط وإنجازات المجلس ولجانه ونشاط الأعضاء.

2. دائرة العلاقات العامة والإعلام والنشر: والتي من أبرز مهامها واختصاصاتها ما يلي:

- ◆ اقتراح مشروع السياسة الإعلامية للمجلس والبرامج التنفيذية لها وتقديمها إلى الأمين عام تمهيداً لعرضها على هيئة الرئاسة.
- ◆ تحليل ما ينشر في الصحف والمجلات اليمينية عن المجلس والأعضاء.
- ◆ تحليل ورصد ما تنشره وسائل الإعلام الخارجية حول نشاط المجلس والسياسات اليمينية بشكل عام.
- ◆ إعداد التقارير الإعلامية عن نشاط المجلس وأجهزته المختلفة.
- ◆ الإعداد والتحضير لعقد اللقاءات والمؤتمرات الصحفية التي يعقدها رئيس المجلس بالتنسيق مع المكتب الصحفي لمكتب رئيس المجلس أو نوابه أو الأمين العام أو إحدى لجان المجلس.
- ◆ إعداد خبر موجز بعد كل جلسة من جلسات المجلس يبين فيه بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على المجلس وما دار فيها من مناقشات وما اتخذ من قرارات لتكون في متناول أجهزة النشر المختلفة.
- ◆ القيام بالتغطية الإعلامية لجلسات المجلس بالتنسيق مع الأجهزة الإعلامية المختلفة وتوفير كافة الاحتياجات اللازمة لذلك.
- ◆ إعداد الأخبار الإعلامية عن لقاءات هيئة رئاسة المجلس والأمانة العامة ومتابعة نشرها.
- ◆ إعداد التقارير اليومية والأسبوعية والشهرية عن أهمية ما تنشره وتبثه الأجهزة الإعلامية الرسمية والأهلية والأجنبية عن بلادنا ووضع خلاصة لذلك مع وضع الاستنتاجات والتحليلات لها وتقديمها لهيئة الرئاسة والأمين العام.
- ◆ الإشراف على ما ينشر في الصحف الصادرة عن المجلس ومتابعة إنجازها في مواعيدها وتوزيعها.
- ◆ اقتراح الاشتراك في الصحف والمجلات المحلية والخارجية التي تحتاجها أجهزة المجلس المختلفة.
- ◆ الإشراف على طبع وإصدار النشرات والصحف والمجلات والمنشورات الصادرة عن المجلس.
- ◆ التغطية الإعلامية للوفود البرلمانية الزائرة لبلادنا.

النصوص القانونية واللائحية للشفافية:

وردت العديد من الفقرات والنصوص التي تشير إلى شفافية العمل والتبادل للمعلومات والأعمال لمجلس النواب ومنها ما يلي:

النصوص الواردة في القانون رقم (1) لسنة 2006م:

- ♦ مادة (22) التي تحدد اختصاصات هيئة رئاسة المجلس فقرة (14): "وضع سياسة إعلامية للمجلس تعبر عن إرادة المجلس وتعكس ما يدور في جلساته العامة وفي لجانه من مناقشات وما يتخذ من قرارات تهدف إلى خلق رأي عام يتفاعل مع دور المجلس التشريعي والرقابي ويعزز التجربة الديمقراطية.
- ♦ مادة (24) فقرة (5): من اختصاصات رئيس المجلس "إعلان ما يصدره المجلس من قرارات".
- ♦ مادة (57): يجوز لأي من لجان المجلس عقد جلسات استماع يحضرها المواطنون والصحفيون أو الموظفون أو المتخصصون أو من تراه وذلك للإدلاء ببيانات أو معلومات أو آراء حول واقعة ما أو حول أي موضوع معروف على اللجنة.
- ♦ مادة (74) مهام الأمين العام فقرة (هـ) الإشراف على إعداد وصياغة الملخص الإخباري اليومي لوقائع جلسات المجلس والإشراف كذلك على تسجيل وبث وقائع الجلسات عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة.
- ♦ فقرة (و): "منح التراخيص لمن يأذن لهم المجلس أو هيئة الرئاسة بالدخول إلى قاعة المجلس والشرفات المخصصة للجمهور والصحفيين".
- ♦ مادة (116): يعد للنشر بصفة عاجلة بعد كل جلسة موجز لمحضرها يبين فيه بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على المجلس وما دار فيها من مناقشات وما اتخذ من قرارات تكون في متناول وسائل الإعلام المختلفة.
- ♦ مادة (162): العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس يجب أن تكون موقعة ممن قدمها ومذكور فيها محل إقامته وأن تكون خالية من العبارات غير اللائقة وإذا كانت العريضة أو الشكوى باسم الجماعات فيجب أن تكون مصدقة من هيئات نظامية أو شخصيات معنوية وللمواطنين حق تقديم شكاواهم بواسطة ممثليهم في مجلس النواب.
- ♦ مادة (163) يحيل رئيس المجلس أو من ينوبه العرائض والشكاوى إلى اللجان المختصة وإذا كانت العريضة أو الشكوى متعلقة بموضوع محال إلى إحدى لجان المجلس أحيلت إلى هذه اللجنة لفحصها مع الموضوع ويخطر مقدم العريضة كتابياً بما تم فيها.

النصوص والفقرات الواردة في اللائحة الداخلية للمجلس:

- ♦ مادة رقم (15): اختصاصات نائباً الرئيس للشؤون التنظيمية والفنية فقرة (11) الإشراف على موقع المجلس الإلكتروني على شبكة النت.

- ◆ مادة (24): مهام مكتب رئيس المجلس فقرة (12) رصد وتحليل ما تنشره الصحف المحلية والدولية عن مجلس النواب ورئيس المجلس وعن الديمقراطية في بلادنا ورفعها إلى رئيس المجلس في تقارير دورية مشفوعة بتحليل أهم ما ورد فيها.
- ◆ مادة (49): مهام الأمين العام فقرة (6) الإشراف على إعداد وتحرير وصياغة الملخص الإخباري اليومي لوقائع جلسات المجلس والإشراف كذلك على تسجيل وبث وقائع الجلسات عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة.
- ◆ مادة (61): أهداف الموقع الإلكتروني فقرة (9-15) والتي تضمنت إنشاء الموقع ونشر القوانين والأنشطة الإعلامية وتشكيل هيئة تحرير الموقع وعمل صفحات إلكترونية باسم كل عضو وإرسال جميع المواضيع والبيانات المعروضة للنقاش عبر البريد الإلكتروني ونشر التوعية التشريعية والقانونية من خلال موقع المجلس.

آليات الحصول على المعلومات:

من الناحية النظرية والقانونية توجد نصوص تلزم المجلس وهيئة رئاسته بإتاحة الحق للمواطنين ووسائل الإعلام في الحصول على المعلومات والتقارير وكافة التفاصيل عن أعمال المجلس وذلك عبر النقل الحي لكافة جلسات المجلس وكذلك حضور الصحفيين والمواطنين، وإتاحة مصدر المعلومات لكافة المواطنين عبر وسائل الإعلام الرسمي (المرئي والمسموع والمقروء) وكذلك عبر صحف المعارضة وموقع المجلس وصحيفته ونشراته..

ومن أهم آليات الحصول على المعلومات وتطبيق مبدأ الشفافية المعتمدة في المجلس ما يلي:

1. الحضور المباشر للمواطنين والصحفيين إلى شرفات المجلس والاستماع لمجريات الجلسات المفتوحة.
2. الحصول على التقارير عبر إدارة الجلسات وإدارة الإعلام.
3. عبر الأعضاء.
4. الاستماع والمشاهدة لما يبث عبر التلفزيون.
5. الموقع الإلكتروني، والذي يهدف إلى التالي:
6. نشر أخبار وفعاليات المجلس يومياً وبصورة منتظمة.

◆ نشر القوانين وتعديلاتها المصادق عليها.

◆ تبني فعاليات وأنشطة إعلامية متعددة ونشر التحقيقات حول القضايا البرلمانية.

♦ يكون للموقع هيئة تحرير من عدد من كوادر المجلس المؤهلين وتحدد اللائحة الخاصة بالموقع مهامها واختصاصاتها.

موقع المجلس الإلكتروني

أطلق المجلس موقعه الإلكتروني الجديد في نهاية عام 2006م الذي اعتبره مرحلة جديدة من التواصل مع محيطنا المحلي والإقليمي والعربي والدولي.

ومنذ إطلاق الموقع والعاملين عليه ينشرون أخبار المجلس فيه أولاً بأول بدأ بمحاضر الجلسات وقرارات وتوصيات المجلس، وكذلك مقالات وكتابات وحوارات خاصة بالمجلس.

ويحتوي الموقع على النوافذ التالية:

نوافذ حية نشطة يومية: (أخبار - حوارات - مقالات - أرشيف الأخبار).

التشريعات والقوانين: الموسوعة التشريعية القانونية (تحتوي الموسوعة التشريعية على جميع القوانين التي أصدرها مجلس النواب من عام 1991م وحتى عام 2004م) مفصلة على النحو التالي: الدستور والقوانين الأساسية للدولة، القضاء والأوقاف والمرافعات والأحوال الشخصية والحقوق المدنية، والسلطة المحلية، والحقوق والحريات، والتعليم والشباب والرياضة، والإعلام والثقافة والسياحة، والخدمة المدنية والتأمينات والشؤون الاجتماعية والعمل، والشؤون الخارجية والمغتربين، والدفاع والأمن والأحوال المدنية، والزراعة والمياه والثروة السمكية والحيوانية، والصحة والبيئة، والنقل والاتصالات والبريد، والأشغال والتخطيط الحضري، والاقتصاد والتجارة والاستثمار، والمجال المالي، وما استجد من قوانين.. كلها تحتوي على مواضيع خاصة بها بحسب كل نافذة.

نافذة (نصوص هامة): تحتوي على معظم القوانين الهامة: قانون الانتخابات -قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية -الدستور -اللائحة الداخلية -قانون الصحافة -البرنامج العام للحكومة أبريل 2007م المقدم إلى مجلس النواب -قانون رقم 39 لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد -اللائحة التنظيمية لهيئة رئاسة مجلس النواب والأمانة العامة وتكويناتهما وتحديد اختصاصاتهما.

نافذة يومية النواب: خصصت لنشر (يومية النواب) والتي بدأت إضافتها بشكل يومي إلى الموقع من العدد (332) بتاريخ 4 / نوفمبر / 2006م إلى العدد (497) 13/5/2008م، ولم ينشر بعد هذا التاريخ والعدد أي يومية.

نافذة (اللجان) تظهر أسماء كافة اللجان مع وجود روابط للنوافذ التالية (أنشطة اللجنة - تقارير اللجنة - فعاليات أخرى) والتي معظمها تظهر فارغة أو قد تحتوي على موضوع واحد فقط. كما يوجد لبعض اللجان رابط آخر يظهر فيه أعضاء اللجنة.

نافذة (الجلسات): نافذة مخصصة تظهر جدول الأعمال الحالي والقادم وكذلك روابط تشير إلى محاضر الجلسات لدورات انعقاد المجلس.

نافذة الانتخابات: تحتوي على روابط لـ(الانتخابات القادمة - آخر انتخابات برلمانية- انتخابات هيئة رئاسة المجلس)، كلها فارغة ما عدا نافذة تحتوي على تقرير حول انتخابات هيئة رئاسة مجلس النواب للعام 2008م.

نافذة (مشاريع القوانين): تحتوي على مشروع قانون الصحة العامة.

• مشروع قانون تدوير الوظائف القيادية بالدولة.

نافذة البرلمان والبرلمانات الأخرى (البرلمان)، تحتوي على النواذ التالية:

البرلمان العربي -البرلمان الإسلامي -البرلمان الدولي -الاتحاد البرلماني العربي. وجميع هذه الروابط فارغة من أي محتوى ما عدا نافذة البرلمان العربي التي تحتوي على موضوعين فقط هما: البيانات الختامية لمؤتمرات الاتحاد البرلماني العربي -وقرار بشأن تطوير آليات العمل العربي المشترك.

نافذة هيئة تحرير الموقع تظهر رئيس وأعضاء هيئة التحرير وكذلك توجيه رئيس المجلس بتعيينهم وإنشاء موقع إلكتروني جديد.

نافذة أنشطة المجلس تحتوي على نواذ: أنشطة رئيس المجلس - أنشطة هيئة الرئاسة- أنشطة أعضاء المجلس - أنشطة اللجان.. جميعها فارغة.

نافذة الأمانة العامة تحتوي نواذ: (الأمين العام الأستاذ/ عبدالله أحمد صوفان تحتوي صفحة فيها السيرة الذاتية فقط- الأمين العام المساعد الأستاذ/ أحمد محمد يحيى الخاوي- سيرة ذاتية).

6. صحيفة "الشوروي".

إلا أن الواقع لا يسير على ضوء هذه النصوص والقوانين؛ فالجلسات لا تبث إلا مسجلة بعد خضوعها للإشراف والمراقبة وكذلك يتم إبراز الموضوعات والعناوين والمواد التي تتوافق مع رغبات واتجاهات أهداف هذا الإشراف. وبالنسبة للصحافة وبالرغم من وجود توجيه من رئاسة المجلس بتوزيع التقارير التي تم مناقشتها فوراً للصحافة إلا أنه لا توجد آلية لهذا التوزيع ولا يحصل الصحفي على أي تقرير من المجلس أو هيئة رئاسته بل يتم الحصول عليها عبر الأعضاء..

وبالنسبة للصحيفة المخصصة للمجلس والتي تحمل اسم "الشوروي" فقد توقفت منذ عام بالرغم من أنها لم تكن تنشر إلا ما يتم نشره عبر الإعلام الرسمي ولا تأتي بأي جديد، وتم الاستعاضة عنها بنشرة خاصة تحت اسم "يوميات النواب" توزع داخل المجلس فقط.

كما يعاني الموقع الإلكتروني من قدم المعلومات المتوفرة فيه وعدم تحديثها، ويفتقد كذلك إلى التواصل الحي مع مرتاديه، بالإضافة إلى محدودية هؤلاء المرتادين على شريحة ضيقة جداً وذلك بالنظر إلى وضعية الشعب اليمني وحالته الاقتصادية والمعرفية، وإن كان يحسب للموقع الإلكتروني للمجلس نشره للائحة الداخلية والقانون الخاص بإصدارها..

وعموماً فالمواطن لا يسمح له الدخول إلى شرفات المجلس ابتداءً، ومن ثم فهو مغيب عن جزء كبير مما يدور داخل المجلس وذلك لأنه يعتمد في حصوله على المعلومات من الإعلام الرسمي الذي يبرز ويركز على ما يريد والإعلام المعارض والذي أيضاً يبرز الأمور من وجهة نظره؛ مما يجعل هذه المعلومات مشوهة وناقصة إن لم تجانب كامل الصواب أحياناً، وهذا ما يزيد الحاجة الملحة للشفافية في بث كل ما يدور في أروقة المجلس وتحليله بحيادية تامة وموضوعية كبيرة خدمة لدور المجلس في أداء واجباته وتفاعل الجمهور معه وإدراكه لما يدور في قاعته ولجانه المختلفة.

فوائد الشفافية:

اتضح من خلال عدد من الدراسات التي أجريت عبر العديد من دول العالم الديمقراطية أن هناك جملة مزايا وفوائد سياسية وإدارية واجتماعية لا غنى عنها في أي مجتمع ديمقراطي وحقيقي يمكن تحقيقها عبر تفعيل مبدأ الشفافية على مستوى المنظمات والأفراد أبرزها:

- (1) إتاحة المعلومات تمكن المواطن من الاعتراض المبرر والموثق على أعمال الحكومة والمنظمات التي لا يوافق عليها للمصلحة العامة أو الخاصة.
- (2) إتاحة المعلومات تمكن المواطن من طلب التعويض عما يلحقه من ضرر بسبب أعمال الحكومة.
- (3) إتاحة المعلومات تجعل الموظف العمومي أكثر حذراً أو حرصاً في أعماله خشية المساءلة من المواطنين.
- (4) إتاحة المعلومات هي جزء مما يسمى الحكومة المفتوحة والتي تبغي التواصل الدائم والمستمر مع المواطنين.

- (5) إتاحة المعلومات تجعل المواطن في وضع أفضل لتخطيط نشاطاته وإجراء حساباته، وبالتالي يكون سلوكه أكثر رشداً لمصلحته ولمصلحة المجتمع.
- (6) إتاحة المعلومات يقلل المخالفة عن جهل بالقواعد، ويقلل المخالفة أيضاً حال معرفتها وإدراك العواقب الوخيمة المترتبة على المخالفة.
- (7) إتاحة المعلومات يوسع فرص المشاركة في صنع قواعد المجتمع وتشريعاته من كل الأطراف ذات العلاقة، وينتهي إلى الأبد "تشييع الغرف المغلقة" بكل مساوئه.
- (8) تمتد الشفافية أيضاً إلى الأنشطة الاقتصادية المختلفة وأسواق المال والرقابة على الشركات وتقارير تقييم الأصول ومراجعة الميزانيات ونشرها والبورصات وإسناد الأعمال وتقديم العطاءات وترسية المناقصات أو المزادات وكل ذلك في صالح كل الأطراف، ولا يسمح لأحد أن ينتفع بمعلومات أتاحت له دون غيره بغير مبرر.
- (9) نشر الشكاوى وما تم أولاً بشأنها يرفع درجة مصداقية النظام، وثانياً يضع المسؤول في وضع استعداد دائم لحل مشاكل الناس، وثالثاً يؤكد للمواطن أن طريق الحصول على الحق مفتوح على الدوام.

الاستنتاجات:

- ⇒ هناك هوة كبيرة ما بين النصوص القانونية المتعلقة بالشفافية والواقع الممارس داخل أروقة البرلمان.. فالمواطن لا يسمح له بالدخول إلى المجلس ابتداءً، كما أن الصحفي الذي لا يعمل لحساب وسيلة إعلامية بعقد رسمي لا يستطيع الدخول إلى شرفة المجلس فضلاً عن الحصول على المعلومات كونه بحاجة إلى رسالة من جهة العمل إلى أمين المجلس الذي يوجه بدوره إدارة الإعلام باستكمال إجراءات منحه حق الحضور.
- ⇒ يحضر على الصحفي الذي استكمل كافة إجراءات حق الدخول إلى الشرفة المخصصة لرجال الصحافة والإعلام أن يصطحب آلة تسجيل أو كاميرا أو هاتف محمول.
- ⇒ لا يجري البث الحي لجلسات المجلس عدا بعض جلسات استثنائية.
- ⇒ يمنع الصحفيون من حضور جلسات اللجان، كما أن جلسات اللجان لا تبث -بثا مباشرا أو مسجلا - على الإذاعة أو التلفزيون.

- ⇒ الصحيفة الخاصة بالمجلس "الشوروي" متوقفة منذ عام بمسوغ أسباب فنية.
- ⇒ نشرة يوميات النواب لا توزع إلا على الأعضاء فقط.
- ⇒ ما ينشر في التلفزيون كلمة وصورة يخضع للرقابة المسبقة، كما أن كثيرا مما ينشر في وسائل الإعلام الرسمية موجه ومنتقى.
- ⇒ التقارير الميدانية الساخنة لا تناقش ويجري ترحيلها إلى أن تفقد قيمتها وتتقدم المعلومات التي فيها.
- ⇒ لا تنشر في الموقع التابع للمجلس أي معلومات نوعية ولا يجري تحديثه بشكل يومي.
- ⇒ ليست هناك آلية واضحة ومعلنة أو دليل منشور حول كيفية حصول المواطن أو الصحفي على المعلومات والتقارير المتعلقة بالمجلس.
- ⇒ السياسة الإعلامية للمجلس تعبر عن إرادة المجلس أكثر من خضوعها لشروط ومعايير الشفافية، كما أن صلاحية رئيس المجلس تخوله إصدار توجيهات وقرارات تحد من درجة الشفافية.

التوصيات:

- (1) ضرورة البث الحي لوقائع جلسات المجلس.
- (2) إذاعة جلسات اللجان الفنية التابعة للمجلس.
- (3) وضع آلية واضحة ومحددة تسهل حصول المواطنين والصحفيين والوسائل الإعلامية المختلفة على كل المعلومات المتعلقة بأداء المجلس الرقابي والتشريعي ومهام القانونية الأخرى.
- (4) تفعيل الموقع الإلكتروني التابع للمجلس ومعاودة إصدار صحيفة "الشوروي".
- (5) توعية أعضاء المجلس وهيئة الرئاسة بمعايير الشفافية ودورها في تحسين الأداء وإزالة علامات الاستفهام التي تنتج عادة عن التحفظ والغموض.

مدى التزام مجلس القضاء الأعلى بقواعد
الشفافية والإفصاح وحق الجمهور في
الحصول على المعلومات

المجلس الاعلى للقضاء ... انموذج

إعداد:

المحامي / عبد الرحمن على برمان

سبتمبر 2009م

المحتويات:

(1) مدخل عام

نبذة عامة حول مجلس القضاء الأعلى
ظروف عمل المجلس وعلاقته بالمؤسسات الأخرى

(2) الإطار القانوني المنظم لعمل المجلس:

الدستور
قانون السلطة القضائية
اللائحة التنظيمية لمجلس القضاء الأعلى

(3) بنية إدارة المعلومات في مجلس القضاء الأعلى

الصفحة الإلكترونية
سياسة نشر المعلومات
العلاقة مع الإعلام

(4) آليات الحصول على المعلومات

(5) نتائج وتوصيات

مدخل:-

يشكل القضاء صمام أمان لدى الأفراد والمؤسسات وحاميا لحقوق وحرّيات المجتمع، وتلعب السلطة القضائية دورا محوريا في التنظيم العام للمجتمعات الحديثة وعلى قدر فعالية هذا الدور تستقر الحياة في المجتمع وتتقلص إلى حد كبير درجة الاحتقان الاجتماعي، حيث تتمثل في ضمان احترام التشريعات التي تحمي الحقوق والحرّيات وكفالة إنفاذ فعال لها.

إذ لا يكفي أن تتضمن هذه التشريعات نصوصا تؤكد أصل الحق (النصوص الموضوعية) أو وسيلة بلوغه (النصوص الإجرائية)، بل يتعين أن يكون بلوغ هذا الحق عبر الوسائل المختلفة مكفول من خلال قنوات فعالة تضمن انسياب مياه العدالة في جوانبها سلطة قوية قادرة على أن تحمي الحق من أي انتهاك وتصونه من أي عبث، تلك هي السلطة القضائية.

ومما لا شك فيه أن طرح قيم النزاهة والشفافية ونظم المساءلة على صعيد القضاء اليمني ليس مرده وجود أزمة أو خلل في أداء المجلس فحسب، بل ينبثق الهدف والقصد من طرح هذه الدراسة من الإدراك لأهمية العمل على تسليط الضوء على مقومات وأسس وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية في القضاء، فضلا عن أهمية تحديد مكانم الخلل والنقص لتداركها والوقاية من نتائجها وأضرارها.

ولعل الهدف الرئيسي من هذه الورقة أخذ زمام المبادرة المجتمعية على صعيد وضع وبلورة الإرهاصات الأولى لنهج الشفافية والمسائلة والمحاسبة المجتمعية والرسمية من خلال تعميم ونشر مثل هذه الدراسات.

إن نشر المعلومات والحقائق ووضعها في متناول الجمهور والمؤسسات المعنية ووضع الخطط والسياسات الإعلامية والأنشطة اللازمة لذلك إيمانا بأهمية الانفتاح والشفافية ووضع المعلومات المتعلقة بالقضاء في متناول الجمهور، سواء كان ذلك لغاية العلم أو البحث أو التطوير، والنقد البناء من شأنه أن يعود بانعكاسات إيجابية ملموسة على أداء السلطة القضائية ممثلة بأعلى هيئة إدارية في السلطة القضائية (مجلس القضاء الأعلى).

وهنا لابد أن نؤكد أن الوضوح والشفافية في كل الأمور خلاص من المعضلات، ولم يكن الفموض فاعلا يوماً في شأن من الشؤون المتعلقة بإدارة الدولة إلا في بعض أمور محددة وفي إطار ضيق جدا.

نبذة عن المجلس:

عند استعراض الدساتير والإعلانات الدستورية الصادرة في الشطر الشمالي من الوطن قبل إعادة تحقيق الوحدة

اليمنية لا نجد أي ذكر لمجلس القضاء الأعلى في تلك الوثائق، ومن ثم فإن وزارة العدل هي التي تولت شؤون القضاء عامة، وهذا ما نطالعه بوضوح في المادة الأولى من اللائحة الداخلية للمحاكم وتنظيم سير العمل فيها من قرار وزير العدل رقم (81) لعام 1978م، فقد نصت على أن "السلطة الإدارية والتنفيذية والمالية على المحاكم والنيابة وإصدار القرارات والأوامر الإدارية والتنفيذية تكون لوزير العدل وفقاً للقوانين والقرارات" صدر بتاريخ 25 جمادى الأولى 1398هـ الموافق 1/6/1978م تحت توقيع القاضي/علي بن علي السمان وزير العدل. القرار السابق صدر في ظل القانون رقم (23) لعام 1976م بتنظيم السلطة القضائية الذي تضمن في الباب الثاني منه الفصل الحادي عشر في مجلس القضاء الأعلى. ومما ورد فيه:

1-المادة (66): يشكل مجلس القضاء الأعلى كالآتي:

⇒ رئيس الدولة.

⇒ وزير العدل.

⇒ رئيس المحكمة الاستئنافية العليا (المحكمة العليا).

⇒ أقدم عضوين بمحكمة الاستئناف العليا.

⇒ نائب رئيس محكمة الاستئناف العليا.

⇒ المستشار القانوني للدولة أو نائبه.

⇒ وكيل وزارة العدل.

⇒ رئيس محكمة لواء صنعاء.

⇒ عضوان من ذوي الكفاءة القضائية يختارهما رئيس الدولة بترشيح من وزير العدل.

تم تعديل القانون الخاص بشأن السلطة القضائية المذكور سابقاً لأكثر من مرة، وفي كل مرة يتم تعديل المادة 66 الخاصة بتشكيل مجلس القضاء الأعلى وقد دلت التعديلات المتسارعة أعلاه أن هناك حراكاً في سبيل تطوير السلطة القضائية، حيث صدر القانون رقم (46) لعام 1977م بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية أعلاه. والجديد الذي ورد في هذا التعديل دخول النائب العام عضواً بمجلس القضاء الأعلى.

أما بالنسبة للشطر الجنوبي من الوطن قبل إعادة تحقيق الوحدة اليمنية فقد كانت السلطة القضائية، كالآتي: صدر أول دستور في 30/11/1970م، وجاء في المادة (118): يمارس القضاء في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية بواسطة المحاكم التي تشكل بمقتضى القوانين، وستشكل الدولة محكمة عليا للجمهورية، ويمارس وزير العدل اختصاصات إشرافية على إدارة القضاء في جميع المحاكم...الخ. ثم صدر الدستور المعدل في

31/10/1978م بعد إقراره من مجلس الشعب الأعلى، وجاء فيه:

ينتخب مجلس الشعب الأعلى في أول دورة له المحكمة العليا للجمهورية التي تتألف من رئيس ونائب أو أكثر للرئيس وعدد من القضاة، والمحكمة العليا هي أعلى جهاز قضائي وتمارس الرقابة على جميع المحاكم في الجمهورية، ويحدد القانون مهام وصلاحيات ونظام عمل المحكمة العليا للجمهورية (المادة 82).

وفي الباب الرابع (الشرعية الديمقراطية) ورد في المادة (122) الآتي:

ينتخب قضاة المحكمة العليا للجمهورية وقضاة محاكم المحافظات والمحاكم الجزئية من قبل مجالس الشعب المعينة وفقاً للدستور والقوانين. ويعين قضاة المحاكم العسكرية من قبل هيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى. ويجوز سحب الثقة من القضاة من قبل المجالس التي انتخبهم إذا تبين أنهم قد اخلوا بالثقة التي أوليت لهم. ويتبين مما سبق أنه لم يكن هناك وجود لمجلس قضاء في الشطر الجنوبي من الوطن قبل 22/5/1990م.

مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية اليمنية:

قامت بتاريخ 27 شوال 1410هـ الموافق 22/5/1990م بين دولتي الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وحدة اندماجية كاملة ذابت فيها الشخصية الدولية لكل منهما في شخص دولي واحد سمي "الجمهورية اليمنية" ويكون لها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة (اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية في 27 رمضان 1410هـ الموافق 22/4/1990م).

وقد أفرد الباب الرابع من الدستور لمواد القضاء والنيابة العامة، ومن ذلك المادة (123) التي نصت على الآتي: "يكون للقضاء مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته ويعمل على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة من حيث التعيين والترقية والفصل والعزل وفقاً للقانون".

وتنفيذاً لذلك صدر في 9 رجب 1411هـ الموافق 26/1/1991م القانون رقم (1) لسنة 1991م بشأن السلطة القضائية، وتضمن القانون أحكاماً خاصة بتشكيل مجلس القضاء الأعلى واختصاصاته، ومن ذلك المادة (109) التي حددت صلاحيات مجلس القضاء الأعلى، وأهمها:

- ♦ وضع السياسة العامة لتطوير شؤون القضاء.
- ♦ النظر في جميع المواضيع التي تعرض على المجلس فيما يتعلق بتعيين القضاة وترقيتهم وعزلهم ومحاسبتهم وتقاعدهم ونقلهم واستقالاتهم على ضوء أحكام قانون السلطة القضائية.
- ♦ إبداء الرأي في مشروعات ميزانية السلطة القضائية... الخ.
- ♦ أي اختصاصات أخرى وردت في القانون.

وفي 28/9/1994م أقر مجلس النواب عدداً من التعديلات على الدستور منها المادة (147)، ونصها: "القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً، والنيابة العامة هيئة من هيئاته، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون..".

النص السابق قضى بالاستقلال المالي والإداري للسلطة القضائية، وكانت هذه خطوة إلى الأمام، والأثر الذي ترتب على ذلك ورد بالمادة (150) من ذات الدستور حيث قضت الفقرة الأخيرة منها على أنه (...ويتولى مجلس القضاء دراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء، تمهيداً لإدراجها رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة).

ولتعزيز الاستقلال الإداري والمالي والقضائي للقضاء صدر القانون رقم (15) لعام 2006م بتعديل بعض مواد قانون السلطة القضائية:

*** عدل المادتين (104، 105) من القانون رقم (1) لعام 1991م على النحو الآتي:**

مادة (104) يشكل مجلس القضاء الأعلى على النحو التالي:

- 1) رئيس المحكمة العليا.
- 2) وزير العدل.
- 3) النائب العام.
- 4) أمين عام المجلس.
- 5) رئيس هيئة التفتيش القضائي.
- 6) ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية على ألا تقل درجة كل منهم عن قاضي محكمة استئناف، وتحدد اللائحة كيفية إدارة أعمال المجلس ومواعيد انعقاده.

مادة (105): يرأس جلسات المجلس رئيس مجلس القضاء الأعلى وفي حالة غيابه يرأس الجلسات من يراه من بين أعضاء المجلس، ولرئيس الجمهورية دعوة المجلس للانعقاد برئاسته كلما دعت الحاجة لذلك.

وبموجب هذا التعديل لقانون السلطة القضائية أصبح رئيس المحكمة العليا هو رئيس مجلس القضاء الأعلى بعد أن كان رئيس الجمهورية هو رئيس السلطتين التنفيذية والقضائية، وبذلك حقق القضاء استقلالاً مالياً وإدارياً وفقاً للتعديلات الدستورية والقانونية المتتالية ولم يبق إلا أن نشهد استقلالاً حقيقياً على الواقع، ولن يتم ذلك إلا بعد أن يحدث تعديل لقانون السلطة القضائية تمتع بموجبه السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل من التدخل في تعيين وترقية ومحاسبة القضاة وكذا الترقيع والترقية والعزل. (القاضي/محمد راشد عبدالمولى -عضو المحكمة العليا- مقال بعنوان "نبذة عن المجلس" / موقع مجلس القضاء الأعلى).

ظروف عمل مجلس القضاء الأعلى وعلاقته بالمؤسسات الأخرى:

يقوم النظام السياسي في الجمهورية اليمنية على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وهذا يعني بدهاءة أن السلطة القضائية التي يدور حديثنا حولها هي سلطة مستقلة وهو ما أكد عليه دستور الجمهورية اليمنية حينما نص على استقلال القضاء ماليا وإداريا.

إلا أن قانون السلطة القضائية وقانون إنشاء النيابة العامة جاء لينتقص من استقلال القضاء ويؤكد تبعيته للسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل، وهو ما يؤكد المحامي والناشط الحقوقي الأستاذ/ محمد ناجي علاو منسق منظمة هود في ورقة أعدها حول هذا الموضوع نكتطف منها ما يلي:

يقتضي مبدأ سمو نصوص الدستور على ما دونه من القوانين والقرارات أن تنزل الأخيرتان عند أحكامه لتأكيد سيادة واحترام مبادئه التي تقرر استقلال السلطة القضائية عن بقية سلطات الدولة في إطار مبدأ الفصل بينها لما له من أهمية بالغة في بناء دولة اليمن الحديث، دولة النظام والقانون، دولة المؤسسات التي تعتمد الديمقراطية والتعددية الحزبية والحرية الاقتصادية نهجاً لها وتفتح مجالات الاستثمار أمام رؤوس الأموال المحلية والأجنبية وهو ما يستلزم وجود قضاء قوي محاط بالضمانات الأكيدة التي تجعله قادراً على حماية الحقوق والحريات العامة، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال توفر تلك الضمانات وعلى رأسها استقلال القضاء بجميع شؤونه (القضائية والمالية والإدارية) عن بقية السلطات حسبما نص عليه الدستور حتى يتمكن من تحقيق العدل بين الناس والفصل في الخصومات بحيادية تامة بعيداً عن أي تأثير أو تدخل في أي شأن من شئون العدالة وبأي صورة كانت.

ومن أجل ذلك قدر المشرع اليمني هذه الجوانب تقديراً بالغاً عند إجراء التعديلات الدستورية عام 1994م ليواكب بها طموح الشعب اليمني والتوجه الصادق للقيادة السياسية في سبيل بناء دولة النظام والقانون فجاءت التعديلات مترجمة لهذا التوجه. وكان الواجب على الجهات المختصة المبادرة إلى تعديل النصوص القانونية التي تتعارض مع النصوص الدستورية الجديدة كونها صدرت عام 1991م في ظل نصوص دستورية كانت لا تنص صراحة على استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية.

أحكام النصوص الدستورية التي تقرر استقلال القضاء:

المادة (149) من الدستور تنص على أن: "القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شئون العدالة ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم".

ومقتضى هذا النص بدهاءة وفق مفهوم ومدلول عباراته وألفاظه اللغوية هو:

1) أن النص يقرر بأن القضاء سلطة مستقلة كاستقلال بقية السلطات وبالتساوي مع السلطة التنفيذية والتشريعية.

2) وأن الاستقلال المقصود هو الاستقلال التام في جوانبه الثلاثة (القضائي والمالي والإداري)، فذكرت في النص الدستوري بلفظ صريح وواضح، وقد تعمد المشرع اليمني بأن يكون النص بهذا التفصيل للجوانب الثلاثة (القضائي والمالي والإداري) ليتولى بنفسه بيان المقصود بالاستقلال وعدم تركه للاجتهادات أو التأويلات، فرفع بذلك أي لبس قد يحصل حول أي منها.

3) لما كان المشرع قد أورد هذا النص بهذا الوضوح من الدلالة على مقاصده في بيان استقلال القضاء عن بقية سلطات الدولة بجميع شئونه القضائية والمالية والإدارية فإنه يتوجب على الجميع احترام أحكامه ورد أي تفسير أو اجتهاد يخالفه، فلا اجتهاد مع النص كما هو معلوم فقها وقضاء.

4) الدستور اليمني من الدساتير التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وذلك من خلال مفهوم نصوصه، ولا شك أن هذا النص الدستوري في المادة (149) يمثل أحد هذه النصوص التي تجسد هذا المبدأ.

والمادة(152) من الدستور تنص على أنه "يكون للقضاء مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته وطريقة ترشيح وتعيين أعضائه ويعمل على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة من حيث التعيين والترقية والفصل والعزل وفقا للقانون ويتولى المجلس دراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء تمهيدا لإدراجها رقما واحدا في الموازنة العامة للدولة".

ومقتضى هذا النص بدهاءة وفق مفهوم ومدلول عباراته وألفاظه اللغوية هو:

1) أن هذا النص الدستوري يقرر -بكل وضوح- أن يكون للقضاء مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته، إذ أن مقتضى أحكام المادة (149) من الدستور التي تقرر استقلال القضاء هو إيجاد آلية لهذا الاستقلال ولن يكون ذلك إلا من خلال وجود مجلس أعلى للقضاء تكون له مؤسساته وقطاعاته المتخصصة يتمكن من خلالها إدارة كافة شئون القضاء (قضائيا وماليا وإداريا).

2) لما كان هذا المجلس قد وصف في النص التشريعي بأنه مجلس أعلى فإنه من الطبيعي أن يكون مهيمنا على ما دونه من هيئات السلطة القضائية ويمثل الهيئة الإدارية العليا لها في كافة الجوانب (القضائية والمالية والإدارية).

3) كما يبين النص وبصريح العبارة بأن مجلس القضاء الأعلى يختص بنفسه بتطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة.

4) يقرر النص بأن المجلس هو المختص كذلك بدراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء تمهيدا لإدراجها رقما واحدا في الموازنة العامة للدولة ليرفع المشرع أي لبس أو توهم في انتقاص الاستقلال في هذا الجانب ويحقق به التساوي في الاستقلال مع السلطة التنفيذية والتشريعية في هذا الشأن تحديدا.

5) تولي وزارة العدل الجوانب المالية والإدارية للقضاء سيؤدي عمليا إلى إفراغ المادتين (149) و(152) من مضامينهما وتصبح عبارات مرسومة على ورق لا روح لها.

ويضيف علاو: "أن إسناد الإشراف الإداري على القضاء وتحديث وتطوير أجهزته والإشراف على سلامة تطبيق القوانين والأنظمة القضائية وممارسة كافة الصلاحيات الحالية ومن ذلك المسائل المرتبطة بشئون القضاة من تعيين وندب ومحاسبة... الخ فهذه المسائل كلها تتصادم جملة وتفصيلا مع صريح أحكام المادتين (149) و(152) من الدستور.

ومثال ذلك: أن قانون السلطة القضائية وقرار إنشاء النيابة العامة رقم (39) لسنة 1977م لم يتم تعديلها بحيث يتواءم مع ما طرأ على دستور الجمهورية اليمنية من تعديلات. فالنيابة العامة وفقاً لقرار إنشائها تخضع لإشراف وزير العدل:

مادة(1) من قرار إنشاء النيابة العامة: "تنشأ هيئة قضائية تسمى النيابة العامة لمباشرة الاختصاصات المخولة لها قانونا وتتبع النيابة العامة (مجلس القضاء الأعلى) كتبعية القضاء، كما تتبع النائب العام ماليا وإداريا تحت إشراف وزير العدل".

مادة(54) من قانون السلطة القضائية: "يتبع أعضاء النيابة رؤساءهم بترتيب وظائفهم، ثم النائب العام، ثم وزير العدل". مما يتعارض مع مبدأ استقلال القضاء مالياً وإدارياً وقضائياً.

كما أن تعديلات قانون السلطة القضائية منذ تعديل الدستور وحتى اللحظة ليس من بينها تعديلات تحقق الاستقلال المالي والإداري والقضائي وفقاً لما نص عليه الدستور.

وظلت النيابة العامة -مثلها مثل بقية هيئات القضاء- تخضع لإشراف وزارة العدل مالياً وإدارياً ولازال وزير العدل يتمتع بصلاحيات واسعة تتعارض مع مبدأ استقلال السلطة القضائية. (دراسة للأستاذ المحامي/ محمد ناجي علاو حول رؤية التشاور الوطني للقضاء).

الإطار القانوني المنظم لعمل مجلس القضاء الأعلى:

(1) الدستور.

(2) قانون السلطة القضائية.

(3) اللائحة التنظيمية لمجلس القضاء الأعلى.

يعمل مجلس القضاء الأعلى بموجب الدستور وقانون السلطة القضائية واللائحة التنظيمية لمجلس القضاء الأعلى، وسنقدم عرضا سريعا لهذه القوانين وتتبع إن كان هناك في هذه الأطر القانونية ما يلزم المجلس بانتهاج سياسة الإفصاح عن المعلومات والشفافية في عمله أم العكس!؟

أولاً: الدستور: أفرد الدستور اليمني في الباب الثالث (الفصل الثالث) تنظيم سلطات الدولة فصلا خاص بالسلطة القضائية جاء في المادة 152: "يكون للقضاء مجلس اعلي ينظمه القانون ويبين اختصاصاته وطريقة ترشيح وتعيين أعضائه ويعمل على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة من حيث التعيين والترقية والفصل والعزل وفقا للقانون ويتولى المجلس دراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء تمهيدا لإدراجها رقما واحدا للموازنة العامة للدولة".

وجاءت المادة (154) لتؤكد مبدأ علانية جلسات المحاكمة ونصت على أن "جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية".

فيما جاءت بقية مواد الفصل الثالث تتحدث عن استقلال القضاء وحصانة القضاة وأعضاء النيابة وعدم قابليتهم للعزل إلا في الحالات والشروط التي يحددها القانون. وكذا المحكمة العليا والصلاحيات والمهام التي تمارسها.

ثانياً: القانون رقم (1) لسنة 1991 بشأن السلطة القضائية.

وقد أكدت المادة (5) فقرة (أ) على مبدأ دستوري هام في جلسات المحاكمة وهو مبدأ علانية الجلسات حيث نصت على أن "جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب.. وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية"، وهو نص المادة (154) من الدستور. وجاء الباب الخامس لينظم عمل مجلس القضاء الأعلى، وفي المادة (106): "وتكون جميع المداولات سرية".

والأمر طبيعي أن تكون المداولات في مجلس القضاء الأعلى أو في أي هيئة قضائية أخرى سرية. إلا أنه من غير المنطقي أن تكون نتائج المداولات والقرارات التي تصدر عن تلك المداولات سرية أيضاً، فمن حق الجمهور أن يحصل على المعلومات الناتجة عن اجتماعات ومداولات مجلس القضاء الأعلى باعتبارها تمسه.

وتفرض المادة (114) أن تكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية "كما يجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوة التأديبية مشتملا على لأسباب التي بني عليها، وأن تتلى أسبابه عند النطق في جلسة سرية". والمقصود بالجلسات التأديبية الخاصة بالقضاة.

لقد تضمن قانون السلطة القضائية نصوصا مختلفة تتعلق بتنظيم شؤون القضاء والمحاكم واختصاصات مجلس القضاء الأعلى ومحاسبة أعضاء السلطة القضائية وكل ما يتعلق بالسلطة القضائية.

إلا أنه خلا من أي إشارة إلى حق الحصول على المعلومة ووجوب نشر أخبار وقرارات مجلس القضاء الأعلى على الجمهور والارتقاء بقواعد الشفافية. عدا ما ذكرنا -سابقا- حول نص المادة (5) والتي أكدت على مبدأ علانية الجلسات في المحاكم فقط. وقد اشتمل القانون على نصوص تؤكد على سرية المعلومات كما ذكرنا سابقا.

ثالثا: اللائحة التنظيمية لمجلس القضاء الأعلى:

لا جديد في اللائحة فهي عبارة عن تفصيل لما ورد في القانون وقد حددت مهام المجلس بالتفصيل وتنظيم اجتماعاته واختصاصات رئيس المجلس إلخ.

إلا أن ما يهمنا هنا هو نص المادة رقم(13) والتي جاء فيها: "يعتبر المناقشات التي تجري في المجلس (سرية) ويقرر رئيس المجلس ما ينشر من اجتماعات المجلس".

فقد جعلت هذه المادة المذكورة الأصل في المداولات والقرارات والنتائج أنها سرية، وجعلت الإفصاح عن النتائج مرهونا برئيس المجلس، فهو الذي يقرر ما ينشر وما لا ينشر.

بنية إدارة المعلومات في مجلس القضاء الأعلى

الموقع الإلكتروني:

تعتبر المواقع الإلكترونية هو الوسيلة الإعلامية الوحيدة التي تتبع المجلس ونافذته على الآخرين إلا أنه من خلال دخولنا إلى الموقع وتصفحنا فيه ورغم الاستفادة التي وجدتها في إثراء هذه الدراسة حول نشأة مجلس القضاء الأعلى إلا أن هذا الموقع لا يزال بحاجة إلى التحديث والتحسين، ولاحظت أن عدد الزوار لم يتجاوز 2400 زائر منذ نشأته، وهذا يدل على عدم معرفة الجمهور به، أو أن الموقع لا يمثل أهمية لهم ولاسيما أصحاب الاختصاص من القضاة والمحامين والإعلاميين. الأمر الآخر أن الموقع لا يتم تحديثه إلا في فترات متباعدة فأخر تحديث للموقع كان بتاريخ 22/7/2009م حتى نهاية شهر سبتمبر، وذلك بسبب الإجازة القضائية، بل حتى في غير الإجازة القضائية لا يتم تحديث الموقع إلا في أوقات متباعدة تصل أحيانا إلى أسبوعين. وعلى سبيل المثال في شهر مايو 2009م تم تحديث الموقع ثلاث مرات فقط.

ويشرف مركز المعلومات على الموقع الإلكتروني، لكن أخبار المجلس تقوم بصياغتها إدارة العلاقات العامة والإعلام وتسلم للمركز لإدخالها للموقع.

محتويات الموقع الإلكتروني:

* الصفحة الرئيسية وفيها الأخبار الرئيسية التي يتم إدخالها للموقع.

* الإرشيف: وفية إرشيف أخبار المجلس.

* نبذة عن المجلس: نبذة عن تاريخ ونشأة المجلس وكذا مهام وصلاحيات مجلس القضاء الأعلى.

* رئيس وأعضاء المجلس: نافذة فيها صور وأسماء أعضاء مجلس القضاء الأعلى.

* الهيكل التنظيمي: وفي هذه النافذة الهيكل الإداري والتنظيمي للإدارات العامة في المجلس.

* مكتبة الموقع وتتفرع إلى أربع نوافذ وهي: القوانين واللوائح النافذة المنظمة للقضاء. والدراسات والبحوث والمقالات. وإحصائيات حول المحاكم والنيابات في الجمهورية. والقواعد القضائية.

* الخدمات الإلكترونية وتحتوي على:

(1) للتواصل: إيميلات رئيس وأمين عام المجلس.

(2) نماذج.

(3) خدمات الشكاوى الإلكترونية.

(4) خدمات التوثيق.

(5) مواقع محاكم الجمهورية.

(6) مواقع نيابات الجمهورية.

سياسة نشر المعلومات:

لا توجد سياسة واضحة لدى مجلس القضاء الأعلى في عملية نشر المعلومات حيث لا يوجد منشور ورقي يصدر عن المجلس، ولا تصدر بلاغات صحفية عنه يوضح فيها أنشطته والقرارات التي تتخذ في اجتماعه الأسبوعية.

ويتم نشر المعلومات التي يراد اطلاع الجمهور عليها عبر وكالة سبأ للأنباء وهي الجهة الإعلامية الوحيدة التي يتعامل معها المجلس.

كما أن وزير العدل هو الناطق الإعلامي لمجلس القضاء الأعلى وهو الشخص المخول من قبل المجلس في إخراج المعلومات المصرح بتداولها إلى حيز العلن.

ورغم وجود موقع إلكتروني خاص بمجلس القضاء الأعلى إلا أنه يقوم بنشر المعلومات في أوقات متأخرة ونقلًا عن وكالة سبأ للأنباء في بعض الأحيان، وهذا يؤكد ضعف الكادر الإعلامي المشرف على الموقع.

ويبدو أن الفهم التقليدي حول سرية المعلومات الخاصة بالقضاء ما يزال سائدًا في المجلس، حيث أن ما ينشر لا

يتعدى الأمور العادية مثل الحركة القضائية وتنقلات القضاة وترقياتهم، وبعض أخبار غير واضحة مثل فصل عدد من القضاة أو أعضاء النيابة دون توضيح الأسباب أو ذكر أسماء الأشخاص.

وهنا يجري التعطيم على الجمهور بشأن المعلومات الخاصة بالقضاء، الأمر الذي جعل مجلس القضاء الأعلى يفضل التعامل بالإجراءات الرسمية التي تحدد النشر في مجالات محددة وتشكل معلومات منقوصة.

ورغم أنه قد تم إنشاء مركز للمعلومات إلا أنه -وحتى هذه اللحظة- لم يقدر شيئاً ملموساً في مجال توفير المعلومات وإطلاع الجمهور عليها بعد مرور عام ونصف على إنشائه.

والذي اتضح أن أغلب المعلومات التي يقوم المركز بإعدادها وحفظها تعتبر سرية لا يجوز الاطلاع عليها غير ذوي الاختصاص، وخصوصاً المعلومات المتعلقة بالقضاة وأعضاء النيابة والذين أوكل للمركز إعداد ملف لكل منهم يحتفظ فيه بكافة المعلومات الشخصية وسيرته الوظيفية وكل إجراء يتخذ ضده من تحقيق أو تنبيه أو عقوبات.

أما إدارة العلاقات العامة والإعلام والتي تتبع الأمانة العامة للمجلس فتقوم بتلقي الأخبار الخاصة بالمجلس وتقوم بصياغة الخبر مع مندوب وكالة سبأ وإرساله إلى مركز المعلومات لإنزاله في الموقع، كما تقوم إدارة العلاقات العامة والإعلام برصد كل ما ينشر في وسائل الإعلام المختلفة عن القضاء بشكل عام وعن المجلس بشكل خاص ورفع تقرير يومي لرئيس المجلس.

علاقة الإعلام بمجلس القضاء الأعلى:

ربما كانت أكثر العلاقات حساسية في مجتمعاتنا العربية عامة وفي اليمن خاصة، هي تلك التي تجمع بين الإعلام والقضاء، حيث يندر للأسف أن توجد علاقات مستقرة واضحة تحكم أسس التعامل بين الطرفين، هذا على الرغم مما يجمع بينهما من أهداف مشتركة، فرجال القضاء يسعون في نهاية المطاف إلى إقرار العدل والحق ومقاومة الفساد، ورجال الإعلام يسعون إلى نشر وترسيخ قيم العدل والحق ونبذ الرذيلة، وكلا الهدفين لا يمكن بلوغهما إذا توترت العلاقة بين الطرفين أو إذا أسيء فهم أحد الأطراف من قبل الآخر، أو إذا امتنع أحد الطرفين عن التعاون مع الطرف الآخر. وما يترتب عليه من حرمان الرأي العام من التمتع بحق المعرفة بما يمسه في واقع الأمر كيان الرسالة المناطة بالإعلام والقضاء، ذلك أن القاضي يصدر أحكامه باسم الشعب ولا سلطان عليه إلا ضميره.

وهنا لابد أن أؤكد على أن تدخل وسائل الإعلام وتمكينها لتمحيص الأحكام والتعليق عليها وكذا القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى هو من قبيل التدخل الوجدوبي الذي يتم عمل القضاء ويسمح له بأن يحيل سلطة الشعب أو الرأي العام من عالم التنظير إلى أرض الواقع، ولا يقل عن ذلك أهمية تحقيق درجة من النضج في

العلاقة بين الطرفين تعزز من ترسيخ صورة ذهنية متميزة للقضاء والإعلاميين، واستقلالهما معا (العاملين في الإعلام والقضاء) عن كل المؤثرات التي تحول دون الأداء الموضوعي لهما رهن بالتعاون والتكامل لا التنافس والصراع، ما يتطلب أكبر قدر ممكن من الانفتاح والشفافية، فالاستقلال الذي تنشده السلطة القضائية رهن إلى حد كبير بضغط يمارسها الإعلام في هذا الاتجاه، وهي ضغوط محمودة طالما كان القصد منها صالح المجتمع، كما أن حرية الإعلام واستقلاله وقدرته على سبر أغوار القضايا الشائكة في المجتمع موقوفة على وجود ضمانة قانونية وقضائية تكفل حرية التعبير قولاً وفعلاً.

إن مجتمع القرن الحادي والعشرين لن نحياه حقاً، وسنظل على هامشه غير قادرين على التعامل معه -ناهيك عن التأثير فيه- ما لم تتأسس العلاقة بين القضاء والإعلام وفقاً لأعلى درجة من الشفافية والحرية والمسؤولية. إلا أن الأمر الذي لم نجد له مبرراً قانونياً أو تفسيراً منطقياً هو القرار الصادر عن مجلس القضاء الأعلى والذي نص على منع القضاة من الحديث أو التصريح لوسائل الإعلام.

ومن خلال النزول الميداني إلى مجلس القضاء الأعلى اتضح لنا بأن علاقة المجلس بالإعلام تكاد تكون في حالة انقطاع، فأنشطة المجلس وأخباره وقراراته ليست متاحة لجميع وسائل الإعلام بل تكاد تكون حكراً على وكالة سبأ للأبناء الرسمية وهي الجهة الوحيدة التي لديها مندوب لدى المجلس. وذلك رغم التأكيدات التي تلقيتها من قبل المختصين في المجلس بأن أبواب رئيس مجلس القضاء الأعلى والأمين العام للمجلس مفتوحة للتعامل مع كافة وسائل الإعلام والصحف الأهلية.

أما نشر أخبار وأنشطة وقرارات فقد أكدوا على أن وكالة سبأ للأبناء هي الجهة الوحيدة التي يتم التعامل معها باعتبارها وكالة الإعلام الرسمي المعبر عن مؤسسات الدولة حسب تعبيرهم وعلى بقية وسائل الإعلام نقل الأخبار الخاصة بالمجلس منها. وبذلك نلاحظ أن أعمال المجلس لا تحضر -بالشكل المطلوب- في وسائل الإعلام الأهلي والحزبي نتيجة لعدم التعامل معها مباشرة.

وفي المقابل لوحظ أن وسائل الإعلام غير مهتمة بهذا الجانب ولا تسعى للحصول على المعلومات الخاصة بالمجلس من مصادرها الرئيسية، واكتفت بأن تكون مجرد ناقل عن الوكالة، وهذا ما تؤكد لدينا من خلال معرفة أن الرسالة الموجهة من مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي هي ثاني رسالة تتلقاها الأمانة العامة للمجلس حول طلب الحصول على معلومات خاصة بالمجلس.

ومما زاد الطين بلة هو قرار مجلس القضاء الأعلى بإنشاء المحكمة الجزائية المتخصصة في قضايا الصحافة والتي قوبل قرار إنشائها من قبل الصحفيين بانتقادات حادة، واتهموا المجلس باستهداف حرية التعبير والتعبئة للسلطة.

سرية المعلومات:

الأصل وطبقا لنص المادة (13) من اللائحة التنظيمية لمجلس القضاء الأعلى أن جميع المداولات التي تتم داخل المجلس سرية ولا يجوز الإفصاح عنها، ولرئيس المجلس تحديد المعومات التي يجوز إخراجها للجمهور. وكذلك جاء نص المادة (114) من قانون السلطة القضائية ليؤكد على سرية جلسات المحاكمة التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة وسرية جلسة النطق بالحكم.

وهناك معلومات تعتبر سرية للغاية كما أخبرنا في المجلس لا يجوز الاطلاع عليها من قبل أي شخص حتى ولو كان من أعضاء المجلس وليس له علاقة أو اختصاص، هذه المعلومات هي الملفات الخاصة لكل قاض، حيث اعتبرت المعلومات التي تحتويها سرية لا يجوز الاطلاع عليها لغير المختصين. ويقوم مركز المعلومات بإعداد ملف لكل عضو في السلطة القضائية يحتوي على معلومات متكاملة عن العضو وكذا أي تنبيهات أو مخالفات أو تحقيق أو ملاحظات على القضاة أثناء النزول للتفتيش. وهناك نقطة أخرى هامة تتعلق بالميزانية الخاصة بالسلطة القضائية والتي يتم الإعلان عنها كرقم واحد ولا تنشر تفاصيل وأوجه صرف الميزانية وكذلك الإيرادات التي يتم تحصيلها من المحاكم.

كما لوحظ بأن هناك بعض أعضاء السلطة القضائية وبعض الموظفين يحصلون على امتيازات ليست لدى أقرانهم أو من هم أعلى منهم مركزا، مثل حصول البعض على وسيلة نقل (سيارة) رغم أن هناك من هم أقدم وأكثر كفاءةً منه.

النتائج :-

- 1) خلو القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية من نصوص مباشرة تلزم المجلس بنشر المعلومات المتعلقة بعمله بشكل يضمن عدالة الحصول عليها، عدا الإشارة إلى مبدأ علانية جلسات المحاكم فقط.
- 2) احتواء قانون السلطة القضائية واللائحة التنظيمية لمجلس القضاء الأعلى على نصوص تجعل الأصل سرية المعلومات في عمل المجلس، ومنح رئيس المجلس السلطة في تقدير المعلومات التي تتاح للجمهور.
- 3) جاءت القوانين المنظمة لعمل السلطة القضائية في كثير من نصوصها لتكرس عملية تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل في شئون القضاء خلافا للدستور الذي يؤكد الاستقلال التام للقضاء، وهذا أثر سلبا على حرية الوصول إلى المعلومة. فالتفتيش على القضاة والنقل والحركة

القضائية وتعيين القضاة ومعهد القضاء العالي.. كلها بيد وزير العدل يقدم فيها اقتراحا لمجلس القضاء الأعلى، كما أن وزير العدل هو الناطق الرسمي باسم المجلس.

(4) لا يوجد للمجلس أي وسيلة إعلامية تعبر عنه عدا الموقع الإلكتروني الذي لا يقدم معلومات كافية للجمهور ويبدو أن الكادر العامل في الموقع بحاجة إلى تأهيل أكبر.

(5) ميزانية المجلس تنشر كرقم واحد ولا يتم نشر تفاصيل أخرى، وكذلك إيرادات المحاكم وأوجه الإنفاق، ولم نستطيع أن نحصل على أي معلومات متعلقة بها.

(6) مجلس القضاء الأعلى يعقد اجتماعا أسبوعيا منتظما منذ تعديل قانون السلطة القضائية الذي أسند رئاسة المجلس لرئيس المحكمة العليا بدلا من رئيس الجمهورية الذي كان قبل تعديل القانون هو رئيس مجلس القضاء الأعلى، وكانت اجتماعات المجلس كل 3 أشهر وغير منتظمة، وهذه من الإيجابيات التي تحسب للمجلس.

التوصيات

(1) تضمين قانون السلطة القضائية أو اللوائح المنظمة لعمل المجلس لمبدأ حق المواطنين في الحصول على المعلومات إضافة إلى تبني إجراءات وآليات الشفافية من خلال عملية تسهيل الحصول على المعلومات الخاصة بالمجلس مع ضرورة تحديد الاستثناءات ضمن معايير محددة ومعلنة.

(2) توعية الموظفين والعاملين في السلطة القضائية بمبادئ ومعايير حق المواطنين في الحصول على المعلومات العامة باعتبارها حقا من حقوقه.

(3) أن يكون التعديل المرتقب لقانون السلطة القضائية متوائما مع الدستور، خصوصا التأكيد على الاستقلال التام للسلطة القضائية وهو ما نظمته مشروع تعديل قانون السلطة القضائية المقدم من منظمة هود والمعروض على البرلمان، كما أن تعديل قانون إنشاء النيابة العامة الصادر عام 1977 أصبح من الضروريات بما يعزز استقلال السلطة القضائية عن التنفيذية.

(4) إتاحة حق الحصول على المعلومة لكافة وسائل الإعلام بما فيها الإعلام الأهلي والحزبي مباشرة من الجهة المختصة بنشر المعلومات وعدم جعل المعلومات الخاصة بالمجلس حكرا على وكالة سبأ للأنباء.

(5) تحديث وتطوير الموقع الخاص بمجلس القضاء الأعلى وتأهيل الكادر الإعلامي القائم على الموقع بما يضمن سرعة وجودة المعلومة.

6) الإفصاح عن ميزانية السلطة القضائية بالتفصيل سواء كانت النفقات أو الواردات بما يضمن الشفافية وحق الرقابة الجماهيرية.

7) أن تكون تعيينات القضاة وأعضاء النيابة العامة وعزلهم شفافة ومستقلة عن السلطة التنفيذية وفق إجراءات تتسم بالنزاهة والشفافية والصرامة والدقة والحيادية.

مدى التزام المؤسسات الحكومية بقواعد الإفصاح
والشفافية وحق الجمهور في الحصول على
المعلومات

(الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة- أنموذجا)

إعداد/

رشاد علي الشرعبي

رئيس مركز التدريب الإعلامي والتنمية

2009م

المحتويات

39.....	خلفية عامة:
42	علاقة الجهاز بهيئة مكافحة الفساد
43	الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز
43.....	اختصاصات وملاحيات الجهاز
44.....	إصدارات ومطبوعات الجهاز
46.....	الشفافية والإفصاح عن المعلومات
50.....	النتائج
50.....	التوصيات
51.....	المراجع

الحصول على المعلومات وسهولة الإطلاع عليها أو الوصول إليها حق إنساني أصيل يرتبط بحقوق أخرى (الحق في امتلاك وسائل إعلام والحق في التعبير عن الرأي، والحق في المعرفة)، ونص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته (19) على أنه "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق: حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود".

وفي المادة 19 من العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية نصت الفقرة الثانية على أنه "لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود سواءً على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها". والشفافية كمصطلح حديث جاءت متأخرة على الإعلان العالمي (1948) والعهد الدولي (1966)، عرفها الكثيرون بأنها "قدرة الإنسان على الحصول على المعلومات المتصلة بموضوع معين"، أو "العلانية في أداء مختلف المؤسسات لأعمالها"، واعتبرتها منظمة المادة 19 بمثابة "أكسوجين الديمقراطية"، لأن الأخيرة تتعلق بقدرة الأفراد على المشاركة الفاعلة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم"، وعلى الصعيد السياسي تؤدي الشفافية إلى تعزيز قدرة المواطنين على المشاركة الفعالة ومساءلة الحكومة ومحاربة الفساد(1).

وفي الدول الديمقراطية نجد أن الحكومات تسعى لكسب ثقة مواطنيها من خلال العمل على إمدادهم بالمعلومات والحقائق الموضوعية المتعلقة بقضية معينة، كاملة غير منقوصة، والتي يمكنهم الاعتماد عليها، وبطريقة يسهل عليهم فيها -ليس فقط الحصول على تلك المعلومات- ولكن فهمها أيضاً.

ويترتب على إيمان الحكومات بحق المواطنين في الحصول على المعلومات، قيامها بتقديم المعلومات المتوفرة لديها إلى من يطلبها، وكذلك نشر المعلومات الرئيسية المتوفرة لديها وإن لم يطلبها الناس، وبالتالي فإن غياب الشفافية وتنصل الحكومات عن تلك الالتزامات يصعب على المواطنين الراغبين في المشاركة، تطوير وجهات نظر حول مختلف القضايا التي تهم مجتمعهم، ما يضعف كثيراً قدرتهم على المشاركة ومساءلة المسؤولين، وبغياب المساءلة يتفاقم الفساد.

وفي هذا المضمار ينص دستور الجمهورية اليمنية في المادة 42 على أن "لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية وتتكفل الدولة بحرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون"، وإلى جانب ما تمثله العبارة الأخيرة للنص الدستوري "في حدود القانون" من وسيلة لسلب المواطنين حقوقهم الإنسانية الأصلية، فإنه يؤخذ عليها عدم النص صراحة على الحق في الحصول على

المعلومات وتوفير آليات و ضمانات ممارسة ذلك الحق.

وهذا ما تحقق في القوانين الصادرة منذ إعلان الوحدة اليمنية وإقرار دستور جديد للجمهورية اليمنية الوليدة 22 مايو 1990، حيث منحت عبارة "في حدود القانون"، المشرعين فرصة اللاتفاف والتحايل وسلب تلك الحقوق الواردة بصورة منتقصة في الدستور، ويعد قانون الصحافة والمطبوعات رقم 25 لسنة 1990م نموذجاً واضحاً لذلك، ولم تأت القوانين الأخرى خاصة المتعلقة بقضايا النشر والرأي بأي جديد في تمكين المواطنين من ممارسة تلك الحقوق، ولكنها زادت على ذلك بتوفير نصوص تعد بمثابة قيود تسلب تلك الحقوق من أصحابها وتكبل حرياتهم كشأن قانون الجرائم والعقوبات والوثائق و...و...إلخ.

ومع تصاعد الاهتمام الدولي بقضايا الشفافية ومكافحة الفساد والحكم الرشيد والصالح، بدأ الحديث عن الشفافية والحق في الحصول على المعلومات يجد له مكاناً في اليمن، وقبل أن يحضر الحديث عن قانون خاص بحق الحصول على المعلومات، كان القانون رقم 39 لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد في الفقرة ب من المادة 16، يلزم الهيئة المنبثقة عنه بـ "نشر كل المعلومات والبيانات لجرائم الفساد المثبتة قضائياً"، لكنه "لم ينص على ضرورة تحرير المعلومات والبيانات وتعميم مبدأ التعامل بشفافية على مختلف المستويات الرسمية والإعلامية وإتاحتها للمهتمين ومنظمات المجتمع المدني نحو تعزيز دورها كأحدى أهم وسائل مكافحة الفساد" (2)، فهو "لم يتعرض لها إلا بصورة عابرة وبعبارة فضفاضة غير إلزامية، حيث نصت الفقرة (هـ) من المادة 3 على "التيسير على أفراد المجتمع في إجراءات حصولهم على المعلومات ووصولهم إلى السلطات المعنية" (3).

وأعقب ذلك تقديم النائب علي عشال لمشروع قانون يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات إلى مجلس النواب وخضع المشروع للنقاش داخل المجلس وخارجه، وأقرت اللجنة البرلمانية المختصة إدراجه في جدول أعمال المجلس وطرحه للنقاش في القاعة لإقراره، إلا أن الحكومة سارعت لتقديم مشروع آخر يتضمن نصوصاً بمثابة قيود تكبل الحق وحرية الوصول للمعلومات وتؤسس للحجب ولا تيسر الوصول.

وتتبعا لمدى ما لدى الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من شفافية وإفصاح عن المعلومة أجرى الباحث هذه الدراسة، معتمدا على المنهج التحليلي الوصفي، حيث أجرى لقاءات مباشرة مع مسئولين في الجهاز، كانت قصيرة بسبب تحفظات، ودراسة وتحليل ما تمكن من الحصول عليه من وثائق ومطبوعات اقتضت على قانون الجهاز ولائحته التنفيذية و14 عدداً من مجلة الرقابة الصادرة عن الجهاز، وورقة عمل أعدتها الإدارة القانونية في الجهاز في يناير 2009م وعرضتها في ندوة حول مكافحة الفساد، وكذلك تصفح الموقع الإلكتروني والاستفادة مما فيه من معلومات، وللأسف الشديد أن الباحث أعد مجموعة من الاستفسارات في مذكرة رسمية باسم مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي وأرسلها لقيادة الجهاز وانتظر الرد لأكثر من شهر ونصف دون جدوى، وكان ذلك

بمثابة دليل على تعامل إدارة الجهاز فيما يتعلق بتقديم المعلومات للباحثين عنها وطالبيها.

* خلفية عامة:

يعد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن من أهم الأجهزة الرقابية، وكان يفترض أن يقوم بالدور الأكبر في مكافحة الفساد، باعتباره الجهة الرسمية الأولى المعنية بهذا الشأن، وباعتبار أن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وُجدت حديثاً بناءً على القانون الصادر في عام 2006م. وكان الجهاز نتاجاً لدمج جهازي الرقابة في الشطرين ضمن الوحدة الاندماجية الكاملة وقيام الوحدة اليمنية المعلن عنها في 22 مايو 1990م، وكان كل منهما يعتبر "هيئة رقابية عليا مستقلة ذات شخصية اعتبارية، بموجب القانون رقم 45 لسنة 1974م الصادر في صنعاء، و كذا القانون رقم (11) لسنة 1972م الصادر في عدن"(4).

وبإعلان الجمهورية اليمنية أنشأ الجهاز تحت اسم "الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة" بموجب القانون رقم (39) لسنة 1992م وصدرت بعده اللائحة التنفيذية للقانون برقم (2) لسنة 1993م، ومقره الرئيسي في العاصمة صنعاء ويضم 20 فرعاً في عواصم محافظات الجمهورية ويتبع مباشرةً لرئيس الجمهورية(5).

علاقته بهيئة مكافحة الفساد:

وفق وثيقة الإدارة القانونية-الوحيدة التي تمكن الباحث من الحصول عليها- فإن انسجاماً كبيراً يظهر في الأهداف والنتائج التي يسعى لتحقيقها كل من الجهاز واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ما جعل الجهاز في طليعة وصدارة الجهات القادرة على التعاطي بقوة وفعالية مع مقتضيات أحكام ونصوص الاتفاقية، ولذلك لعب دوراً هاماً وبارزاً في المشاركة بجولات التفاوض والأعمال التمهيدية لدراسة وإقرار مشروع الاتفاقية وصولاً إلى الموافقة والتوقيع عليها.

ونفذ الجهاز مع العديد من الجهات المانحة أنشطة وفعاليات تتعلق بموضوع اتفاقية مكافحة الفساد، وفي عام 2006م صدر بقرار جمهوري قانون مكافحة الفساد بعد نقاش ومداولات، وإقراره في مجلس النواب، وانبثق عنه هيئة وطنية عليا لمكافحة الفساد.

ويقول رئيس الجهاز إن "نطاق عمل الجهاز ينحصر فقط على الجهات الحكومية الخاضعة لرقابته، في حين أن هيئة مكافحة الفساد يمتد نطاق عملها ليشمل جرائم الفساد وقد يكون أحد أطرافها القطاع الخاص"(6).

وعلاقة الجهاز بالهيئة حددها القانون رقم 39 لعام 2006 باعتبارها "علاقة تكاملية"، ففي الوقت الذي تعتمد فيه الهيئة على مخرجات الجهاز في ممارسة مهامها، وهو أمر طبيعي من الناحية المهنية والعملية، فإن قيامها

بمسئولياتها في عملية التحري وتعقب المتورطين ومتابعة قضايا المال العام يساهم في تفعيل مخرجات الجهاز وفي تدعيم منظومة الرقابة وحماية المال العام ومكافحة الفساد(7).

* الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز :

ووفق المادة (6)، فإن الجهاز يمارس اختصاصاته الواردة في القانون على:

- الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية.
- الوحدات الاقتصادية والمنشآت التابعة لأي منها.
- المجالس المحلية وتكويناتها.
- الوحدات المعانة.
- أي نشاط آخر أو جهة أخرى تخضعها القوانين النافذة أو قرارات السلطة التنفيذية لرقابة الجهاز أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة.

وبحسب المادة السابعة فإن الجهاز يمارس صلاحيات في مجال الرقابة المالية والإدارية والقانونية على الجهات المنصوص عليها في المادة السادسة، ويمنح أيضاً رئيس مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية حالياً بعد إلغاء مجلس الرئاسة) ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب صلاحية تكليف الجهاز بفحص نشاط أي من الجهات الخاضعة للرقابة وإعداد تقارير أو تقديم بيانات عن أي منها.

اختصاصات وصلاحيات الجهاز:

وتحدد المادة 11 الاختصاصات والصلاحيات التي يباشرها الجهاز عن طريق المراجعة والفحص والتفتيش والمعانة. وتحدد المادة 13 طبيعة التقارير التي يعدها الجهاز، وجميعها ذكرها الموقع الإلكتروني كتقارير يعدها الجهاز حالياً باستثناء الأخيرة فلم تُذكر فيه:

- (1) نتائج المراجعة والفحص والتفتيش في الجهات الخاضعة لرقابته متضمنة مقترحاته وتوصياته ويرسلها إلى رؤساء الجهات التي تخصها وصوراً منها إلى الجهات والسلطات المختصة بالدولة.
- (2) نتائج مراجعته للميزانيات والقوائم والحسابات الختامية للوحدات الاقتصادية والوحدات المعانة والتعاونيات ويرسلها للجهات المختصة متضمنة رأيه، فيما إذا كانت الميزانية والحسابات الختامية تعبر عن حقيقة المركز المالي وعن نتائج الأعمال وأي ملاحظات أو تحفظات أخرى.
- (3) نتائج تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابته متضمنة المقترحات والتوصيات لمعالجة كافة أوجه القصور والضعف وما يرى ضرورة اتباعه مستقبلاً ويرسلها للجهات المختصة والمعنية.

- 4) نتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنة الجهات الخاضعة للرقابة ويرسلها للجهات ذاتها والمختصة.
- 5) تقرير سنوي بنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة بها والمستقلة عنها، ويرفعها لرئيس الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الوزراء، والجهات المختصة والمعنية في الدولة وذلك في موعد لا يتجاوز 3 أشهر من تاريخ استلامه للحساب الختامي كاملاً من وزارة المالية.
- 6) تقارير دورية منتظمة عن النتائج العامة لرقابته ويرفعها لرئيس الجمهورية، ونسخ منها لرئيسي مجلسي الوزراء والنواب.
- 7) أية تقارير يرى أهميتها في المجالات المختلفة ويرفعها بحسب الأحوال إلى رئيس الجمهورية أو يوجهها إلى السلطات المختصة والجهات المعنية.
- 8) أية تقارير أو بيانات يطلبها رئيس مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية حالياً بعد إلغاء مجلس الرئاسة).
- 9) ويمتلك الجهاز منهجا عاما يسمى دليل الأداء الرقابي الشامل، ومرشد تفصيلية تسهل على المراجعين أداء مهامهم بسهولة ويسر.

* إصدارات ومطبوعات الجهاز:

حاول الباحث معرفة الإصدارات الإعلامية التابعة للجهاز كالصحف والمجلات والنشرات والكتب وغيره، إلا أنه لم يجد أمامه سوى 14 نسخة من مجلة الرقابة الصادر منها 15 عدداً حتى لحظة زيارة الجهاز في منتصف سبتمبر 2009م، وحصل على نسخ المجلة بصعوبة من الإدارة العامة للعلاقات العامة كإدارة مختصة رغم توجيهات رئيس الجهاز ومدير مكتبه بالتعاون مع الباحث لإنجاز عمله، وهناك موقع إلكتروني للجهاز.

ومن خلال تصفح الباحث لموقع الجهاز الإلكتروني، فإن محتوياته تتمثل في:

- 1) أخبار وأنشطة الجهاز وقيادته المركزية.
- 2) نوافذ للتعريف بالجهاز وصلاحياته واختصاصاته وأهدافه والجهات الخاضعة لرقابته وعلاقاته بالأجهزة الرقابية الأخرى والمنظمات الإقليمية والدولية التي ينضوي في عضويتها والتعاون الفني بينه وجهات أخرى.

3) نوافذ أخرى ينشر فيها وثائق تشريعية (الدستور اليمني، قانون الجهاز، قانون مكافحة الفساد، قانون المناقصات وغيرها)، نسخ بنظام PDF.

4) نافذة خاصة بشفافية التوظيف بدأت مطلع عام 2008م.

5) نافذة للملاحظات والشكاوى وبإمكان المتصفحين وضع ملاحظاتهم وشكاواهم فيها وتصفحها.

6) نافذة تنشر فيها الأعداد الصادرة من مجلة الرقابة BDF، ونافذة أخرى تحمل عنوان تقارير وبحوث، لكنها لا تتضمن أي بحوث أو تقارير.

7) هناك نافذة بمثابة الافتتاحية للموقع، وهي تحتوي كلمة لرئيس الجهاز، وتختتم بما يلي: "يسرنا تضمين موقع جهازنا على الإنترنت بملخص مركز عن أهم المعلومات بشكل موجز ومفيد وذلك بغية تمكين السادة الزائرين من الاطلاع على المعلومات عن الجهاز بأقل جهد وأسرع وقت ممكن، ومع ذلك نعد بأننا سنظل دوماً نعمل على تحديث الصفحة بهدف الزائرين بالمعلومات اللازمة وفقاً لمتطلبات تطوير المهنة، مرحبين في ذات الوقت بأية ملاحظات أو تعليقات بناءة من شأنها إثراء تلك المعلومات وتطويرها".

8) تصدر عن الجهاز مجلة الرقابة منذ 2005م، صدر منها 15 عدداً حتى لحظة زيارة الباحث للجهاز، وتصدر الصفحة التالية للغلاف الخارجي قائمة بقواعد وشروط النشر في المجلة من المهم الإشارة إلى بعضها:

ويشترط في البحوث والدراسات والمقالات المحررة والمترجمة المقدمة للنشر أن تكون متعلقة بالجوانب العلمية والتطبيقية لمجالات الرقابة المالية المختلفة وأن تتناول بوجه خاص أدلة وبرامج ومناهج وأنواع العمل الرقابي للمساهمة في تطويره مع مراعاة الشروط الواردة في قانون الصحافة والمطبوعات وقانون الحق الفكري والشروط التالية (7 شروط)، منها:

1) للهيئة (هيئة التحرير) الحق في اختيار ما تراه مناسباً للنشر من بحوث ومقالات.

2) يجوز لكاتب المقالة أو البحث الاعتراض على عدم نشر ما يقدمه للمجلة.

3) المقالات والأبحاث المنشورة في المجلة تعبر عن رأي كاتبها وليس لها علاقة برأي الجهاز.

4) تتشكل هيئة تحرير المجلة بإشراف رئيس الجهاز، ثم رئيس تحرير ونائبه. (هما قيادات إدارية في حين تناوب إدارة التحرير خريجين من قسم العلاقات العامة في جامعة صنعاء وفي الأعداد الأخيرة يظهر غيابهما واحداً بعد الآخر).

وباطلاع الباحث على 14 عدداً من المجلة، فقد لاحظ أنها تهتم بنشر:

- 1) كل ما يتعلق بأخبار وأنشطة الجهاز وقيادته (محلياً وخارجياً).
 - 2) دراسات وأبحاث ومقالات تخصصية بحتة حول الرقابة والمراجعة وأداء الأجهزة الرقابية لكتاب بعضهم موظفين وخبراء وقيادات في الجهاز والبعض الآخر خبراء أو قيادات في أجهزة رقابية عربية وأجنبية.
 - 3) لقاءات وحوارات صحفية مع قيادات الجهاز في المركز وبعض الفروع وقيادات أجهزة رقابية عربية وأجنبية.
 - 4) منذ العدد الأول اهتمت المجلة بنشر تقارير إحصائية لقضايا المال العام المكتشفة من قبل الجهاز أو المبلغ عنها من الجهات الخاضعة لرقابته، وتحتوي هذه التقارير أرقاماً لتلك القضايا وتقديرات للخسائر المادية الناجمة عنها أو الأضرار العينية وأحياناً تشير بشكل عام (دون تحديد الجهات أو المتسببين) لبعض تلك القضايا.
 - 5) ملخص تقارير وبيانات الجهاز المقدمة لمجلسي النواب والشورى أو خطابات رئيس الجهاز أمامهما.
 - 6) عرض لمؤلفات يمنية أو عربية أو أجنبية تتعلق بالمراجعة المالية والرقابة والمحاسبة.
 - 7) مواد تعريفية بالمنظمات الإقليمية والدولية المنضوي في عضويتها الجهاز.
 - 8) في العدد العاشر فقط، نُشر تقرير 3 صفحات حول إختلالات في عمليات توزيع أراضي الدولة في حضرموت الساحل بمبرر الاستثمار، وكذلك إختلالات عملية الصرف في صندوق الدواء.
- وكان رئيس الجهاز في مقابلة -نُشرت في العدد الخامس من مجلة الرقابة- رداً على سؤال حول نشر المجلة تقارير إحصائية عن قضايا المال العام المحالة والمنظورة أمام القضاء، وإمكانية تطوير تلك المساحة بحيث تتضمن أيضاً نشر بعض الأحكام النهائية الصادرة عن القضاء؟ قال إنه "موافق من حيث المبدأ على الفكرة وسيوجه الإدارة القانونية لدراستها ووضع الترتيبات اللازمة لعملية النشر للأحكام"، واستدرك: "ولكن هذا لن يكون ذا فائدة إلا فيما يتعلق بالقضايا المحالة حديثاً، لأن القضايا القديمة التي يمكن أن تصدر أحكام نهائية بشأنها الآن، لا أعتقد أن نشرها مفيداً". ومع ذلك، فقد لاحظ الباحث أنه لم ينشر شيء من ذلك في المجلة حتى العدد الخامس عشر.

* الشفافية والإفصاح عن المعلومات:

لم يتضمن قانون الجهاز ولائحته التنفيذية أية إشارة إلى الشفافية ولو كمصطلح، وليس فيهما أي نصوص تنظم

التعامل مع الإعلام والإعلاميين أو مع الباحثين أو غيرهم من المواطنين الباحثين عن المعلومات، والأخيرة - المعلومات- وردت في القانون ولائحته كمصطلح يُقصد به فقط حصول الجهاز وموظفيه المكلفين على المعلومات من الجهات الخاضعة لرقابته ومسئوليتها وموظفيها ومنحهم صلاحيات واسعة للحصول على المعلومات المستهدفة للتدقيق والمراجعة بصور شتى.

لكن فيما يتعلق بما لدى الجهاز وموظفيه من معلومات وحصول جمهور المواطنين عليها سواء عبر الإعلاميين والباحثين أو بصورة مباشرة، فذلك غائب تماماً، بل إن هناك نصاً يهدد الموظفين بعقوبات إذا سربوا معلومات عن القضايا التي يحققون فيها.

وأكدت قيادات في الجهاز للباحث خلال لقاءات مقتضبة بأربعة منهم، أنه لا يمكن منح الإعلاميين تقارير الجهاز بشأن قضايا وجهات وأشخاص خضعوا للرقابة والمراجعة المالية والإدارية والقانونية من قبل الجهاز وثبت فيها خلل ما أو غير ذلك، إلا أنهم يشيرون إلى إمكانية ذلك عقب صدور حكم قضائي بات دون تحديد آلية الحصول على تلك التقارير والمعلومات(8).

وفي الفصل الثامن عشر من اللائحة التنفيذية (الحقوق والواجبات)، نجد المادة 115 تنص على أنه "يلتزم أعضاء الجهاز بواجبات الوظيفة العامة كما يلتزمون بالواجبات الخاصة بوظائفهم سواء نص عليها في القانون أو اللائحة أو كانت صادرة بموجب القرارات والتعليمات الرئاسية، وعلى وجه الخصوص، يلتزم كل عضو فني بالجهاز بما يلي": "فقرة رقم 8 والتي تنص على: "مراعاة السرية التامة في أعمال وظيفته".

وتنص المادة 116 على أنه "لا يجوز لجميع أعضاء الجهاز أن يباشروا أية أعمال أو أنشطة تمس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستقلالية وحياد الجهاز أو أعضائه في ممارسة العمل الرقابي، وعلى وجه الخصوص، يحظر على كل عضو بالجهاز ما يلي": "فقرة رقم 7: "إفشاء سرية الأمور التي يطلع عليها بحكم مباشرة مهام وظيفته أو بسببها".

وبناءً على ذلك، يتعرض العضو أو الموظف لعقوبات تأديبية فصلتها اللائحة تتدرج من التنبيه إلى الإنذار مروراً بقطع الراتب والحرمان من العلاوة السنوية والحرمان من الترفيع والقهقرة (تنزيل) وانتهاءً بالفصل.

وخلال لقاء قصير جمع الباحث برئيس الجهاز (الدكتور عبدالله السنفي)، قال: "نحن مجرد جهاز ومكتب فني نعمل وفق الصلاحيات الممنوحة لنا في القانون".

وبدايةً فإن عملية دخول الجهاز لا تختلف إجراءاتها المتبعة عن بقية الأجهزة والمؤسسات الحكومية، فبمجرد محاولة ولوج البوابة الخارجية وقبل الشروع في إجراءات التفتيش المزاجي تعترض الزائر أسئلة الجنود (موزعين في البوابات الخارجية والداخلية) وهم لا يعون طبيعة سبب الزيارة وأهميتها، وحتى قيادات وموظفي الجهاز يعلقون على ذلك بأنها أمور طبيعية اعتادوا عليها ويتعرض لها قيادات الجهاز وموظفوه أنفسهم.

ويعتمد الجهاز على البيروقراطية والإجراءات الروتينية، ومن خلال تجربة الباحث واعتماده على رسالة المركز التي كان يبرز فيها اسم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة كشريك في المشروع، إلا أن توجيهات رئيس الجهاز والوكيل المساعد إلى مدير مكتبه لإدارتي العلاقات والشؤون القانونية، بالكاد تمخض عنها الحصول على نسخ المجلة، وورقة عمل الإدارة القانونية بعد زيارتين، وأشترط مسئول في إحدى الإدارات عدم الإشارة إلى اسمه في ردوده المقتضية على أسئلة الباحث والتي هي توضيحات من صميم عمل إدارته، وبالتالي، فإن هذا يشير إلى صعوبة حصول أي صحفي أو باحث على أي معلومات أو تقارير وبصورة أصعب من بقية الأجهزة الحكومية، فكيف بالمواطن العادي!؟

وفي لقاء للباحث بمسئول في إحدى الإدارات اشترط -أيضا- عدم ذكر اسمه ومنصبه مع عدم اعتبار أن ما يقوله يعبر رسمياً عن الإدارة، أكد أن "الجهاز يعطي معلومات وتقارير بما هو مسموح في إطار القانون"، وأضاف "يمكن أن تشهر بشخص، ثم يصدر حكم قضائي ببراءته، فنحن لا نسمح إلا بما صدر فيه حكم قضائي بات، وهو ما يمكن للصحافة نشرها"، وواصل: "كل ما نستطيع نشره تراه في مجلة الرقابة، مجرد إحصائيات، ويمكن أيضا متابعة جلسات البرلمان المخصصة لمناقشة تقارير الجهاز وبياناته السنوية" (9).

وأكد هذا المسئول وجود علاقات للجهاز مع الصحافة، واستدرك: "لكن فقط من خلال التقارير الإحصائية، أما بقية القضايا فهي حتى صدور حكم قضائي بات"، وأكد للباحث أيضاً أن أي موظف في ديوان الجهاز بصنعاء أو فروعه بالمحافظات يخضع للمساءلة والمحاسبة إذا سربت تقارير أو مخاطبات الجهاز للصحافة عبره (10).

الإدارة العامة للعلاقات بحسب الهيكل التنظيمي، ترتبط مباشرة برئيس الجهاز، وهي الإدارة المفترض أن ينتج الجهاز عبرها رسالته الإعلامية سواء كانت إصداراته الخاصة أو ما يرضه من معلومات وبلاغات لوسائل الإعلام ونسج علاقات بالإعلام والإعلاميين والباحثين.

لكن، الوضع يختلف، حيث حُصص للإدارة مقر بجوار البوابة الخارجية للجهاز، التي تكون في غالب المؤسسات الحكومية مخصصة للحراسات الأمنية، ولا يبدو أن لها دور في وظيفتها الأساسية المفترضة سوى استقبال القادمين ومنحهم تراخيص دخول، وكذلك خزن الأعداد الصادرة من مجلة الرقابة لديها، وكما عجز الباحث في الحصول على نسخ المجلة من الإدارة المعنية مباشرة، فقد عجز -أيضا- عن الحصول منها على أي معلومات أو إجابة واضحة بشأن وجود أو توفر أي مطبوعات أخرى تصدر عن الجهاز. بل إن موظفين فيها منذ سنوات مختصين بالعلاقات العامة، قد ترك أحدهما العمل قبل 3 سنوات والآخر قبل سنة، وبقية العاملين فيها موظفون إداريون والمجلة تخضع لهيئة تحرير من خارجها وكذلك الموقع الإلكتروني.

ويغيب الحديث عن الشفافية، ليس فقط عن قانون الجهاز ولائحته التنفيذية، بل في الخطابات الرسمية للجهاز وقيادته وتقاريره ومجلته، ويبدو الاهتمام بمبدأ الشفافية قد ترافق مع الاهتمام باتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد والتعاون الفني مع مؤسسات الأمم المتحدة وسفارات ومنظمات مانحة، وحضرت على استحياء في أحاديث وخطابات قيادات الجهاز العليا وبياناته وتقاريره عن مكافحة الفساد، ولكنها لم تتحول بعد إلى توجه جاد لدى الجهاز وقياداته وفي أوساط موظفيه وفروعه.

وفي لقاء صحفي مع رئيس الجهاز في العدد الخامس من المجلة رداً على سؤال حول رؤيته للعلنية بالنسبة للتقارير الرقابية للجهاز، خاصة وأن الجهاز أصبح لديه مجلة متخصصة ويمكن الاستفادة منها في نشر تقاريره؟ وكانت الإجابات لا تختلف عما طرحه بقية مؤسسات الدولة التنفيذية ومسئوليها، حيث قال إن "العلنية والنشر بحاجة إلى وضع أسس وضوابط قانونية تحدد الإطار العام لما يجب الإعلان عنه وما لا يجب، حفاظاً على أمن ومصالح البلد العليا.. وهذا الأمر لا ينطبق على الجهاز فقط، بل على كل الأجهزة الحكومية، ففي البلدان المتقدمة توجد لديها القوانين التي تسمى بالعلنية والسرية وتحدد بوضوح تلك الأطر، وبالتالي تكون هي المقياس العام الذي يجب الالتزام به من قبل الجميع وبما يخدم حق اطلاع المواطنين على المعلومات مع مراعاة المساس بمصالح البلد العليا، علماً بأن هناك حالياً قدراً كبيراً من الشفافية والعلنية بالنسبة للتقارير، حيث يتم مناقشة تقارير الجهاز الدورية وتقرير الحساب الختامي في مجلس النواب، كما أن الجهاز بدأ منذ 3 سنوات بتقديم بيانه الرقابي السنوي حول الحساب الختامي لمجلس النواب ويذاع كل ذلك ضمن جلسات المجلس عبر التلفزيون، بالإضافة لما يتم نشره في الموقع الإلكتروني للجهاز".

ومن العدد العاشر لمجلة الرقابة (ديسمبر 2007)، نلاحظ حضور مبدأ الشفافية كمصطلح مقروناً بالنزاهة ومكافحة الفساد، ففي افتتاحية المجلة التي يكتبها باستمرار رئيس الجهاز، نجده اختتمها بالإشارة إلى أنه "منذ صدور المجلة بدأ الجهاز بالانتقال التدريجي إلى العلنية والشفافية وبما لا يتعارض مع القوانين النافذة، حيث يقوم الجهاز بنشر نتائج نشاطاته وفعالياته، وكذا بيان الرقابة السنوي الذي يقدم لمجلس النواب عبر المجلة والموقع الإلكتروني، بالإضافة إلى نتائج مشاركة الجهاز في اجتماعات مجلس الشورى المخصصة لمناقشة تقاريره".

قبل ذلك كان حضور مبدأ الشفافية، مقروناً بضرورة تعزيز النزاهة على استحياء مع تصاعد نشاط الجهاز لأجل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهناك إجراءات إيجابية تتعلق بالشفافية وحصول المواطنين على المعلومات، كشأن بعض ما ينشر في مجلة الرقابة والموقع الإلكتروني وشفافية التوظيف، لكنها تظل إجراءات بطيئة جداً وتأثيرها محدود، فالموقع لا يتم تحديثه باستمرار وبعض نوافذه غير فاعلة.

ومن خلال الاطلاع والتجربة المهنية للباحث، فإن الجهاز لا يرتبط بعلاقات من أي نوع مع الصحافة والصحافيين مقارنة بغيره من الجهات والمؤسسات المدنية في اليمن، ولذلك فهو غائب -كأخبار ولقاءات صحفية- عن مختلف الصحف باستثناء صحيفة القوات المسلحة (26 سبتمبر) ووكالة الأنباء الرسمية (سبأ) التي تنشر أخباره بصيغتها الرسمية، وبالنسبة لما يتسرب من تقارير صادرة عن الجهاز في قضايا تمس المال والوظيفة العامة في المركز أو

الفروع، فإن ذلك غالباً يكون عبر الأجهزة الحكومية الخاضعة للرقابة والسلطات المحلية وكذلك الحال بالنسبة لتقاريره وبياناته الرقابية المقدمة لمجلس النواب والتي إذا تسربت فعن طريق بعض النواب. وفيما يتعلق بإدارة تقنية ونظم المعلومات، فمهمتها -بحسب ما فهمه الباحث من خلال اللقاءات المباشرة ومحتويات مجلة الجهاز- تقتصر على المعلومات داخل الجهاز نفسه وموظفيه، وتخضع لإجراءات أمنية أشد من غيرها، لكنها ليس لها علاقة بتيسير حصول المواطنين على المعلومات مباشرةً أو عبر الصحافة والباحثين.

النتائج:

- تخلف المرجعية القانونية للجهاز (القانون ولوائحه التنفيذية) خاصة فيما يتعلق بالشفافية والمعلومات.
- غياب الوعي بأهمية نشر المعلومات والشفافية وحقوق المواطنين في الحصول على معلومات تهم حياتهم بسهولة ويسر.
- الجهاز يفرض تعقيدات كثيرة أمام الزوار.
- الجهاز يعتمد على البيروقراطية والإجراءات الروتينية، وهناك خوف لدى القيادات العليا والوسطى والموظفين من تقديم أي معلومات للصحفيين والباحثين.
- لا يرتبط الجهاز بأي علاقات مع الصحافة ووسائل الإعلام، وأخباره غائبة عن الصحافة باستثناء وكالة الأنباء سبأ وصحف حكومية.
- تقتصر مهمة إدارة تقنية ونظم المعلومات بالجهاز على المعلومات للجهاز نفسه وموظفيه، وتخضع لإجراءات أمنية أشد من غيرها.
- يبدو الاهتمام بمبدأ الشفافية متزامناً مع الاهتمام الدولي بمكافحة الفساد، ولكن لم تتحول بعد لتوجه جاد لدى الجهاز وقياداته وموظفيه.
- هناك خطوات إيجابية تتعلق بالشفافية وحصول المواطنين على المعلومات، كشأن بعض ما ينشر في مجلة الرقابة والموقع الإلكتروني وشفافية التوظيف، لكنها تظل إجراءات بطيئة جداً وتأثيرها محدود.

التوصيات:

- استصدار قانون يختص بالشفافية وتحرير المعلومات كمكمل لحزمة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد

وترشيد الحكم, ومثل هذا القانون لا يقل أهمية عنها.

- إجراء تعديلات دستورية تعزز استقلالية الجهاز عن السلطة التنفيذية, وكذلك تعديلات لقانون الجهاز ولائحته التنفيذية بما يتوافق مع ذلك, ويتواءم مع متغيرات العصر وتعزيز مبدأ الشفافية وحق المواطنين في الحصول على المعلومات والاطلاع عليها بسهولة ويسر.
- تعزيز الوعي لدى قيادات الجهاز وموظفيه في المركز والفروع بأهمية مبدأ الشفافية وحق المواطنين في الحصول على المعلومات الخاصة بقضايا تهم حياتهم وتحديد خياراتهم السياسية.

المراجع:

1. التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن 2006م, المرصد اليمني لحقوق الإنسان
2. المصدر ذاته
3. المصدر ذاته
4. الموقع الإلكتروني التابع لجهاز الرقابة والمحاسبة, بتصرف
5. المصدر ذاته, بتصرف.
6. لقاء صحفي مع رئيس الجهاز الدكتور عبدالله السنفي, مجلة الرقابة, العدد 11, مارس 2008م.
7. المصدر ذاته.
8. لقاءات للباحث مع مسئولين في إدارتي العلاقات والقانونية في الجهاز.
9. لقاء للباحث مع مسئول في إحدى الإدارات اشترط عدم ذكر اسمه أو اعتباره حديثه معبراً عن الإدارة.
10. المصدر ذاته.
11. لقاء صحفي مع رئيس الجهاز, مجلة الرقابة, العدد 6, سبتمبر 2006م.
12. افتتاحية العدد 10 من مجلة الرقابة, الدكتور عبد الله السنفي, ديسمبر 2006م.

مدى التزام المؤسسات الحكومية بقواعد الإفصاح
والشفافية وحق الجمهور في الحصول على
المعلومات

(الهيئة العليا لمكافحة الفساد- أنموذجا)

إعداد
الدكتور/ محمد علي القعاري
أستاذ الصحافة المساعد بكلية الإعلام

2009م

المحتويات

مقدمة:

أولاً: مدخل نظري:

حق الجمهور في الاتصال

الإطار القانوني للحصول على المعلومات.

التوازن في الحصول على المعلومات.

ثانياً: نتائج الدراسة:

مجتمع الدراسة في سطور

خصائص مجتمع الدراسة

بنية المعلومات في الهيئة

سرية المعلومات في قوانين الهيئة.

ثالثاً: آلية الحصول على المعلومات من الهيئة

آلية حصول الهيئة على المعلومات

آلية حصول المعلومات من الهيئة

علاقة الهيئة بوسائل الإعلام

علاقة الهيئة بالجهات الأخرى

رابعاً: مناقشة النتائج

خامساً: توصيات ومقترحات

مقدمة:

احتل مفهوم الحق في الاتصال موقعا هاما في المناقشات الدولية، وقد استخدم المصطلح ليعبر عن حرية التعبير وحرية تدفق المعلومات وحرية الوصول إلى وسائل الإعلام. وبهذا فإن المفهوم يعني حق الاستقبال (to receive The right) وحق الإرسال (to send The right).

وعلى هذا لا يمكن لأي مواطن أن يسهم في العملية الديمقراطية في مجتمعه إذا لم يحصل على المعرفة الكافية التي تمكنه من إصدار قرارات صحيحة، ومن ثم فإن حصول المواطن على المعرفة هو حق المجتمع كله، فلا يمكن للعملية الديمقراطية في المجتمع أن تنمو وتتطور وتشكل إدارة أفضل لشئون المجتمع دون توفير السبل للمواطنين للحصول على المعرفة.

وترجع أصول حق الجماهير في المعرفة إلى المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي نصت على أنه لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون تدخل، وفي استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة بصرف النظر عن الحدود الجغرافية.

وباستقراء هذا النص يتضح أن حق الفرد في المعرفة يشمل جانبين هما أولهما الحق في تلقي الأنباء والمعلومات، وثانيهما الحق في بث وإرسال المعلومات والأنباء للآخرين، وبالتالي فإن حق المعرفة لا يقتصر فقط على الحصول على المعرفة، ونقلها إلى الآخرين، ذلك أن من حق الإنسان أن يعرف الآخرين بنفسه، وبقضاياهم، بهدف أن يرسم للآخرين صورة إيجابية عنه تسهم في زيادة التفاعل والتفاهم معهم..

لكن بالرغم من إيجابية هذا النص إلا أنه يدور في إطار الفكر الغربي الذي يعطي اهتماما كبيرا للفرد على حساب المجتمع، وهو ما جعل الحق في تلقي المعرفة وإرسالها يقع في إطار الحقوق الفردية للإنسان، دون إعطاء أهمية لحق المجتمعات في المعرفة، كذلك لم يهتم بتداخل حقوق الأفراد مع حقوق المجتمع، وضرورة النظر إليها ككل متكامل بشكل يؤدي إلى الحفاظ عليها مجتمعة.

وكان من نتائج ذلك أيضاً تأكيد النص على أن الحدود الجغرافية لا يجب أن تعوق حق الأفراد في تلقي المعلومات أو إرسالها، وتجاهل حق الدول في السيادة الإعلامية على أرضها، وهو حق آن للفكر العالمي في مجال حقوق الإنسان أن يعطيه قدراً أكبر من الاهتمام.

لكن مع ذلك فإن التأكيد على حق الدول في فرض سيادتها الإعلامية على أرضها وشعوبها يثير الكثير من المخاوف عند المتمسكين بالنظرية الليبرالية في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، وهي مخاوف يبرهنون على صحتها باستعراض الكثير من التجارب التي استخدمت فيها الدول هذا المفهوم للتحكم في المعرفة التي تتلقاها شعوبها، ولا تسمح إلا بنوع من المعرفة يهدف إلى تكريس سيطرتها على هذا الشعب، وقد أكدت لجنة

(ماكبرايد): "إن استقراء التجارب المختلفة يؤكد أن السلطات بكل أنواعها تميل دائماً إلى منع وصول أنواع معينة من المعلومات إلى الجماهير، ولذلك من الصعب مقاومة الرأي القائل بأنه لا توجد حكومة -مهما تكن حكيمة- ينبغي أن تكون القاضي الوحيد الذي يقرر ما يحتاجه الناس من معرفة".

ومع ذلك فإن نظرة متعمقة إلى أوضاع الإعلام في العالم المعاصر، وسيطرة دول الشمال (أمريكا، وأوروبا) على وسائل الاتصال وعلى تدفق الأنباء يجعل من الصعب أن نتجاهل حق الدول في فرض سيادتها الإعلامية، على أرضها وشعبها، بل يمكن القول إنه ظلم فادح لهذه الدول أن تتجاهل حقها في فرض سيادتها الإعلامية، فمبدأ التدفق الحر للمعلومات الذي أرساه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948م قد أصبح -كما يقول شيلر- "خرافة"، فدول الشمال باحتكارها لوكالات الأنباء الكبرى ووسائل الإعلام بشكل عام تتحكم في تدفق الأنباء في العالم كله، وبالتالي تتحكم في كم ونوعية المعرفة التي تتلقاها الجماهير، وباستخدام هذا التحكم في المعرفة تستطيع أن تتحكم في منظومات القيم التي تسيّر حياة الشعوب بما يخدم في النهاية الرأسمالية العالمية، وما يتناقض مع ظروف وإمكانيات الشعوب الأخرى.

كما أن هذا التحكم في المعرفة التي تتلقاها الشعوب يؤدي إلى الهيمنة الثقافية والاستعمار الثقافي لهذه الشعوب، كما يؤدي إلى تناقص الولاء الوطني وتشويه الذاتية الثقافية، والخصوصية الحضارية، لأن الشعوب لا تتلقى في ظل الهيمنة الغربية على وسائل الإعلام سوى ذلك القدر من المعرفة الذي تسمح الوسائل الإعلامية الغربية بوضعه إلى الجماهير.

لذلك ففي ظل هذا الاختلال في تدفق الأنباء والمعلومات، واحتكار الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا لوسائل الإعلام، فإنه من الضروري الاعتراف بحق الدول في السيادة الإعلامية على أراضيها وشعوبها، ولكن دون أن يتحول هذا الحق إلى تقييد لحق الجماهير في المعرفة، أي أن المطلوب هو إيجاد التوازن بين حق الجماهير في المعرفة، وحق الدول في السيادة الإعلامية على أرضها وشعوبها، ولكي تستطيع أية دولة أن تحمي حقها في السيادة الإعلامية فإنها لابد أن تعمل على تطوير بنى الاتصال، والمصادر الإعلامية التي توفر لجماهيرها المعرفة الكافية.

يضاف إلى ذلك أن حق الجماهير في المعرفة ليس مطلقاً، وقد أقرت تلك الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية عام 1966م، حيث نصت المادة 19/3 من هذه الاتفاقية على حق الدول في فرض قيود على حرية المعلومات لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق بحقوق السيادة للدول على تدفق المعلومات. ولكن ما هي حدود حق الدولة في حصر وصول المعلومات إلى الجمهور؟

إنه لابد من التسليم بأن حق الدولة في حماية أمنها القومي وأسرار دفاعها، هو حق مشروع، ومن مسؤولية السلطة في أية دولة ومن واجبها أن تحمي الأمن القومي، لكن استقراء ممارسات السلطات في كل دول

العالم تكتشف عن أنها تبالغ في إخفاء الكثير من المعلومات عن الجماهير، مستغلة في ذلك حقها في الحفاظ على الأمن القومي، وأن نطاق السرية الذي تفرضه على المعلومات يتسع ليشمل الكثير من أنواع المعلومات التي لا تتعلق بالدفاع عن الدولة أو الأمن القومي، وأن هدفها من ذلك هو حماية نفسها. وليس حماية الأمن القومي، وهو ما يشكل تقييداً لحق الجماهير في المعرفة، ويحرم المواطنين من حقهم في الرقابة على ممارسات السلطة نتيجة لإخفاء المعلومات، لذلك لابد من البحث عن آلية تيسر للجمهور الحصول على المعرفة الكافية، وتتيح للدول حماية أمنها القومي.

حق الجمهور في الاتصال:

من الصعب تصور أن يمارس المواطن بنفسه وبشكل دائم حقه في البحث عن المعلومات، والاطلاع على الوثائق والسجلات الحكومية، لذلك فهو يحتاج إلى من يقوم نيابة عنه بالحصول على هذه المعلومات، ولا شك أن وسائل الإعلام هي التي تمد الجماهير بشكل دائم بالمعرفة، ومن هنا فإن الصحفي يعتبر ممثلاً للجماهير في تحقيق حقها في المعرفة، حيث يقوم بالبحث عن هذه المعلومات، وتقصي الحقائق، وتقديمها للجمهور من خلال النشر في صحيفته، أو أية وسيلة إعلامية أخرى، ومن هنا فإن حماية حق الصحفي في الحصول على المعلومات، والبحث عنها، والوصول إلى مصادرها، والتواجد في الأماكن التي تقع فيها الأحداث دون أية قيود هي الوسيلة التي يمكن أن تحقق حق المواطن في إعلام منتظم بالحقائق عن الأحداث الداخلية والخارجية، وبالتالي تحقق حقه في المعرفة.

ولا شك أن ذلك لا ينفي حق المواطن في البحث عن المعلومات بنفسه، ذلك أن هناك نوعية من المعلومات يحتاجها المواطن، ولكنه لا يمكن أن يجدها في أية وسيلة إعلامية، مثل تلك المعلومات التي تهمة هو شخصياً، أو تلك المتعلقة به هو شخصياً في حالة اتهامه في أية قضية مدنية أو جنائية، أو معاملاته مع أجهزة الدولة المختلفة، أو المعلومات التي تسجلها عنه أجهزة الدولة. ولكن بالنسبة للأحداث والقضايا العامة فإنه من المؤكد أنه لن يستطيع ممارسة حقه في البحث عن المعلومات، ومن ثم يصبح الصحفيون هم المسؤولون عن توفير المعرفة للجمهور عبر الوسائل الإعلامية.

هناك أيضاً قضية أخرى مهمة هي أن حق الحصول على المعلومات يشكل ركناً أساسياً من أركان حرية الصحافة، "فلا قيمة لحرية الصحافة إذا أوصدت في وجهها أبواب الأخبار"، ولم يعد من الجائز في عالم اليوم أن تظل تدور في أسر تلك المفاهيم التقليدية لحرية الصحافة التي تم وضعها في القرن التاسع عشر، وتدور بشكل أساسي حول منع السلطة من التدخل في شؤون الصحافة، ذلك أن السلطة عن طريق التحكم في ما يصل إلى الصحافة من معلومات، أو منع الصحفيين من الوصول إلى مصادر الأخبار يمكن أن تقيّد حرية الصحافة، وأن تتحكم في مضمون الصحف، وفيما تقدمه للجمهور من معلومات، ونتيجة لذلك فإنها لا تستطيع القيام بوظيفتها في الوفاء

الإطار القانوني في حق الجمهور في الحصول على المعلومات:

تحدد علاقة النظام الإعلامي بالنظام السياسي في اليمن من حيث الممارسة في أن كل واحد منهما يتأثر بالآخر، فالنظام السياسي يعتمد على وسائل الإعلام في تحقيق أهدافه، الذي هو مصدر القرارات والقوانين التي تحكم بيئة الوسائل الإعلامية وحريتها في التعبير والحصول على المعلومات وعلاقتها بالمجتمع، ونمط ملكيتها ووظائفها، وقد تحددت ملامح هذه البيئة بوضوح بعد قيام الوحدة عام (1990م)؛ بل هي إحدى مرتكزات الوحدة وأسسها.

فقد اعتبر القانون رقم (25) لسنة 1990م أن حرية المعرفة والفكر والصحافة والتعبير والاتصال حق من حقوق المواطنين لضمان الإعراب عن فكرهم بالقول أو الكتابة أو التصوير أو الرسم أو أية وسيلة أخرى من وسائل التعبير، وهي مكفولة لجميع المواطنين (3م).

كما نصت المادة (5) من القانون أن الصحافة حرة فيما تنشره، وحرية في استقاء الأنباء والمعلومات من مصادرها، وهي مسئولة عما تنشره في حدود القانون.

ونصت المادة (14) على أن للصحفي الحق في الحصول على المعلومات والأنباء والبيانات والإحصائيات من مصادرها وله حق نشرها أو عدم نشرها (55). وهذا يعني أن القانون اليمني قد اعتبر أن حق الحصول على المعلومات حقاً عاماً لكل المواطنين، وكفل هذا الحق للمواطنين بشكل عام ثم كفله للصحافة وللصحفيين، وتميزت النصوص الثلاثة بالعمومية، أي أنها قد كفلت هذا الحق بشكل مطلق. لكن علاقة السلطة بالصحافة لا تخرج وفقاً لطبيعة النظام السياسي عن واحد من اثنين:

1- لا صحافة معارضة على الإطلاق في الدولة ذات نظام الحزب الواحد.

2- السماح بحرية محدودة ومقيدة وفق قيود حكومية عديدة في الدول التي أخذت بالتعددية الحزبية كما هو الحال في اليمن، فالصحافة -بجميع تصنيفاتها- ما تزال تخضع لنفوذ الدولة.

وبهذا تظل قضية الرقابة الحكومية على وسائل الإعلام هي القاسم المشترك بين دول العالم الثالث؛ حتى تلك الآخذة بالنظام الديمقراطي، سواء أكان ذلك في مسألة ملكية الوسيلة الإعلامية أم في طبيعة ممارسة مهنة الإعلام ذاتها، وقد حدد قانون الصحافة اليمني أسس المنع بما يلي:

- الرقابة المسبقة على ملكية الصحف وإصدارها، وإمكانية تطبيق المنع الجزئي أو المطلق.

- الرقابة المستمرة على العمل الصحفي، ومضمون الصحافة، والتداول العام للصحف.

- الممارسة الوقائية اللاحقة القائمة على التشدد في الحظر والعقوبة معاً لتقوية الرقابة الذاتية. ويمكن فهم الحرية الممنوحة للصحافة في الدول النامية "الشمولية والتعددية" من خلال السمات التالية:

- النظر إلى الصحافة على أنها أداة للسلطة, يجب أن تخضع لسيطرتها وتوجيهاتها, وأن الصحف التي تعبر وتؤيد جماعات المعارضة يجب أن تغلق, وأن اضطهاد الصحفيين المعارضين أمر مسلم به, وتقليد ثابت, ما دامت القوانين تجيز وتشجع ذلك.

- قيام الحكومات بمهام حارس البوابة الذي يتحكم في تدفق الأخبار والمعلومات داخل هذه الدول, وحرص هذه الحكومات على امتلاك الصحف وإدارتها, وفي حالة السماح للأفراد بامتلاكها فإنهم في أغلبهم من المتواطئين مع الحكومة, الخاضعين لتوجيهاتها.

- في حالة التعدد الحزبي والحرية الصحفية, فإن الحزب الحاكم تكون له بحكم وجوده في السلطة وأدواته السيطرة الكاملة على وسائل الإعلام, وملكية أكبر عدد من الصحف الرسمية, كما هو الحال في اليمن, حيث يؤول وضع الصحف الرسمية إلى الحزب الحاكم للإشراف عليها وإدارتها, وتبني سياساته.

- درجة النقد المسموح بها للحكومات في حالة قيام صحافة حرة تتراوح بين السماح للصحف بنشر بعض النقد حول تنفيذ بعض السياسات أو الفساد في المستوى الأدنى والمتوسط في الإدارات الحكومية, وعدم السماح إطلاقاً بنشر أي نقد للحكومة أو المساس بالنظام السياسي ورئاسة الدولة. وباستقراء, قانون الصحافة والمطبوعات اليمني نجد أنه قد تم تنصيف أنواع المعلومات التي عملت السلطات على فرض السرية حولها فيما يلي:

- (1) المعلومات التي تتعلق بالأمن القومي.
- (2) المعلومات التي تتعلق بالسياسات العليا للدولة.
- (3) علاقات الدولة الخارجية واتصالاتها الدبلوماسية والمعاهدات والاتفاقيات التي تعقدتها.
- (4) المعلومات الخاصة برئيس الدولة.
- (5) الجلسات السرية للمجالس النيابية وتقارير اللجان التابعة لها وجلسات رئيس الوزراء.
- (6) المعلومات الخاصة بالشؤون الاقتصادية.
- (7) أنباء التحقيقات والمحاكمات.

(8) المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة للمواطنين.

(9) المعلومات والصور التي تمس الأخلاق والآداب العامة.

التوازن في الحصول على المعلومات:

هناك الكثير من القيود التي تعوق تدفق الأنباء والمعلومات للصحافة ووسائل الإعلام ولاشك أنه لا يمكن تحقيق حق الجماهير في المعرفة دون إزالة هذه القيود.. ذلك أنه من الصعب أن نتصور إمكانية قيام المواطن بنفسه بالسعي للحصول على المعلومات، ومن ثم تصبح الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى هي المصدر الأساسي الذي يمكن أن يستقى منه المعلومات، ولا شك أن كفاية حق المواطن في الحصول على المعلومات هو حق للمجتمع كله. ذلك أنه لا يمكن أن يشارك المواطن بفعالية في العملية الديمقراطية دون الحصول على قدر كاف من المعلومات.

يضاف إلى ذلك أن الكثير من المؤشرات على أن صناعة المعلومات سوف تصبح في بداية القرن الحادي والعشرين هي الصناعة الرئيسة في العالم. وأن العمليات الاقتصادية سوف تعتمد بشكل أساسي على مدى توافر المعلومات. وهذا من شأنه أن يزيد من القدرات التنافسية للدول التي تتمتع بأوضاع احتكارية في مجال صناعة المعلومات، بالإضافة إلى الأهمية المتزايدة للمعلومات في المستقبل للأفراد والدول في تحسين مستويات المعيشة وتحقيق الأهداف الفردية والقومية. وزيادة فرص الحصول على العمل والاستثمار.

ولاشك أن هذه التطورات تفرض على الدول المتقاربة ثقافياً وجغرافياً ضرورة التعاون في مجال صناعة المعلومات وتداولها، وهو الأسلوب الأمثل لكسر احتكار دول الشمال (الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا) لصناعة المعلومات وتدفعها عبر العالم.

بالإضافة إلى ذلك فإنه لا بد من الاعتراف بحق كل دولة في فرض قيود قانونية على نشر أو إذاعة أنواع معينة من المعلومات على سبيل المثال لا الحصر:

1- المعلومات المتعلقة بشكل مباشر بالأمن القومي.

2- المعلومات التي يشكل نشرها خطر على الاقتصاد الوطني أو العملة المحلية.

3- أنباء التحقيقات والمحاكمات.

4- المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة للمواطنين.

5- المعلومات التي تتعلق بالآداب العامة والأخلاق.

مجتمع الدراسة في سطور:

الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد هيئة وطنية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولها استقلال مالي وإداري. تمارس مهامها واختصاصها باستقلالية وحيادية تامة. حيث أنشأت بالقرار الجمهوري رقم (12) لسنة 2007م. وجاء إنشائها بموجب القانون رقم (39) بشأن مكافحة الفساد الذي صدر في 25/12/2006م، وتشكلت الهيئة من أحد عشر عضواً ممن تتوافر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة بناء على قائمة بثلاثين مرشحاً تقدم بها مجلس الشورى إلى مجلس النواب شملت مختلف الفئات الاجتماعية حيث مثلت (شخصيات العامة، قطاع المرأة، القطاع الخاص، منظمات المجتمع المدني). وفي ضوء ذلك تم انتخاب أعضاء الهيئة من قبل أعضاء مجلس النواب بالاقتراف السري المباشر. وكان قد سبق هذا التوجه صدور القانون رقم (47) لسنة 2005م بشأن مصادقة اليمن على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد التي كانت قد أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 2003م.

الهيكل التنظيمي للهيئة:

تتشكل الهيئة وفقاً لقانون إنشائها من رئيس ونائب للرئيس وتسعة قطاعات هي: قطاع الذمة المالية، وقطاع المؤسسات المالية والاقتصادية، وقطاع الإعلام، وقطاع التعاون الدولي، وقطاع منظمات المجتمع المدني، وقطاع الرقابة والتفتيش الفني، وقطاع التحري والتحقيق والمتابعة القضائية، وقطاع الموازنات والمناقصات، وقطاع تطوير التشريعات والنظم.

مهام واختصاصات الهيئة:

تتولى الهيئة ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:

- 1) إعداد وتنفيذ السياسات العامة الهادفة إلى مكافحة الفساد.
- 2) وضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد وإعداد وتنفيذ الآليات والخطط والبرامج المنفذ لها.
- 3) اتخاذ التدابير الكفيلة بمشاركة المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني في التعريف بمخاطر الفساد وآثاره على المجتمع وتوسيع دور المجتمع في الأنشطة الناهضة للفساد لمعرفة مدى فعاليتها وملاءمتها.
- 4) تنفيذ الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها اليمن واقتراح تطوير التشريعات العقابية

- المتعلقة بجرائم الفساد من الناحيتين الإجرائية والموضوعية وتقديمها لمجلس النواب لمناقشتها وإقرارها وفقاً للإجراءات الدستورية وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- (5) تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها ودارستها والتحري حولها والتصرف فيها وفقاً للتشريعات النافذة.
- (6) تلقي إقرارات الذمة المالية
- (7) التحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد وإحالتهم إلى القضاء.
- (8) تمثيل اليمن في المؤتمرات والمحافل الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.
- (9) التنسيق والتعاون مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والعربية الرامية إلى منع الفساد.
- (10) التنسيق مع أجهزة الدولة في تعزيز التدابير اللازمة للوقاية من الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحته.
- (11) التنسيق مع وسائل الإعلام لتوعية المجتمع وتبصيره بمخاطر الفساد وآثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته.
- (12) جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قواعد بيانات وأنظمة معلومات وتبادل المعلومات مع الجهات والمنظمات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة.
- (13) اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لاسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن جرائم الفساد بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- (14) دراسة وتقديم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والاطلاع على وضع الجمهورية فيها واتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها.
- (15) اتخاذ كافة الإجراءات القانونية اللازمة لإلغاء أو فسخ أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه أو سحب امتياز أو غير ذلك من الارتباطات إذا تبين أنها قد أبرمت بناءً على مخالفة لأحكام القوانين النافذة وتلحق ضرراً بالصالح العام وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة قانوناً.
- (16) رفع تقارير موحدة كل ثلاثة أشهر عن ما قامت به من مهام وأعمال إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

ثانياً:- نتائج الدراسة.

خصائص مجتمع الدراسة (قطاع الإعلام):

ما يزال الكادر الوظيفي لقطاع الإعلام في الهيئة متواضعا إلى حد بعيد، فهناك اثنان في مجال الإعلام: الأول: موظف يحمل بكالوريوس (تربية) ومهنته صحفي بالممارسة، والثاني: بكالوريوس (علوم سياسية)، ومهنته مصور فوتوغرافي وتلفزيوني (مهنة وليس تخصص)، إلى جانب موظفين اثنين يحملان مؤهل ثانوية عامة (طباعة وسكرتير).

أما مستوى التأهيل الذي تقدمه الهيئة للعاملين في قطاع الهيئة فقد تم إتاحة المجال لموظفي قطاع الإعلام المشاركة في العديد من الدورات التدريبية التي تنظمها منظمات المجتمع المدني المحلية في مجال مكافحة الفساد، كما شارك عدد من موظفي القطاع في البرامج التي ينفذها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع الهيئة والتي استهدفت في مرحلتها الأولى الصحفيين، وفي مرحلتها الثانية المجتمع المدني والمجالس المحلية، والبرنامج عبارة عن عدد من الدورات التدريبية تفاوتت مدتها بين خمسة أيام وعشرة أيام.

أما بالنسبة لمضمون البرنامج الذي استهدف الصحفيين فقد ركز على تأهيلهم حول كيفية تعاطي وسائل الإعلام مع قضايا الفساد وأهمية الصحافة الاستقصائية، أما ما يتصل بالبرنامج الذي استهدف المجتمع المدني والمجالس المحلية فقد ركز على تأهيل المجتمع المدني ليلعب دوراً في مكافحة والتوعية بمخاطر الفساد وآثاره على المجتمع، وكذلك أهمية الرقابة على موازنات السلطة المحلية، كما حظي ثلاثة من موظفي القطاع بدورة تدريبية في معهد الأهرام الإقليمي للصحافة بمصر لمدة حوالي عشرين يوماً لتأهيلهم في مجال الإعلام: تخطيط حملات إعلامية، فنون التحرير الصحفي بأنواعه، كيفية إعداد برامج تلفزيونية، فن الإتيكيت، التسويق... الخ. وفي مجال اللغة الانجليزية.

وهناك توجه في تنفيذ برامج تأهيلية ضمنتها مسودة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والتي تتوقع بعد إقرارها تفعيل هذا الاتجاه إعمالاً لما نص عليه قانون الهيئة في المادة (13).

ولا تتبع العلاقات العامة قطاع الإعلام وهي تابعة لمكتب رئيس الهيئة، وهناك موظفان يعملان في هذا المجال ولكن ليس هناك تصنيف (قسم أو إدارة) حتى الآن والوظيفة التي تمارس حتى الآن من قبلهما هي ما يكلفان به من قبل رئاسة الهيئة ولا تتجاوز الترتيبات التي تتطلبها مشاركات قيادة الهيئة سواء كانت داخلية أم خارجية، وهذه ليست الوظيفة المنوطة بالعلاقات العامة المفترض القيام بها نظراً لحدثة نشأة الهيئة والتي ربما

تحتاج إلى وقت لاستكمال بنيتها التشريعية والتنظيمية.

1- بنية المعلومات في الهيئة:

لا تزال الرؤية الاستراتيجية لمكافحة الفساد في الهيئة في الوقت الحالي غير واضحة مما أسهم في عدم تطور الوضع الإداري والمعلوماتي للهيئة خلال عام ونيف من إنشائها، إذ لم تخرج من دائرة العثرات الإدارية المتمثلة في عدم إنجاز اللوائح الداخلية المنظمة لعمل الهيئة وخاصة اللائحة التنظيمية واللائحة التنفيذية والنظام المالي حيث لا تزال الهيئة بدون لوائح منظمة لعملها حتى الآن. مما استدعى وضع نظام مالي وإداري واضح الصلاحية يتم تعريف الناس به يفضح الفاسدين ويوقف سيل الفساد بسرعة لأنه سيخضع لرقابة المجتمع ومتابعته وهي رقابه أشد وأقوى من أي جهاز.

2- سرية المعلومات في القوانين المنظمة للهيئة:

نصت المادة (16) الفقرة (أ) من قانون إنشاء الهيئة على أنه يحظر على العاملين في الهيئة إفشاء أي سر أو معلومة أو بيانات وصلت إلى عملهم سبب أدائهم لمهامهم أثناء التحري أو في التحقيق في جرائم الفساد.

ونصت المادة (38) من القانون على أن المراسلات والمعلومات والبلاغات المتصلة بجرائم الفساد وما يجري في شأنها من فحص أو تحقيق تعتبر من الأسرار التي يجب المحافظة عليها ويجب على كل من لهم علاقة تنفيذ هذا القانون عدم إفشائها.

ونصت المادة (26) و(25) من قانون الإقرار بالذمة المالية أنه يحق الكشف عن أي إقرار بالذمة المالية للجمهور وهذا ربما يشجع من شملهم الإقرار بتقدم إقراراتهم دون خوف من الكشف عنها، وقد اعتبر القانون الإقرارات وكافة الوثائق المتعلقة بها سرية.

3- آلية الحصول على المعلومات

يمكن تقسيم الحصول على المعلومات في الهيئة من ثلاثة جوانب من الهيئة وإليها والعلاقة مع وسائل الإعلام تتمثل في ما يلي:

أ - آلية حصول الهيئة على المعلومات من الجمهور.

نصت المادة (8) الفقرة (5) على أن الهيئة تتلقى التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة

إليها ودراستها والتحري حولها والتصرف فيها وفقاً للتشريعات النافذة.

ونصت المادة (24) على أن كل شخص علم بوقوع جريمة من جرائم الفساد الإبلاغ عنها إلى الهيئة أو الجهة المختصة مع تقديم ما لديه من معلومات حولها لتتولى دراستها للتأكد من صحتها واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها وتباشر الهيئة من تلقاء نفسها التحري والتحقق من جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة.

ب - آلية حصول الجمهور على المعلومات من الهيئة.

بعد استقراء قانون الهيئة لمعرفة كيفية التعامل مع وسائل الإعلام اتضح أن هناك ثلاث مواد في القانون تحدد الحصول على المعلومات حيث نصت المادة (8) الفقرة (11) من القانون رقم (39) لسنة 2006م بشأن مكافحة الفساد على ضرورة التنسيق مع وسائل الإعلام لتوعية المجتمع وتبصيره بمخاطر الفساد وأثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته. ونصت المادة (16) الفقرة (ب) من القانون نفسه على أن تلتزم الهيئة بنشر كافة المعلومات والدراسات بشأن جرائم الفساد بعد ثبوتها بحكم قضائي. وأكدت المادة (24) على أن تباشر الهيئة من تلقاء نفسها التحري والتحقق من جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة.

وفي سبيل التعاون مع الجمهور أنشأت الهيئة موقعا إلكترونيا يقدم المعلومات للجمهور عن عمل الهيئة في شكل تصريحات أو تقارير دورية تصدر عن الهيئة أو تقارير إخبارية كلما اقتضت الحاجة للإفصاح عن قضايا جديدة يجري التعاطي معها من قبل الهيئة.

ولا تمتلك الهيئة قسما لخدمة الجمهور، ولكن الجهة المعنية بتوفير المعلومات هو قطاع الإعلام.. وليس هناك آلية محددة لحصول الجمهور على المعلومات كاستمارة طلب معلومات أو وضع معلومات، إنما يعود ذلك إلى الأدوات التي وضعتها الهيئة مثل الموقع الإلكتروني، والمجلة، والتقارير عبر قطاع الإعلام ومقابلات صحفية، وأحيانا تصريحات لرئيس الهيئة أو نائب الرئيس ورؤساء القطاعات. وكآلية معتمدة عبر الناطق الرسمي وهو رئيس قطاع الإعلام بالهيئة.

ج- علاقة الهيئة بوسائل الإعلام.

اتخذت الهيئة مسارين للتعامل مع وسائل الإعلام: الأول: وسائل إعلامية صادرة عن الهيئة معبرة عنها ناطقة بلسانها وهي نشرة (الشفافية) ومجلة (النزاهة). وكلا الإصدارين جديد؛ بل هما باكورة الإصدارات الإعلامية للهيئة، الثاني: التعامل مع وسائل الإعلام المختلفة خصوصا الصحافة. حيث نفذت الهيئة العديد من ورش العمل التدريبية الخاصة بالإعلاميين من أجل إيجاد وتفعيل الصحافة الاستقصائية التي يمكن أن تلعب دورا مهما في

مكافحة الفساد كما عملت الهيئة على نشر العديد من القضايا في وسائل الإعلام المختلفة قبل أن تستكمل إجراءاتها القضائية وقبل أن يقول القضاء كلمته؛ وهذا مخالف للمادة (16) الفقرة (ب) التي تنص على عدم نشر أي قضية إلا بعد ثبوتها بحكم قضائي، كما تقوم الهيئة عبر إصداراتها الإعلامية أو عبر وسائل الإعلام بتقديم نصوص قانونية للتوعية بجرائم الفساد والعقوبات المنصوص عليها في القانون. فقد كان لوسائل الإعلام دور رئيس في وقف قضية الكهرباء النووية التي رفضتها الحكومة بناء على طلب الهيئة. وأقرت الهيئة نشر أسماء المتأخرين في تقديم ذمتهم المالية في وسائل الإعلام البالغ عددهم (3097) شخصا. وأحالت الهيئة قضية واحدة إلى القضاء وهي قضية الديزل وحكم فيها القضاء لصالح الهيئة إلا أنه سرعان ما أبطل فيها الحكم لصالح الشركة لأسباب غير واضحة حتى الآن. وعلى هذا فإن ربط الإفصاح والشفافية بحكم قضائي يعيق من حق الجمهور في الحصول على المعلومات، إذ لا يمكن البت في أي قضية إلا بعد سنوات من رفعها بل من الممكن عدم البت فيها نهائيا، كما أحالت الهيئة (5) قضايا إلى النيابة العامة تمهيدا لرفعها للقضاء ليقول فيها كلمته.

وعلى كل حال ما تزال علاقة الهيئة مع وسائل الإعلام تدور في المربع الأول، فلا بد للهيئة أن تجعل من وسائل الإعلام شريكا فاعلا، فالتواصل مع الإعلام بمختلف وسائله وتوجهاته بحاجة إلى خطة عمل مدروسة ولقاءات مكثفة من أجل تعزيز التعاون والوصول إلى جعل الإعلام رديفا حقيقيا وفاعلا للهيئة. ويمكن حصر مهام قطاع الإعلام في الهيئة بالآتي:

- التوعية والتثقيف: وتتم لمختلف شرائح المجتمع وفق الخطة السنوية للقطاع.
- الإصدار والنشر (كتب - مجلة النزاهة، نشرة الشفافية - إصدارات قانونية - تقارير)
- متابعة إعلامية لما ينشر في الصحف والمواقع الالكترونية المحلية حول أنشطة الهيئة وقضايا الفساد والتي تقيّد مباشرة كبلاغات يجري التعامل معها.
- تحديث موقع الهيئة الالكتروني.
- القيام بالرد والتوضيح لما ينشر في وسائل الإعلام ويحتاج إلى الرد أو التوضيح.
- إعداد نشرة يومية بما يتم رصده عبر وسائل الإعلام توزعها على رئيس وأعضاء الهيئة.
- مهام تنسيقية مع وسائل الإعلام باعتبارها وسيلة الوصول إلى الجمهور الخارجي.
- العمل على إيجاد قاعدة بيانات بقضايا الفساد.
- التنسيق مع الجهات المعنية بنشر ثقافة مقاومة الفساد.
- إبراز أنشطة الهيئة.

- تنفيذ فعاليات تستهدف الصحفيين أو موظفي الهيئة.

- إعداد برامج توعوية تلفزيونية وصحفية، وغيرها من المهام الإعلامية.

وكجزء من الإفصاح والشفافية يقدم القطاع المعلومات وفقاً لما يأتي:

بالنسبة للمعلومات المتعلقة أو التي تربط بمسائل التحري والتحقيق وما ينتج عنها من معلومات حضر القانون إفشاءها إلا بعد حكم قضائي بات وليس هناك صلاحيات للهيئة بنشرها.

بالنسبة لفعاليات الهيئة وأنشطتها، واجراءتها في بعض القضايا، فهذا النوع من المعلومات يتم نشرة عبر وسائل الإعلام وفي موقع الهيئة ويعود موظفي قطاع الإعلام عند النشر إلى رئيس القطاع باعتباره أيضاً الناطق الرسمي للهيئة ولدية صلاحيات والنشر.

بدأت في الآونة الأخيرة نشر قضايا الفساد التي تتعاطى معها لكن لا يتم النشر بذكر أسماء المتهمين فيها لما يسببه ذلك من آثار عليهم وعلى سمعتهم قبل صدور حكم قضائي بات وفقاً للقانون، فالناس يشكلون ضغطاً على الهيئة في محاولة معرفة ماذا عملت الهيئة منذ تأسيسها وهذا ربما هو ما دفع الهيئة إلى تزويد وسائل الإعلام بعموم القضايا التي تتعاطى معها والإجراءات المتخذة إزاءها.

لا يقتصر دور قطاع الإعلام على الجمهور الداخلي (الهيئة) إنما يركز كذلك على الجمهور الخارجي وبالذات وسائل الإعلام والمجتمع المدني باعتبارهما شركاء في مكافحة الفساد كل حسب أدواته ووسائله.

4- علاقة الهيئة بالجهات الأخرى.

العلاقة بين الهيئة والجهات ذات العلاقة لا يزال يشوبها الكثير من الإشكاليات خصوصاً العلاقة مع الجهات التي ترتبط بالهيئة ارتباطاً مباشراً مثل: السلطة القضائية ممثلة في (مجلس القضاء الأعلى- النيابة العامة -نيابة الأموال العامة -وزارة العدل -الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة -اللجنة العليا للمناقصات -مجلس النواب -مجلس الوزراء - لجنة مكافحة غسيل الأموال -أجهزة مكافحة الفساد في وزارة الداخلية والأمن القومي).

مناقشة النتائج

بعد استقراء قوانين هيئة مكافحة الفساد ومدى التزامها بقواعد الإفصاح والشفافية وحق الجمهور في الحصول على المعلومات وقوانين الهيئة المنظمة، فقد تبين أن هناك تداخلاً في بعض نصوص مواد القانون وتعارضاً في البعض الآخر نستشهد بأبرزها في الآتي:

- ♦ يدعو القانون إلى تعزيز الشراكة مع وسائل الإعلام كما تنص المادة (8) الفقرة (11)؛ لكنه في المقابل يحظر على أعضاء الهيئة أو موظفيها التعاطي معها بخصوص قضايا الفساد حسب منطوق المادة (16) الفقرة (أ) والتي تقول: يحظر على العاملين في الهيئة إفشاء أي سر أو معلومة أو بيانات وصلت إلى علمهم بسبب أدائهم لمهامهم أثناء التحري أو التحقيق في جرائم الفساد.
- ♦ تباشر الهيئة من تلقاء نفسها التحري والتحقق في جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة، لكنها بالمقابل لا يمكنها نشر أي تفاصيل متعلقة بجرائم النشر إلا بعد صدور حكم قضائي بشأنها كما نصت المادة (16) الفقرة (ب) والتي تلتزم الهيئة بنشر كافة المعلومات والبيانات بشأن جرائم الفساد بعد ثبوتها بحكم قضائي بات..
- ♦ تعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين المنصوص عليها في المادة (25) بحاجة إلى تعزيز الدور الإعلامي والتوعوي مع إبراز الإجراءات التنفيذية بشأن الفاسدين وهذا لا يتأتى في ظل الوضع القانوني الراهن الذي يرى أن محاسبة الفاسدين الكبار وعملية مراقبتهم والتحري عنهم مثل الوزراء وغيرهم، وهي مسؤولية الآليات الوطنية الأكبر من الهيئة وقدراتها.
- ♦ نصت المادة (35) من القانون أن للهيئة الحق في مخاطبة واستدعاء المعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بالفساد وفقاً للتشريعات النافذة، وهذا يتعارض مع بعض التشريعات التي تقصر حق الاستجواب والتحقيق لبعض الفئات الوظيفية الأدنى الذين لا يتمتعون بالحصانة؛ فيما تركت الوزراء ونوابهم لمحاسبتهم بقرار من رئيس الجمهورية.
- ♦ نصت المادة (24) من القانون أن على كل شخص علم بوقوع جريمة من جرائم الفساد الإبلاغ عنها إلى الهيئة أو الجهة المختصة مع تقديم ما لديه من معلومات حولها لتتولى دراستها للتأكد من صحتها واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها، كما نصت المادة (44) الفقرة (ب) أن على كل من علم من الموظفين العموميين أثناء تأديته لوظيفته أو بسبب ذلك بوقوع جريمة من جرائم الفساد أن يبلغ عنها فوراً إلى الهيئة أو الجهة المختصة مع تقديم ما يتوافر لديه من معلومات حولها؛ لكن واقع الحال يتطلب اتخاذ إجراءات طويلة تجعل من الصعب

تنفيذ نصوص هذه المواد من القانون.

- ◆ نصت المادة (14) والمادة (26) من قانون الذمة المالية أن تحاط كافة الإقرارات المالية المقدمة من الفئات المشمولة بالقانون بالسرية التامة ويمنع تداولها ولا يجوز نسخها أو إفشاؤها أو الاطلاع عليها من قبل الغير أيا كانت ما عدا الجهات المحددة في المادة (12) والتي حصرتها بالهيئة والجهات المختصة بالتحقيق.

توصيات ومقترحات

- ◆ ضرورة تعزيز الكادر الإعلامي في قطاع الإعلام بالهيئة بشريا ومهنيا حتى يستطيع أن يؤدي دوره الإعلامي والتوعوي تعزيزا لمبدأ الشفافية والإفصاح في قضايا الفساد ومد الجمهور بالمعلومات اللازمة ومد جسور التعاون المشترك عن طريق خلق شراكة تعاون استراتيجية مع وسائل الإعلام المختلفة، وهذا لن يتأتى في ظل النقص الواضح للكادر الإعلامي في الهيئة.
- ◆ ضرورة تفعيل قاعدة البيانات والمعلومات لدى قطاع الإعلام والتوعية بالهيئة وإتاحتها للجمهور والإعلاميين تعزيزا لمبدأ الإفصاح والشفافية وحق الحصول على المعلومة.
- ◆ ضرورة الكشف والإفصاح عن التقارير الدورية المرفوعة إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب للجمهور حتى يستطيع التفاعل والتجاوب معها بدلا من أن تظل حبيسة الأدراج، وهي بهذا الفعل تخالف روح للقانون ومبدأ الشفافية والإفصاح.
- ◆ ضرورة المساواة في المساءلة والمحاسبة والعقاب بين مختلف موظفي قطاعات الدولة صفيرا كان أم كبيرا، فليس عدلا أن ينال موظف أقل مرتبة إجراءات عقابية أو إجرائية صارمة فيما يمارس القانون الحماية لمرتكب جريمة الفساد أو يعامله بشكل أكثر حماية لكونه موظفا من فئة شاغلي الوظائف العليا.
- ◆ عدم ربط الإفصاح عن قضايا الفساد بالقضاء مادامت الهيئة وعبر قطاعاتها المختلفة والجهات ذات العلاقة قد قامت باستكمال إجراءات التأكد والتثبت من حالات الفساد، لان ذلك قد يعيق من سرعة البت في القضايا المكتشفة ويشكك من مصداقية الهيئة كجهة حيادية مستقلة.

♦ يجب إعادة هيكلة صياغة بعض بنود القانون تلافياً للتداخل والتضارب بين الهيئة ومن في حكمها حتى تؤدي الهيئة دورها الريادي في ممارسة ومقارعة الفساد والفاستدين إلى أن يتم استئصالهم من مختلف أجهزة ومرافق الدولة.