INAI
هيئة النفاذ إلى المعلومة
INSTANCE D'ACCÈS À L'INFORMATION
ACCESS TO INFORMATION AUTHORITY

INPDP
الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية
INSTANCE NATIONALE DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES
NATIONAL AUTHORITY FOR PROTECTION OF PERSONAL DATA

التوفيق بين الحق في النفاذ إلى المعلومة وحماية المعطيات الشخصية

دليل عملي توجيهي

Projet d'appui aux instances indépendantes en Tunisie

Financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe

UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre par le Conseil de l'Europe

في تونس، كما في أي مكان آخر، تبين الممارسة أن الفصل بين الحق في الوصول إلى المعلومات وحماية البيانات الشخصية ليس بديهيا، بما أن هذين المبدأين الأساسيين لأي دولة ديمقراطية يبدوان متناقضين للوهلة الأولى. وليس من السهل التوفيق بينها عندما يتضمن طلب النفاذ إلى وثيقة رسمية بيانات شخصية. ويجب على الأشخاص المسؤولين عن اتخاذ القرار ألا يقوموا بإجراء تحليل معمق لظروف الوضعية فحسب، بل أيضا بتحقيق توازن دقيق بين المصالح المعنية.

والهدف من هذا الدليل هو تيسير مهمة الموظفين العموميين عن طريق تزويدهم بالأدوات اللازمة لاتخاذ قرار سليم ومدروس ومتوازن، دون اشتراط أن تكون لديهم معرفة قانونية متقدمة أو إجبارهم على التفكير بشكل معقد. وعلى الرغم من أن هذه الوثيقة موجهة أساسا إلى الإدارة العمومية، فإنها توفر أيضا معلومات مفيدة للأشخاص الذين يمارسون حقهم في النفاذ إلى المعلومة.

هذا الدليل متاح أيضا على المواقع الإلكترونية لهيئة النفاذ إلى المعلومة (INAI) (www.inai.tn).

والهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية (INPDP) www.inpdp.tn

برنامج التنفيذ
مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي :
دعم الهيئات المستقلة في تونس

فريق المشروع
آن بوير دونارد، إكرام بن ساسي، هالة رزوقة

التحرير
أ. برتيل كوتي

التصميم الجرافيكي والطباعة
شركة إمباكت
تونس، 2022

تم إنتاج هذا المنشور بدعم من الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا في إطار «مشروع دعم الهيئات المستقلة في تونس».
لا يمكن اعتبار الاتحاد الأوروبي أو مجلس أوروبا مسؤولين عن الاستخدام الذي قد يتم للمعلومات التي يحتوي عليها.

الفهرس

I. مقدمة
لماذا هذا الدليل، لمن هو موجه، كيف يمكن استعماله ؟ 4

II. السياق 6

أ. التحديات 7
ب. الإطار القانوني ذي الصلة 7

1. تكريس دولي مزدوج
2. حماية وطنية قوية
3. الملاءمة بين الحق في النفاذ إلى المعلومة وحماية الحياة الخاصة المعطيات الشخصية
   1.3. عموميات
   2.3. موازنة المصالح
   3.4. القواعد الثابتة
   4.3. التنفيذ

III. إجراء دراسة طلب النفاذ إلى وثيقة تحتوي على معطيات شخصية 12

أ. على وجه العموم 13
ب. على وجه التفصيل 14

1. البحث عن قاعدة ثابتة محتملة
2. تحديد مصلحة عامة (أو خاصة) مهيمنة
3. طلب موافقة الشخص المعني
4. محاولة إخفاء الهوية في الوثيقة المطلوبة
5. مبدأ التناسب
   1.5. عموميات
   2.5. عوامل لصالح الشفافية
   3.5. عوامل لصالح الإبقاء على سرية الوثيقة

رسم بياني موجز 18

IV. الخاتمة 21

أراء الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية حول النفاذ للمعلومة غير منشورة حاليا على موقعها 23

ا. مقدمة

لماذا هذا الدليل، لمن هو موجه، كيف يمكن استعماله ؟

لقد أثبتت الممارسة في تونس وخارجها، أن العلاقة بين الحق في النفاذ إلى المعلومة وحماية المعطيات الشخصية ليست بديهية، لأن هذين الحقين الأساسيين يعدان من اللبنات الأساسية لبناء دولة ديمقراطية. وللوهلة الأولى يبدو كل من حق النفاذ إلى المعلومة وحق حماية المعطيات الشخصية متضاربان، لدرجة أنه ليس من السهل التوفيق بينها عندما تحتوي الوثيقة الرسمية موضوع طلب النفاذ على معطيات شخصية. يجب ويتوجب حينئذ على الشخص المكلف باتّخاذ القرار في مطلب النفاذ في ألا يقوم فقط بتحليل متعمّق لمشروعية الطلب، بل يجب عليه أيضًا إجراء إعمال مبدأ التناسب بين حق النفاذ إلى المعلومة وما تتضمنه الوثيقة من معطيات شخصية يتعين حمايتها.

إن الهدف من هذا الدليل التوجيهي هو تسهيل مهمة الموظفين العموميين من خلال تزويدهم بالأدوات اللازمة التي تمكنهم من اتخاذ قرار مؤسس ومدروس ومتوازن، وهذا دون مطالبتهم بالحصول على معرفة قانونية معمقة أو إجبارهم الخوض في مسائل معقدة. إذ أنه وعلى الرغم من أن الوثيقة موضوع مطلب النفاذ تكون مخصصة في المقام الأول للإدارة العامة العمومية، إلا أنها قد توفر أيضًا معلومات مفيدة للأشخاص الذين يمارسون حقهم في طلب النفاذ.

ينقسم الدليل إلى جزئين. يحتوي الجزء الأول على شرح للتحديات التي تواجه مبدأ التناسب، إذ يتم خلاله بشكل خاص شرح الأهداف ذات الصلة بحماية المعطيات الشخصية والحق في النفاذ إلى المعلومة فيما يتعلق بوظائف الدولة، فضلاً عن تحديد الأنظمة القانونية التي تحكم هاذين الحقين. فيما يحتوي الجزء الثاني من الدليل على وضعيات تطبيقية وهو موجه مباشرة أساسا إلى طلبي الحصول على وثيقة تتضمن معطيات شخصية في إطار حق النفاذ إلى المعلومة. ويتعرض هذا الجزء إلى الإجراءات الواجب اتباعها قصد معالجة مثل هذه الطلبات بشكل مناسب. ويتم من هذا المنظور إيلاء اهتمام خاص للعناصر التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار خلال مختلف مراحل اتخاذ القرار.

ويعد هذا الدليل نتاجا للتعاون بين هيئة النفاذ إلى المعلومة (INAI) والهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية (INPDP). وتعرب هاتان الهيئتان عن امتنانهما للاتحاد الأوروبي ولمجلس أوروبا، إذ لولا دعمهما المالي واللوجستي، لما كان إنجاز هذا المشروع التعليمي والتوفيقي ممكنًا.

II. السيـــاق

أ.التحديـــات

يعتبر كل من الحق في النفاذ إلى المعلومة والحق في حماية المعطيات الشخصية ركيزتين أساسيتين للديمقراطية.

فاعتبارا لمبدإ الشفافية، فإن الأمر لا يتعلق بالتبادل الحر للمعلومات أو مناقشة الأفكار فحسب، بل يتعلق أيضًا بمراقبة المواطنين للدولة وأجهزتها. ولتحقيق هذه الغاية، فإنه لكل شخص الحق بطريقة فعلية في النفاذ إلى الوثائق التي تنشؤها وتحتفظ بها السلطات العمومية. وغني عن القول، أنه في هذه الأوقات التي تنتشر فيها المعلومات المضللة على الشبكات الاجتماعية، من المهم أكثر من أي وقت مضى أن يتمكّن المواطنون من جمع معلومات موثوقة وكاملة عن أنشطة هذه السلطات.

أما فيما يتعلق بالحياة الخاصة، فإنه يجب تكريس حق كل شخص في التمتع بمجال شخصي يضمن له حدا من الخصوصية، يمكّنه من حماية حياته الخاصة وشخصيته. ولكن هذا ليس كل شيء، إذ يتعلق الأمر أيضًا بمنح الفرد السيطرة الكاملة على استخدام معطياته الشخصية. أي بمعنى آخر، يجب أن يكون قادرًا على تحديد ما يجب أن يظل سراً وما يمكن كشفه. ويساهم كل من مبدأ الحفاظ على السرية والحق في تقرير المصير المعلوماتي في حماية الحياة الخاصة.

من الواضح أن المبادئ الأساسية للشفافية في أنشطة سلطات الدولة وحماية الحياة الخاصة تبدو في الواقع في آن واحد متضاربة ومتكاملة. لذلك، يجب التنسيق بينها. وهكذا فإن ديباجة اتفاقية حماية الأشخاص فيما يتعلق بالمعالجة الآلية للمعطيات الشخصية لمجلس أوروبا المؤرخة في 28 جانفي 1981 (الاتفاقية 108)، والتي أصبحت تونس طرفا فيها منذ 2017، تقر «بضرورة التوفيق بين القيم الأساسية في احترام الحياة الخاصة وحماية المعطيات الشخصية في المجال الدولي مما يسهل التدفق الحر للمعلومات بين الشعوب».

«و بشكل متبادل، فإنّ اتفاقية مجلس أوروبا بشأن النفاذ إلى الوثائق العمومية (اتفاقية ترومسو المؤرخة في 8 أوت 2009) أدرجت في توطئتها احترازا حول إتاحة الوثائق العمومية المتعلّقة بـ «حماية حقوق ومصالح أخرى شرعية»، وهو ما جاء بالفصل الثالث (3) من الاتفاقية المذكورة الذي نص على ما يلي «... الحياة الخاصة والمصالح الأخرى الخاصة الشرعية».

إن الحاجة إلى هذا التنسيق تظل ذات أهمية قصوى، لأن الحق في النفاذ إلى المعلومة وحماية المعطيات الشخصية يكرسان هدفا مشتركا. إذ أن كلاهما يميل إلى جعل الدولة مسؤولة عن المعلومات التي تحتفظ بها؛ والتي لم تعد قادرة على التخلص منها بالشكل الذي تراه مناسبا، فهي تبقى خاضعة لالتزامات تتعلق بجمعها وتخزينها واستخدامها والكشف عنها. لذلك، فإن القواعد الخاصة بالنفاذ إلى المعلومة وتلك المتعلقة بحماية المعطيات الشخصية تساهم معا ولكن كل على طريقتها الخاصة، في الإدارة الرشيدة للمعطيات التي تحتفظ بها السلطات العمومية.

ب. الإطار القانوني ذي الصلة

1. تكريس دولي مزدوج

إن كل من الحق في النفاذ إلى المعلومة وحماية الحياة الخاصة مكفولان قانونا بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966. هذا النص تم اعتماده برعاية الأمم المتحدة وصادقت عليه تونس في 1969. يشير هذا النص الدولي في الفصل 17 على أنه «لا يجوز تعريض أي شخص للتدخل التعسفي أو غير القانوني في حياته الخاصة أو أسرته أو منزله أو مراسلاته، ولا لأي هجمات غير قانونية على شرفه وسمعته» وبالمثل، ينص الفصل 19 منه، أن حرية التعبير «تشمل حرية البحث عن المعلومات».

كما أن الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان، الذي صادقت عليه تونس، يحمي أيضًا، وإن كان بعبارات أكثر عمومية، الحق في المعلومة، في الفصلين 9 منه.

2. حماية وطنية قوية

تتمتع كل من حماية الحياة الخاصة، وفي امتدادها حماية المعطيات الشخصية، والحق في النفاذ إلى المعلومة بشرعية عالية المستوى في إطار الدولة التونسية.

أولاً، يكرسهما دستور 2022 صراحةً، وهكذا ينص الفصل 30 على أنه : «تحمي الدولة الحياة الخاصة وحرمة المنزل وسرية المراسلات والاتصالات والمعطيات الشخصية». أما الفصل 38 فيؤكد أن «الدولة تضمن الحق في المعلومات والحق في النفاذ إلى المعلومات».

يتم تحديد الطرق المختلفة لممارسة هذين الحقين الأساسيين بالتفصيل في قانونين أساسيين، أي في نصوص قانونية تتفوق هرميًا على القوانين العادية لكنها تكون متلائمة مع المعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل الجمهورية التونسية. هذه القوانين الأساسية هي القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004، المتعلق بحماية المعطيات الشخصية، والقانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

من خلال منحه اعترافًا دستوريًا وعبر قوانين أساسية، تضع المنظومة القانونية التونسية حماية المعطيات الشخصية والحق في النفاذ إلى المعلومة على قدم المساواة وفي حالة حدوث نزاع، لا تحظى أي الحقين بالأسبقية على الآخر. وبالتالي، يجب العمل على التوفيق بينهما.

ويوصى أيضًا باتباع نهج ملائم مع اللائحة العامة الأوروبية لحماية المعطيات الشخصية (2016/679) التي تؤكد في الفصل 86 منها على أنه «يجوز تقديم المعطيات الشخصية التي تظهر في الوثائق الرسمية التي تحتفظ بها سلطة عامة أو هيئة عامة أو هيئة خاصة لأداء مهمة للمصلحة العامة (...) من أجل التوفيق بين حق الجمهور في النفاذ إلى الوثائق الرسمية والحق في حماية المعطيات الشخصية بموجب هذه اللائحة».

3. الملاءمة بين الحق في النفاذ إلى المعلومة وحماية المعطيات الشخصية

1.3. عموميات

تقوم بعض البلدان بإعمال هذه الملاءمة الضرورية من خلال وضع قائمة بأنواع المعطيات الشخصية التي يتعذر النفاذ إليها (مثل المعطيات الطبية) أو أنواع الوثائق التي يتعذر النفاذ إليها (مثل ملفات الترشح في الوظيفة العمومية)؛ على العكس من ذلك، يمكن استكمال هذه القائمة السلبية بقائمة إيجابية من المعلومات تكون علنية بشكل إلزامي (مثل عمليات التدقيق في الهياكل الادارية). سميت هذه التقنية التشريعية **بالمعايير العامة الثابتة**، لأن المشرع توقع حصول تضارب بين الحق في النفاذ إلى المعلومة وحماية المعطيات الشخصية بشكل ما، حسب طبيعة المعلومات المعنية، وحسمها بشكل واضح.

لقد اختارت بلدان أخرى طريقة أخرى للملاءمة، وهي أدق، لأنها تأخذ بعين الاعتبار الوضعيات المختلفة وذلك بتطبيق **مبدأ التناسب**. في هذه الحالة، يعود الأمر إلى السلطة المتلقية لطلب النفاذ إلى وثيقة تحتوي على معطيات شخصية موازنة الحقوق المتعارضة وفقًا للظروف الخاصة لكل وضعية.

إن لكلتا الطريقتين مزايا وعيوب، وقد اختار المشرع التونسي مقاربة مختلطة: كقاعدة عامة، يسود مبدأ التناسب. ومع ذلك، في بعض الحالات المحددة جيدًا، يتم تطبيق معايير ثابتة.

2.3. موازنة المصالح

لقد تعرض الفصل 24 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 إلى الحق في النفاذ إلى المعلومة. إذ تنص الفقرة الأولى منه صراحة، على الحياة الخاصة وحماية المعطيات الشخصية كاستثناءات لمبدإ الشفافية.

إن للحياة الخاصة مفهوم قانوني يصعب تحديد معالمه بدقة. إذ يتفق الفقه وفقه القضاء، مع ذلك، على التأكيد على أنه يتضمن بشكل خاص معلومات تتعلق بالحياة الأسرية للشخص (الزواج، والطلاق، والبنوة)، والحالة الصحية، والمعتقدات الدينية، والسياسة، والوضع المالي، والتوجه الجنسي أو العقوبات الجنائية أو العقوبات الإدارية... ويرجع إلى فقه القضاء حسب الوضعية تحديد الحدّ الذي يفصل بين مكونات الحياة الخاصة والحياة العامة للفرد.

أما بالنسبة لمفهوم المعطيات الشخصية، فهو يغطي «جميع المعلومات مهما كان مصدرها أو شكلها والتي تجعل شخصا طبيعيا معرّفا أو قابلا للتعريف بطريقة مباشرة أو غير مباشرة» (الفصل 4 من القانون عدد 63 لسنة 2004). إن كل خاصية متعلقة بالطابع الفردي للشخص من شأنها أن تدخل في نطاق هذا التعريف. من ذلك على وجه الخصوص، كل خاصية جسدية (ساق مبتورة ...)، أو فسيولوجية (بصمات الأصابع ...)، أو وراثية (الحمض

النووي ...)، أو اجتماعية (اللوحة المنجمية لسيارة ...) أو ثقافية (تصفيفة شعر خاصة ...) كما يدرج بها اليوم تسجيلات وسائل الحماية البصرية أو التنقلات التي يقوم بها الشخص عبر تتبع تموقعهم الجغرافي أو نتائج التصنيف وتقييم التصرفات التي يقوم بها الأشخاص.

يحمي القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004 فقط المعطيات المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين (الفصل 4). إذا لا يمكن للأشخاص الاعتباريين المطالبة بحماية معطياتهم الشخصية على هذا النحو، إلا أنه بإمكانهم أن يتمتعوا بحد من السرية في نطاق الحماية العامة للحياة الخاصة.

ويبقى من المهم التأكيد على أن الاستثناءات التي تتعلق بالحياة الخاصة وحماية المعطيات تكون في إطار ممارسة حق النفاذ للمعلومة نسبية (الفصل 24 الفقرة 2 من القانون عدد 22 لسنة 2016)؛ إذ يمكن بالفعل رفضها، في هذه الحالة، إذا كانت المصلحة العامة في الكشف على الوثيقة التي تحتوي على معطيات شخصية تفوق المصلحة الخاصة للشخص المعني في الحفاظ على سريتها. وهوما يستمد من أمثلة من فقه قضاء الهيئة الوطنية للنفاذ إلى المعلومة:

القرار 2018/51: سادت المصلحة العامة في معرفة أسباب وانعكاسات المخالفات الجسيمة (الفساد على وجه الخصوص) في المرفق العام للرياضة على مصلحة أبطال اللعبة في عدم الكشف عن هويتهم.

القرار 2018/92: أعطيت الأولوية للمصلحة العامة المتمثلة في ضمان الشفافية الكاملة في إجراءات انتداب المدرسين على المصلحة الخاصة للمترشحين في الحفاظ على سرية معطياتهم الشخصية. في هذه الحالة، كان من الضروري إثبات نزاهة وحياد هذه الإجراءات للجمهور.

من ناحية أخرى، فإنه إذا كانت المصلحة الخاصة في الحفاظ على سرية المعطيات الشخصية لها وزن أكبر، فإنه لن يتم اطلاع الغير عليها. إذ يحجر الفصل 47 من القانون عدد 63 لسنة 2004 صراحة إحالة المعطيات الشخصية إلى الغير دون موافقة الشخص المعني.

أمثلة عملية:

قرار هيئة النفاذ إلى المعلومة 2019/331: رفض طلب النفاذ إلى قوائم أسماء أساتذة الجامعات الأعضاء في نقابات التعليم العالي على أساس أن الكشف عنها تنتهك حرية تكوين الجمعيات للأساتذة.

قرار هيئة النفاذ إلى المعلومة رقم 2019/351: عدم وجود اهتمام عام بإبلاغ التفاصيل المصرفية وطبيعة العلاقات المصرفية لعميل أجنبي للبنك المركزي التونسي.

مع ذلك، لن تظل الوثيقة المطلوبة غير ممكن النفاذ إليها في المطلق. إذ وفقًا للفصل 27 من القانون عدد 22 لسنة 2016 2016/22، الذي يجسّد المبدأ العام للتناسب من خلال النص على التقليص من السرية، سيتم إبلاغه إلى الطالب، ولكن فقط جزئيا. أي بعبارة

أخرى، بدون المعطيات الشخصية التي يجب أن تظل سرية، والتي سيتم اخفاؤها عن طريق الفسخ أو المحو أو الحذف.

3.3. القواعـــد الثابتـــة

يضع الفصل 26 من القانون عدد 22 لسنة 2016 قاعدتين ثابتتين تدعمان مبدأ الشفافية. تنص الأولى على «المعلومات الضرورية بغاية الكشف عن الانتهاكات الفادحة لحقوق الإنسان أو جرائم الحرب أو البحث فيها أو تتبّع مرتكبيها، ما لم يكن في ذلك مساس بالمصلحة العليا للدولة»؛ أما الثانية فإنها تستجيب للحاجة إلى التعامل مع «تهديد خطير للصحة أو السلامة أو المحيط أو جراء حدوث فعل إجرامي».

يحدد هذا القانون نفسه في الفصل 25 قاعدة ثابتة لتكريس السرية : يجب عدم الكشف عن هوية المبلغين عن المخالفات أو المبلغين في أي ظرف. من المهم حماية هؤلاء الأشخاص من التدابير الانتقامية أو أعمال الانتقام؛ لذلك، سيكون من الضروري فقط الكشف عن الوثيقة المطلوبة جزئيا وفقًا للفصل 27 (انظر أعلاه الفقرة ب.) إذا تم إخفاء المعلومات التي من المحتمل أن تحدد بشكل مباشر أو غير مباشر هوية الشخص المعني بشكل كامل (قرارات هيئة النفاذ إلى المعلومة 2018/197 و2019/297).

لم يتولّى القانون الأساسي عدد22 لسنة 2016 إدراج قواعد عامة على سبيل الحصر فقد وضع المشرع عدة قواعد من هذا النوع –معظمها يفرض السرية– في نصوص تشريعية أخرى.

4.3.التنفيـــذ

ينشئ القانونان الأساسيان من جهة هيئة خاصة مسؤولة عن تقديم المشورة ومراقبة تنفيذ كل قانون منهما: تم تكليف تنفيذ القانون عدد 63 لسنة 2004 إلى الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية، والقانون عدد 22 لسنة 2016 إلى هيئة النفاذ إلى المعلومة. ومن جهة أخرى فإن هيئة النفاذ تعتبر سلطتي استئناف ضد القرارات التي تتخذها الهياكل المعنية بهذا الحق.

في حالة الطعن في قرار رفض مطلب النفاذ إلى وثيقة تحتوي على معطيات شخصية، فإن من اختصاص هيئة النفاذ إلى المعطيات اتخاذ القرار (الفصلان 30 و37 من القانون عدد 22 لسنة 2016) حتى لو كان الرفض معللا بخطر جسيم يتمثل في انتهاك الحياة الخاصة أو حماية المعطيات في حالة تقديم الوثيقة.

مع ذلك، فقد حرص المشرع على ضمان مراعاة المسائل المتعلقة بالحياة الخاصة وحماية المعطيات بشكل كاف من قبل هيئة النفاذ إلى المعلومة: يوجد «ممثل» للهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية كعضو في هيئة النفاذ إلى المعلومة (الفصل 41 من القانون عدد 22 لسنة 2016) على الرغم من أن شروط ومعايير تعيينه تبقى قابلة للنقاش.

III. إجراء دراسة طلب النفاذ إلى وثيقة تحتوي على معطيات شخصية

أ. على وجه العموم

وتتخذ هذه الدراسة شكل قائمة مرجعية من خمس محطات :

- **المحطة الأولى**: هل هناك معيار ثابت ملائم ينطبق في وضعية الحال؟
- **المحطة الثانية**: هل هناك مصلحة عليا، عامة أو خاصة (على غرار الحياة الخاصة أو حماية المعطيات الشخصية)، تحول دون تقديم الوثيقة المطلوبة؟
- **المحطة الثالثة**: هل يوافق الشخص المعني بالأمر على الكشف على معطياته الشخصية؟
- **المحطة الرابعة**: هل من الممكن تقديم الوثيقة المطلوبة مع إخفاء الهوية بشكل تام؟
- **المحطة الخامسة**: ترجيح المصالح المعنية.

في حالة الرد الإيجابي على هذه الأسئلة المطروحة، تنتهي إجراءات فحص طلب النفاذ في هذه المرحلة. أما إذا كانت الإجابة بالنفي، فسيستمر النظر في المطلب في مرحلة ثانية.

يجب استكمال المحطات الخمسة بالترتيب المشار إليه، لأنه من المستحسن تقليل الاجراءات قدر الإمكان واللجوء فقط كآخر حلّ إلى وسيلة دقيقة ومعقدة تتمثل في تحديد التوازن بين مصلحة الحياة الخاصة للشخص المعني وحقه في السرية من جهة والمصلحة في العلنية للطالب.

أخيرا، تجدر الإشارة إلى أن هذا الإجراء لا يأخذ بعين الاعتبار وضعية محددًة وهي المرتبطة بالنفاذ إلى المعطيات الشخصية المتعلقة بالشخص نفسه. هذه أداة تحكم الشخص المعني في معالجة معطياته. فإن هذا الحق في النفاذ مشمول بتشريعات حماية المعطيات التي تحدد شروط تنفيذه في الفصول من 32 إلى 41، و54 من القانون عدد 63 لسنة 2004. وتكون في هاته الحالة سلطة الاستئناف ضد رفض السماح بالنفاذ إلى المعطيات الشخصية من الاختصاص الحصري للهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية.

لا تزال هناك إشكالية تتعلق بطلبات النفاذ التي تستهدف الوثائق المختلطة، أي التي تحتوي على معطيات شخصية للمتقدم بطلب النفاذ للمعطيات الشخصية وأيضا لمعطيات تتعلق بأطراف أخرى أو على معطيات مخفية الهوية. يعتمد الحل على النذر في ما إذا كان من الممكن فصل المعطيات أم لا. إذا أمكن بسهولة فصل المعطيات الشخصية للطالب، فإن النفاذ إليها سيخضع لتشريعات حماية المعطيات الشخصية بينما يخضع النفاذ إلى المعطيات الأخرى لتشريعات النفاذ للمعلومة، أما إذا لم يكن الفصل ممكنا، فسوف تحكم تشريعات حماية المعطيات الشخصية النفاذ إلى الوثيقة بأكملها.

ب. على وجه التفصيل

1. البحث عن قاعدة ثابتة محتملة

تعد الخطوة الأولى سهلة نسبيا، لأنها تتكون من البحث عن قاعدة ثابتة محتملة تنطبق مباشرة على وضعية الحال، وهي قاعدة من شأنها أن تسمح منذ البداية إما بالكشف عن المعلومات المطلوبة أو الحفاظ على سريتها. لا يمكن الاقتصار في البحث على دراسة القانون عدد 22 لسنة 2016. وتجدر الإشارة إلى أن القواعد الثابتة الثلاث الواردة في هذا النص ليست هي الوحيدة. فقد نصت قوانين خاصة أخرى على قواعد ثابتة أخرى مختلفة (انظر أعلاه. (II. ب.3. ت.)).

كما أشارت الهيئة في قراريها عدد 2018/197 و2019/195، إلى القاعدة الثابتة مطلقة بطبيعتها، عندما توجد وضعية تستوفي جميع شروط التطبيق المنصوص عليها في القاعدة الثابتة، وبذلك تُحرم السلطة متلقية الطلب من أي سلطة تقديرية؛ ويجب عليها بعد ذلك الاستجابة لطلب النفاذ بشكل مطلق وبسيط أو رفضه (اعتمادًا على المحتوى الإيجابي أو السلبي للقاعدة الثابتة المعمول بها). نظرًا لأن المشرع نفسه فصل في التنازع بين الشفافية وحماية الحياة الخاصة. فلا يمكن أخذ أي عامل آخر في الاعتبار يميل إلى الكشف أو السرية.

2. تحديد مصلحة عامة (أو خاصة) مهيمنة

إن حماية الحياة الخاصة والمعطيات الشخصية ليست الأسباب الوحيدة التي تبرر رفض طلب النفاذ إلى وثيقة رسمية. الفصل 24 الفقرة 1 من القانون عدد 22 لسنة 2016 ينص على خمسة أسباب أخرى. ثلاثة منها عامة بطبيعتها: الدفاع الوطني والأمن العام والعلاقات الدولية؛ واثنان لهما طبيعة خاصة: الملكية الفكرية بشقيّها حق المؤلف والحُقوق المجاورة من جهة وحقوق الملكية الصناعية من جهة أخرى. وخلافًا للمبدأ الأساسي المتعلق بشفافية الأعمال التي تنجزها الدولة، يجب تفسير هذه الاستثناءات جميعًا بشكل ضيق.

هذا من شانه أن يفسر أنه إذا كان تقديم الوثيقة المطلوبة يمكن أن يتسبب في ضرر جسيم بالنظر لأحد الأسباب الخمسة المذكورة أعلاه. علاوة على أنه يجب تغليب حماية المعلومة على مصلحة طالبها.

وسيتم في هذه الحالة رفض طلب النفاذ.

3. طلب موافقة الشخص المعني

بموجب المبدأ العام والمتعلق بسيادة الشخص على معطياته الشخصية (انظر أعلاه (II ه.1))، فإن الأمر يظل متروكا له لتحديد كيفية استخدام معطياته. وبالتالي، إذا وافق على المعالجة، فيمكن القيام بها؛ ويكون من الضروري أن يكون الشخص المعني قد تم إعلامه على النحو الذي يجب بشروط وانعكاسات هذه المعالجة. وفي هذه الحالة يمكن إحالة المعطيات الشخصية للشخص الذي طلب النفاذ إليها على أساس الموافقة للشخص المعني.

إذا كان الشخص المعني قد وافق على إحالة معطياته واطلاع الغير عليها قبل تقديم طلب النفاذ إلى المعلومة وفقا للقانون عدد 22 لسنة 2016 المتعلّق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، فإنه سيتم تمكينه من الوثيقة المطلوبة على الفور؛ وينطبق الشيء نفسه إذا كان الشخص المعني بالمعطيات قد جعل منها متاحة للجميع (على سبيل المثال، إذا كان قد نشرها على موقعه الشخصي على الأنترنت). إلا أنه في حالة عدم وجود موافقة مسبقة، صريحة أو مستخلصة بشكل لا لبس فيه من الظروف، فإنه يكون من المتجه الاتصال بالشخص المعني لمعرفة إذا كان موافق على تقديم المعلومات التي تتضمن معطياته الشخصية.

ولكي تكون الموافقة مقبولة قانونا، يجب أن تكون قد صدرت وفقًا للشروط المنصوص عليها في الفصول 27 إلى 31 من القانون عدد 63 لسنة 2004؛ على وجه الخصوص، يجب أن تكون صريحة وكتابية أو تترك أثرا كتابيا. أما إذا كانت المعطيات المطلوبة تتعلق بطفل، فإن القرار يعود قانونا لولي أمره ولقاضي الأسرة. وفي جميع الحالات، يجب إعلام الشخص المطلوب الحصول على موافقته بوضوح بظروف طلب النفاذ، ولا سيما هوية مقدم الطلب. كما يجب تنفيذ هذه العملية بسرعة من أجل احترام المهلة الزمنية لمعالجة طلبات النفاذ، وهي 20 يومًا (الفصل 14 الفقرة 1 من القانون عدد 22 لسنة 2016). وفي حالة عدم تقديم الشخص المعني جوابه، رغم أنه تم إخطاره على النحو الواجب، فهذا يعادل موافقة ضمنية (التطبيق عن طريق القياس للفصل 20 من القانون عدد 22 لسنة 2016 الذي يؤطر حالة عدم جواب الطرف الثالث الذي قدم معلومات سرية إلى السلطة متلقية المطلب، راجع نهاية الفقرة التالية).

إن عدم الموافقة على تقديم المعطيات الشخصية لا يؤدي إلى رفض طلب النفاذ. إذ قد يتم تسليم هذه المعطيات، على الرغم من الرفض، في حالة أنه بإعمال مبدأ التناسب يتم ذلك استجابة للمصلحة المرجحة. الاستثناء هو حالة المعلومات السرية المقدمة بحرية من قبل طرف ثالث للسلطة متلقية المطلب حيث يكون رفض الموافقة في هذه الحالة بالذات ذي قيمة ملزمة (الفصل 20 ا الفقرة 1 من القانون عدد 22 لسنة 2016).

كما أنه توجد طريقة أخرى لتجاوز رفض الشخص المعني على إحالة معطياته الشخصية للغير وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من الفصل 47 من القانون الأساسي عدد 63-2004 بما يلي «ويمكن للهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية أن تمنح ترخيصا في إحالة المعطيات الشخصية عند عدم موافقة المعني بالأمر أو ورثته أو وليه الكتابية والصريحة إذا كان في الإحالة تحقيق لمصلحتهم الحيوية أو إذا كانت المعطيات ضرورية لإجراء بحوث ودراسات تاريخية أو علمية أو ضرورية لتنفيذ اتفاق يكون المعني بالأمر طرفا فيه بشرط تعهد المحال إليه بتوفير الضمانات الضرورية لحماية المعطيات الشخصية والحقوق المرتبطة بها طبق ما تحدده الهيئة وضمان عدم استعمالها في غير الغرض الذي أحيلت من أجله».

4. محاولة إخفاء الهوية في الوثيقة المطلوبة

تجسيدا لمبدأ الحد من المعطيات الشخصية المنصوص عليه في الفصل 27 من القانون عدد 22 لسنة 2016 (انظر أعلاه. (II.3 ب.))، فإن إخفاء الهوية هي عملية تتمثل في إزالة

المعطيات التي تجعل من الممكن التعرف على الشخص المعني بها، إما بشكل مباشر (الاسم، المعرف الجبائي أو رقم التأمين، وما إلى ذلك)، أو بشكل غير مباشر (المواصفات الجسدية أو ارتباط المعلومات الخاصة برخصة السياقة ...). فعادةً ما يتم ذلك إما بإزالة المعرفات عن طريق حذفها بكل بساطة أو بشطب المعطيات التي تسمح بالتعرف على الأشخاص. ويمكن بعد ذلك تسليم الوثيقة المطلوبة إلى طالب النفاذ خالية من المعطيات الشخصية.

مع ذلك، فإن إخفاء الهوية يثير مسألتين:

أولا، من المهم أن يكون هذا التدخل بإخفاء الهوية يسمح لطالب النفاذ أن يتفطن إليه. إذ في الواقع، يجب أن يكون قادرًا على إدراك أنه ليس بحوزة الوثيقة المطلوبة بالكامل؛ وإذا لزم الأمر، يكون قادرًا على الطعن فيما منع جزئيًا من النفاذ إليه (الفصل 29 من القانون عدد 22 لسنة 2016).

ثانيا: قد يحدث أن يكون إخفاء الهوية غير منطقي أو غير متناسب، وهو الحال عندما تكون:

- عمليات الحذف مكثفة لدرجة أن الوثيقة المطلوبة تصبح غير مفهومة، أو،
- العمل المطلوب لإزالة جميع المعطيات التي تعرف الشخص (على وجه الخصوص غير المباشر) هام جدا أو غير مجد لأن المعطيات الشخصية والمعطيات غير الشخصية متشابكة، أو،
- في كل مرة يرغب فيها طالب النفاذ صراحة في الرجوع إلى الوثائق المتعلقة بشخص أو أكثر تم تحديده بالاسم.

في هذه الفرضيات الثلاثة، لم يعد إخفاء الهوية ممكن؛ عندئذٍ ليس أمام السلطة متلقية الطلب إلا خيار إعمال مبدإ التناسب والموازنة بين المصالح المعنية بالطلب.

5. مبدأ التناسب

1.5. عموميات

إذا كان القانون عدد 22 لسنة 2016 ينص على إعمال مبدإ التناسب إلا أنه لا يعطي أي إشارة إلى معايير الترجيح التي يمكن أخذها في الاعتبار، ولا وزن كل منها. وبالتالي فإن قائمة هذه المعايير التي حددها هذا الدليل تعتبر نموذجية؛ وهي مبنية على فقه القضاء التونسي والأحكام المرجعية الصادرة عن السلطات الدولية أو الأجنبية.

يجب التأكيد على أن العوامل المذكورة أدناه، حتى وإن كان بعضها يؤثر تأثيرا كبيرا في هذا التوازن، إلا أنه لا تؤثر وحدها على أخذ القرار بصفة آلية لمجرد توفرها في هذه الحالة. ويتبين بذلك أنه لا يوجد أي إجراء آلي: كل حالة لها ظروفها الملموسة الخاصة بها التي يجب تحليلها وضمان تحقيق التناسب في التوازن بينها وذلك بعناية فائقة.

2.5. عوامل لصالح الشفافية

- مصلحة الجمهور في إعلامه بالمخالفات والتجاوزات المرتكبة في إدارة الممتلكات العامة (الفساد، والاختلاس، والمنح و المزايا غير مستحقة، نذكر فقط عمليات الاحتيال الأكثر شيوعا على سبيل المثال) أو أوجه القصور في إدارة الخدمات العامة (السياسات العامة غير المتسقة، التدابير غير الفعالة، التقاعس الضار، على سبيل المثال) ؛

- المصلحة العامة في شفافية عقود الصفقات العمومية، العقود العامة أو المناظرات المتعلقة بالوظائف العمومية؛

- الوثيقة المطلوبة تتعلق بحدث يثير اهتمامًا كبيرًا لدى الجمهور (الانتخابات الوطنية، على سبيل المثال) أو لها وقع كبير على عاطفة جزء كبير من المواطنين (حادث خطير، على سبيل المثال) ؛

- الدور البارز الذي يلعبه الشخص المعني بالمعلومة في المجتمع: فكلما ارتفع شأن وظيفته أو موقعه في السلم الهرمي للمسؤوليات بالدولة، يكون الكشف عن سلوكه في الأماكن العامة، ولكن أيضا في الأماكن الخاصة، متاحا أكثر. إذ على عكس المرؤوسين، يتعرض المسؤولون المنتخبون والقضاة وكبار موظفي الدولة بشكل خاص، عديد الجوانب للعلانية بسبب الثقة الكبيرة التي يضعهم فيهم المواطنون بالنظر إلى التفويض أو التكليف الذي تم تعهيدهم به.

- وجود علاقة مميزة مع السلطات العمومية ؛ قد تترتب عن الانتدابات التي تتم في الوظيفة (في هذا الصدد، تكون مسائل الترقيات أو الإقالات حساسة بشكل خاص)، أو قد تترتب من تفويض صلاحيات السلطة العمومية، أو من الاستفادة من امتيازاتها أو حتى من منح التسهيلات العامة أو غيرها من المزايا ذات طبيعة اقتصادية أو مالية.

3.5. عوامل لصالح الإبقاء على سرية الوثيقة

- الطبيعة الحساسة للمعطيات: تشكل المعطيات الحساسة فئة من المعطيات الشخصية التي ينص عليها القانون عدد 63 لسنة 2004 لزيادة الحماية بسبب طبيعتها الخاصة (الفصل 13 و14) ؛ تشمل هذه الفئة المعطيات المتعلقة بالأصل العرقي أو الجيني أو المعتقدات الدينية أو الآراء السياسية أو الفلسفية أو النقابية أو الصحية أو العقوبات أو التتبعات؛

- الانتظارات العالية للشخص المعني بالمعطيات في الحفاظ على سريتها ؛ هذا هو الحال على وجه الخصوص بالنسبة للشهادات الطبية أو تقييمات الأداء المهني أو تقييمات الصفات الأخلاقية أو اللأعداد في الامتحان أو حتى العقوبات الإدارية أو التأديبية ؛

- هشاشة وضعية الأشخاص المعنيين بالمعطيات ؛ كأن يكونوا من الأطفال، أو كبار السن، أومن الأشخاص الذين يعيشون في وضع غير مستقر، أو الأشخاص الذين يعانون من إعاقات جسدية أو عقلية، أو ضحايا الاعتداء التي تكون حياتهم الخاصة محمية بقوة القانون.

- حدة الاعتداء على الحياة الخاصة في حال الكشف على الوثيقة. إذ يمكن أن تنتج من طبيعة هذا الاعتداء المسّ بالجوانب الأكثر حميمية للحياة الشخصية للأفراد (معلومات حول الصحة، أو الميول الجنسي، أو الوضعية الأسرية)، ولكن أيضًا من إمكانية النشر اللاحق لتلك المعلومات على نطاق واسع (على سبيل المثال في وسائل الإعلام أو على شبكات التواصل الاجتماعي والشبكات).

وكذلك الاستثناءات الأخرى لمبدإ الشفافية المنصوص عليها في الفصل 24 من القانون عدد 22 لسنة 2016 (انظر أعلاه الفقرة ب.)، من المهم اشتراط أن يكون خرق الحياة الخاصة الذي قد يسببه الكشف على المعطيات الشخصية على درجة من الخطورة. بأن تكون عواقبها على الشخص المعني غير سارة أو محرجة إلى حد ما.

رسم بياني موجز

الخطوة الأولى

هل هناك قاعدة خصوصية قابلة للتطبيق ؟

- نعم ← تطبيق القاعدة : الإتاحة أو الرفض
- لا ↓

الخطوة الثاني

هل هناك مصلحة عامة أو خاصة تعارض تقديم الوثيقة؟

مصلحة الدفاع الوطني
مصلحة الأمن العام
مصلحة العلاقات الدولية
مصالح الملكية الفكرية
مصالح الأسرار التجارية

- نعم ← رفض نهائي
- لا ↓

الخطوة الثالثة

هل أعطى الشخص المعني بالمعطيات الموافقة على إتاحتها؟

- نعم
  - قبل طلب النفاذ؟ ← إتاحة الوثيقة
  - بعد طلب النفاذ؟ ← نعم ← إتاحة الوثيقة
- لا ↓

الخطوة الرابعة

أنّ إخفاء الهوية ممكن؟

- نعم ← إتاحة الوثيقة
- لا ↓

الخطوة الخامسة

ترجيح المصالح الشخصية:

– عوامل لصالح الشفافية

مقابل

– عوامل لصالح السرية

- نتيجة إيجابية ← إتاحة الوثيقة
- نتيجة سلبية ← رفض نهائي

١٧. الخاتمــة

بتفضيله إعمال مبدإ التناسب بين المصالح المتباينة، لم يعتمد المشرع التونسي الخيار الأسهل. إذ من المؤكد أن هذه الطريقة تتميز بالدقة والمرونة في بعض الجوانب، ولكنها تتطلب منكم، باعتبار أنكم معنيون في النهاية بالبت في طلبات النفاذ إلى الوثائق الرسمية التي تحتوي على معطيات شخصية، إثبات اجتهادكم ومدى اعمالكم لمبدإ التناسب.

يبقى الأمر متروك لكم، في كل مرة يتم فيها تقديم طلب نفاذ إليكم، لإيلاء أكبر قدر من الاهتمام للظروف المختلفة للقضية والعناصر الواجب أخذها بعين الاعتبار لإعمال مبدإ الموازنة، باعتبار أنه لا توجد معايير محدّدة من قبل: إذ يمكن لعنصر صغير، قد يبدو غير مهم، أن يوجّه القضية نحو تحقيق الشفافية أو، على العكس من ذلك، نحو الحفاظ على السرية. وكونوا على حذر باعتبار أن حماية الحياة الخاصة، مهما كانت مشروعة، يجب ألا يتم تحويلها عن هدفها المشروع لتكون بمثابة مكرّسة للمخالفات أو للإساءة أو للتجاوزات.

من خلال تكليفكم بمهمة التحكيم والموازنة بين قيمتين أساسيتين تقوم عليهما دولتنا، وضع المشرع ثقة كبيرة فيكم. وسيساعدكم هذا الدليل على إثبات أنكم تستحقوا ذلك، من خلال إعطائكم الأدوات اللازمة لإيجاد التناسب الصحيح بين شفافية أنشطة السلطات العمومية وحماية الحياة الخاصة والمعطيات الشخصية للأشخاص. كون الواقع متنوعًا ولا يمكن التنبؤ به، ولن يجيب على جميع أسئلتكم. وفي كل الحالات فإنه إذا كان لديكم أي شك أو تردد، فلا تترددوا في الاتّصال بهيئة النفاذ للمعلومة وهيئة حماية المعطيات الشخصية. نحن هنا من أجلكم.

الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية

1 شارع محمد معلى 1002 ميتيال فيل

inpdp@inpdp.tn

الهاتف: 853 799 71

هيئة النفاذ إلى المعلومة

8 شارع أحمد الغربي تونس بلفيدير 1082

contact@inai.tn

الهاتف: 990 241 70

ملاحظاتي

ملاحظاتي

التوفيـق بين الحـق في النفـاذ
إلى المعلومـة و حمايـة
المعطيـات الشخصيـة

سبتمبـر 2022