

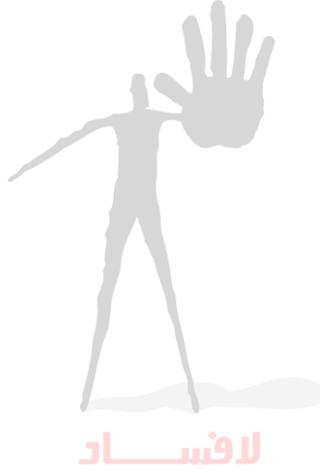


الجمعية اللبنانية  
لتعزيز  
الشفافية

لأفساد



منظمة  
الشفافية الدولية  
الائتلاف العالمي ضد الفساد



الجمعية اللبنانية  
لتعزيز  
الشفافية

لأفساد

مراجعة قانونية لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات؛  
في ضوء المبادئ الدستورية، المعايير الدولية وواقع الإدارة  
العامة في لبنان

شباط 2020

أعد هذه الدراسة الباحث محمد علي المغبط هو باحث قانوني، حائز على شهادة في الحقوق من جامعة بيروت العربية، ماجستير في القانون الدولي والأوروبي من جامعة بروكسل الحرة (VUB) ويعمل على تحضير دكتوراه في القانون الدستوري الدولي في نفس الجامعة أيضاً. له عدد من الدراسات حول تعريف التعذيب في القانون الدولي والتزامات الدول الأعضاء في الUNCAT، نظرية الحرب-العادلة، وقام بتنفيذ دراسة حول مدى التزام الإدارات العامة اللبنانية بتطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات. وعضو مؤسس في منظمة هيومينا لحقوق الإنسان والمشاركة المدنية في بروكسل.



## الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية

جميع الحقوق محفوظة للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد وهي الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية. لذلك، يمنع منعاً باتاً، نسخها أو تعديلها أو حفظها في نظام استرجاع للمعلومات أو توزيعها، بأي شكل من الأشكال أو بأي وسيلة من الوسائل، سواء أكانت الكترونية أو ميكانيكية أو غيرها من دون الحصول على إذن خطّي مسبق.

iii ..... ملخص الورقة البحثية

1. مقدمة

- 1 ..... أهمية الحق في الوصول إلى المعلومات في المجتمعات الديمقراطية
- 1 ..... عرض موجز للواقع العملي للحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان
- 2 ..... الإشكالية؛ كيفية تخطي الثغرات القانونية التي تعرقل الوصول إلى المعلومات. ما هي التعديلات المطلوبة؟
- 2 ..... عرض لمنهجية ومحتوى الورقة
- 3 ..... الفرع الأول: المبادئ الدستورية والمعايير الدولية التي ترعى تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات
- 3 ..... أولاً: المبادئ الدستورية؛
- 3 ..... المبادئ الدستورية العامة
- 4 ..... نطاق التطبيق
- 5 ..... ثانياً: الدستور اللبناني؛
- 5 ..... النصوص الدستورية التي ترعى تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات
- 7 ..... ماذا يقول الفقه الدستوري؟ (مقابلة مع د. عمر حوري)
- 8 ..... ثالثاً: المعايير الدولية؛
- 8 ..... الاتفاقيات والوثائق الدولية
- 11 ..... B معايير الأمم المتحدة
- 17 ..... - رابعاً: تجارب بعض الجمعيات غير الحكومية الدولية واللبنانية بالأرقام
- 17 ..... B Article 19
- 17 ..... B الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
- 18 ..... B جمعية نحن
- 18 ..... B مبادرة غربال
- 20 ..... 3. الفرع الثاني: قانون الحق في الوصول إلى المعلومات اللبناني، التعديلات المقترحة عليه والمرسوم التطبيقي..
- 20 ..... - أولاً: مراجعة قانونية لبعض أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات؛
- 20 ..... B بعض النصوص القانونية في ضوء المعايير الدولية
- 29 ..... B رأي أ. غسان مخيبر بعد ثلاث سنوات على نفاذ القانون
- 30 ..... - ثانياً: مراجعة قانونية لاقتراح مشروع تعديل قانون الحق في الوصول إلى المعلومات
- 30 ..... B التعديلات المقترحة على القانون؛ مدى صوابيتها بالإضافة إلى كفايتها، لجهة شمولها كافة الإشكاليات العملية التي تواجه تنفيذ القانون، ومدى موائمتها للمعايير الدولية
- 32 ..... B مقابلة مع أ. جورج عقيس
- 33 ..... - ثالثاً: مراجعة قانونية لمسودة المرسوم التطبيقي المتعلقة بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات وعرض لخطة عمل تنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات
- 33 ..... B مراجعة قانونية لعدد من النصوص المقترحة في المرسوم التطبيقي
- 37 ..... B خطة عمل تنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات
- 41 ..... 4. التوصيات

## ملخص الورقة

في ظل الدعوات المتكررة في لبنان لمحاربة الفساد وتعزيز الشفافية، وجعل هذه المعركة الشغل الشاغل للأحزاب السياسية. والأهم من ذلك، الحراك الشعبي الذي بدأ في لبنان في تشرين الأول من العام 2019 الذي يُشكّل تجسيدا لانعدام الثقة في الدولة اللبنانية والسلطة السياسية.

تأتي هذه الورقة للوقوف على إحدى أهم الآليات التي يُمكن اتباعها في إطار تحقيق الشفافية واستعادة ثقة المواطن بالدولة، التي تتمثل بالحق في الوصول إلى المعلومات والقانون الذي يُنظّمه في لبنان. فنعرض بدايةً لأهمية هذا الحق في مجتمع ديمقراطي والإشكاليات التي تواجه تطبيق القانون.

من ثمّ نطرح المبادئ الدستورية العامة التي تحمي الحق في الوصول إلى المعلومات لندخل في شرح نصوص الدستور اللبناني التي تحمي هذا الحق آخذين برأي الفقه الدستوري في هذا المجال. بالإضافة إلى التعرّض للمعايير الدولية التي تُحدّد كيفية تنظيم الحق إلى جانب تجارب بعض الجمعيات غير الحكومية في هذا المجال، وذلك في الفرع الأول من الورقة.

وفي الفرع الثاني، نقوم بمراجعة قانونية لبعض أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات اللبناني ذات الأهمية في ضمان الحق أو تلك التي أثار التطبيق العملي للقانون مشاكل حولها. لنعرض بعدها إلى اقتراح مشروع التعديل لهذا القانون ومشروع المرسوم التطبيقي له، بالإضافة إلى التعرض لأهم ما جاء في "خطة عمل تنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات" التي حضرتها وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتعاون مع شركاء آخرين.

لنختم في النهاية عبر تقديم التوصيات التي نتوصّل إليها من خلال البحث الذي نقدّمه، لاعتمادها كتعديلات على القانون أو تضمينها للمرسوم التطبيقي الخاص به. وذلك لضمان ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان بشكل يتوافق مع طبيعته والهدف منه.

الجمعية اللبنانية  
لتعزيز  
الشفافية  
لافساد

## مراجعة قانونية لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات؛

### في ضوء المبادئ الدستورية، المعايير الدولية وواقع الإدارة العامة في لبنان

بعد حوالي التسع سنوات في أدرج مجلس النواب، صدر قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في شباط من العام 2017. عمد منذ ذلك الوقت عدد من الجمعيات غير الحكومية إلى اختبار مدى التزام الإدارات العامة بهذا القانون مما أدّى إلى اصطدامهم بالواقع العملي لهذه الإدارات التي وإن كان عددٌ منها يعمل على تطبيق القانون بتفاوت، إلا أنّ العدد الأكبر مازال يرفض تطبيقه مقدماً لذلك أسباب متعدّدة.

### **أهمية الحق في الوصول إلى المعلومات في المجتمعات الديمقراطية؛**

قبل الدخول في تفاصيل الواقع العملي لتطبيق هذا القانون، لا بدّ لنا من أن نعرض لأهمية الوصول إلى المعلومات في مجتمع معيّن. بدايةً فإنّه من الضروري تحديد الهدف من الوصول إلى المعلومات، الذي يتمثّل في المشاركة الفعّالة في الحياة الديمقراطية لإفراز سلطة تُمثّل المواطنين وتعمل على تحقيق ما يصبو إليه هؤلاء. والمشاركة الفعّالة للمواطنين تقتضي مشاركون مطلعون وعلى دراية بما يحدث، خاصّةً لجهة الشأن العام. وعلى العكس من ذلك، فإنّ "السريّة في عمل السلطات العامة، والتي بدورها تُخفّف من المعلومات المتاحة للعامة، تقوّض قدرة المواطنين على المشاركة الفعّالة"<sup>1</sup>. إنّ الحكومات الفاشلة تعتمد على السريّة لتأمين استمراريتها، إلا أنّ هذه السريّة تُنتج حوكمة غير فعّالة، وتسمح بنمو الهدر والفساد، وبغياب الشفافية تنعدم المساءلة، وبغياب المساءلة السلطة تجنح.

بالإضافة إلى أنّ بعض الحكومات تعتقد بأنّه للحكم بفاعليّة فإنّ السريّة ضروريّة، مبرّرة ذلك بحجّة الصالح العام. لربما ذلك نابع من اعتقاد "بعض الحكومات بأنهم وحدهم يعلمون ما هو الأفضل لمواطنيهم، وأنّه لا يمكن الوثوق بالمواطنين عادةً لاتخاذ قرارات متصلة بحيواتهم/ والطريقة التي يُريدون أن يُحكموا عبرها"<sup>2</sup>. إنّ الوصول إلى المعلومات يسمح للعامة بنقد سياسات حكومتهم/ ليس لمجرد الانتقاد فقط، بل لإحياء نقاشات علميّة ينشأ عنها رأي عام لديه القدرة على توجيه سياسات الحكومة لتحقيق ما هو في صالح المجتمع ككل.

من هنا، فإنّه من الضروري اليوم التأكيد على الحق في الوصول إلى المعلومات، خاصّةً في ظلّ انعدام الثقة الشعبيّة بالسلطة السياسيّة المتمثّلة بالحكومة في لبنان، للعمل على إتاحة المعلومات للعامة تعزيزاً للشفافية؛ الطريق الوحيد إلى استعادة ثقة المواطنين بالدولة.

### **عرض موجز للواقع العملي للحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان؛**

كما سبق وذكرنا، فإنّ عدداً من الجمعيات غير الحكومية في لبنان قامت باختبار مدى التزام الإدارات اللبنيّة بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات (القانون). وفي استعراض سريع لتجارب إحدى هذه الجمعيات نجد بأنّها كانت قد حدّدت الإشكاليات التي قد تواجه طالبي المعلومات من الإدارة. وتتلخص هذه الإشكاليات بأنّه من الممكن في بعض الإدارات أن يجد طالب المعلومات موظف ليس على دراية بأحكام القانون موضع البحث، وفي إداراتٍ أخرى يرفض الموظف المسؤول إعطاء "إشعار بالاستلام" لطالب المعلومات وبالتالي لا تسري المهل القانونيّة. أيضاً، فإنّه يصعب في بعض الإدارات متابعة الطلب إلا من خلال زيارة ميدانيّة.

<sup>1</sup> جوزيف ستينغليتز، "حول الحرية والحق في المعرفة والخطاب العام: دور الشفافية في الحياة العامة"، محاضرة منظمة العفو الدولية في أوكسفورد، جامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، 2020/1/27.

<sup>2</sup> إديتين أوجو، المدير التنفيذي: أجندة حقوق وسائل الإعلام، لاغوس، نيجيريا، أكتوبر 2000.

وهناك إداراتٌ أخرى قد ترفض حتى استلام طلب المعلومات من دون توضيح الأسباب الموجبة لذلك، إلى جانب إدارات تُحيل طالب/ة المعلومات على سلطة الوصاية<sup>3</sup> أو تتذرع بعدم صدور مراسيم تطبيقية للقانون. وسوف نعرض بالتفصيل لهذه الإشكاليات عندما نتطرق إلى أحكام القانون والتعديلات المقترحة عليه.

### الإشكالية؛

تختلف الأنظمة القانونية من دولة إلى أخرى، إلا أنه معظم هذه الأنظمة تفترض حسن النية بين المتعاملين ومن يدعي عكس ذلك يقع عليه عبء الإثبات، وذلك ما ينطبق على النظام القانوني اللبناني. أمّا لناحية الثقافة القانونية في لبنان، فإنّه لمن المؤسف القول بأنّ سوء النية بين المتعاملين هو المفترض خاصّة لناحية تعامل المواطنين مع الإدارة العامّة في ظل الفساد المستشري في هذه الإدارات ولا مبالاة السلطة عبر العقود الماضية بحقوق المواطن الذي أدّى إلى انعدام الثقة بشكل مطلق بالدولة اللبنانية.

وبالتالي عند سن أي قانون، على المشرّع أن يأخذ في الحسبان هذا الأمر ويعمل على تفادي أي ثغرة قانونية قد تُتيح للإدارة العامّة استغلالها لعدم تطبيق قانون ما، وإن كان ما نسميه ثغرات قانونية هنا لا يعتبر كذلك ضمن أنظمة قانونية أخرى.

من هنا يُثار السؤال التالي؛ ما هي التعديلات المطلوبة على القانون رقم 2017/28 لتعزيز الضمانات وتفادي أي ثغرة قانونية قد تؤدي إلى تفويض الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان؟

في محاولة للإجابة على هذا السؤال، سوف نعمل على طرح المبادئ الدستورية والمعايير الدولية التي ترعى تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات، لنقف على ما جاء في الدستور اللبناني في ما خص هذا الحق. إلى جانب عرض المبادئ الدولية وتجارب الجمعيات غير الحكومية التي تعمل على تعزيز هذا الحق، وذلك في فرع أول.

أمّا في الفرع الثاني، فسوف نضع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والتعديلات المقترحة عليه على طاولة البحث في ضوء التجارب العملية خلال الثلاث سنوات الماضية، ونسلط الضوء على الثغرات القانونية التي يجب العمل على سدّها. مع تقديم التوصيات التي يجب العمل على تضمين القانون لها لتعزيز حق الوصول إلى المعلومات في فرع أخير.

### المنهجية؛

للقيام بهذه المهمة سوف نعتمد نهج التحليل القانوني الوصفي والمعياري للوقوف على ماهية أحكام القانون موضع البحث، بالإضافة إلى تقديم الحلول للمشاكل التي قد تثور عند تنفيذ هذه الأحكام. وذلك من خلال العرض لاجتهاد مجلس شورى الدولة، وآراء هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل. إلى جانب التطرق إلى اجتهاد المحاكم الدولية والأجنبية التي سبقتنا إلى سن قوانين تنظّم الحق في الوصول إلى المعلومات على سبيل الاستئناس، لكون الاجتهاد اللبناني في هذا المجال ما زال يفتقر إلى الحلول لحداثة القانون.

<sup>3</sup> محمد المغيب، "الحق في الوصول إلى المعلومات - دراسة حول تطبيق الدولة اللبنانية لأحكام قانون الحق في الوصول للمعلومات (قانون 2017/28)"، (يشار إليه في ما بعد بـ "المغيب،" الحق في الوصول إلى المعلومات)، مبادرة غريبال، آب 2018، ص 16. متوفّر عبر: <http://elgherbal.org/projects/view/ar/3> (2020/2/2).

## الفرع الأول: المبادئ الدستورية والمعايير الدولية التي ترعى تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات

**تمهيد:** تكمن أهمية الحماية الدستورية لحق ما في أنها تجعله في موقع يمنع السلطة التشريعية من إصدار قوانين تقيد بشكل يتعارض مع الهدف الأساسي من هذه الحماية. نعرض في هذا الفرع للمبادئ الدستورية العامة التي تضمن الحق في الوصول إلى المعلومات عبر العرض لوضع هذا الحق في عدد من الدساتير الأجنبية، من ثم لوضع هذا الحق في الدستور اللبناني ورأي الفقه الدستوري في ذلك؛ للوقوف على الضمانات الدستورية التي تحمي الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان. من ثم نعرض للمعايير الدولية التي يجب اعتمادها عند تنظيم هذا الحق في القوانين الوطنية إلى جانب بعض تجارب الجمعيات غير الحكومية.

أولاً: المبادئ الدستورية؛

### B المبادئ الدستورية العامة:

عند الحديث عن المبادئ الدستورية يُقصد بذلك الضمانات التي يُقرّ بها الدستور صراحةً أو ضمناً. فعلى سبيل المثال، إذا كان الدستور يتضمن مادة صريحة تُقرّ حقاً ما فتعتبر ضماناً صريحة، أما إذا تضمن الدستور مادة تُقرّ حقاً بالعموم أو كان هذا الحق يتضمن حقوقاً أخرى متفرّعة عنه فعندها تكون الضمانة ضمنية. وفي الحالة الأخيرة تتولى السلطة التشريعية إصدار قوانين لضمان الحقوق المنفردة عن الحق الأصلي المذكور في الدستور، فإذا لم تقم هذه السلطة بمهامها تولّت المحاكم المختصة سواء الدستورية أو العادية تفسير الحق الأصلي في أحكامها وكيفية تفرّع الحقوق الأخرى عنه أو من خلال سدّ الثغرات في القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية.

ومن الأمثلة على الدساتير التي تنصّ صراحة على الحق في الوصول إلى المعلومات، الدستور البلجيكي الذي ينص في المادة 32 منه على أنه "لكل شخص الحق في الاطلاع على أي وثيقة إدارية والحصول على نسخة، إلا في الحالات والشروط المنصوص عليها في القوانين أو قوانين الاتحاد أو القواعد المشار إليها في المادة 134". مثال آخر على الضمانة الصريحة، المادة 23 من الدستور الألباني التي إلى جانب نصّها صراحة على الحق في الوصول إلى المعلومات فهي تتوسع أكثر في تحديد الحق إذ تنصّ على أن "1. الحق في المعلومات مكفول. 2. لكل شخص الحق، وفقاً للقانون، في الحصول على معلومات حول نشاط أجهزة الدولة، والأشخاص الذين يمارسون وظائف الدولة. 3. يُتاح لكل شخص إمكانية حضور اجتماعات الهيئات الجماعية المنتخبة".

أما المادة 50 الفقرة الأولى من دستور أذربيجان فتتضمن اعترافاً ضمني بالحق في الوصول إلى المعلومات، إذ تنصّ على أنه "1. لكل شخص الحق في البحث عن المعلومات وتلقيها وتمريرها وإعدادها ونشرها بشكل قانوني..". في هذه الحال تقع مهمة التأكيد على هذا الحق على السلطة التشريعية عبر إصدارها قانون تفصيلي له، فإذا لم تقم السلطة التشريعية بذلك كان على المحاكم المختصة أن تعمل على التوسع في تفسير هذا الحق الدستوري بالاستناد إلى المعايير الدولية التي تضمن الوصول إلى المعلومات. إلا أنه من الأفضل دائماً، ولأسباب واضحة، أن يتضمن الدستور نصاً واضحاً وصريحاً يكفل الحق في الوصول إلى المعلومات.

وفي البلدان التي لا تتضمن دساتيرها عبارة صريحة تكفل الحق في الوصول إلى المعلومات كحقاً قائماً بذاته من حقوق الإنسان، تعمل المحاكم المختصة كما ذكرنا في ما سبق، على إقرار هذا الحق استناداً إلى حقوق أخرى يكفلها الدستور. ولربما الحق الأكثر وضوحاً في هذا المجال هو الحق في حرية التعبير، ففي العام 1969 قضت المحكمة العليا اليابانية في قضية "كانيكو ضد اليابان" بأنه "في مجتمع ديمقراطي، توفر تقارير وسائل الإعلام للناس مواد مهمة

يمكن أن تستند إليها في أحكامهم أثناء مشاركتهم في سياسة الأمة وتخدم حق الشعب في المعرفة<sup>4</sup>. وبالتالي فقد أقرت المحكمة الحماية الدستورية للحق في الوصول إلى المعلومات – الحق في المعرفة – في اليابان نظراً للدور المحوري الذي يلعبه في تعزيز الحق في حرية التعبير والصحافة خاصة في مجتمع كمجتمعهم الديمقراطي.

بعض المحاكم الأخرى أسست الحق في الوصول إلى المعلومات على حقوق أخرى، كمحكمة العدل العليا الأرجنتينية التي استخلصت من طبيعة النظام الجمهوري في البلاد الذي يُوجب مساءلة الدولة تحقيقاً للشفافية، واستطراداً فإن الحق في الوصول إلى المعلومات مكفول دستورياً<sup>5</sup>، كون إتاحة المعلومات هي السبيل الوحيد لتحقيق الشفافية؛ العامود الأساس في عملية المساءلة. أما في الهند، فقد قضت المحكمة العليا بأن "الحق في المعرفة هو حق أساسي يطمح إليه مواطنو بلد حر في الأفق الأوسع لحق العيش في هذا العصر في أرضنا بموجب المادة 21 من دستورنا"<sup>6</sup>، وتنص المادة 21 من الدستور الهندي على أنه "لا يجوز حرمان أي شخص من حياته أو حريته الشخصية إلا وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون". ذهبت المحكمة الهندية إلى أبعد حدود ممكنة في اعتبارها الحق في المعرفة حقاً أساسياً كون الحق في الحياة والحرية الشخصية يستوجب الوصول إلى المعلومات في عدّة مجالات، خاصة الحقوقية منها، للعيش بكرامة.

إن استعراض هذه الأحكام الثلاث يُبين الترابط الوثيق بين الحق في الوصول إلى المعلومات وحقوق الإنسان الأخرى، بالإضافة إلى أهمية هذا الحق بالنسبة لممارسة هذه الحقوق. إلا أنه من الممكن القول بأن هذا التبرير القضائي ينطبق في حدوده الضيقة على الحالات المعروضة أمام المحاكم وأن ذلك يستوجب تحليل قضائي لكل حالة على حدة لمعرفة ما إذا كان حق الوصول إلى المعلومات ينطبق عليه أم لا. لذلك فإنه من الأفضل إفراد مادة دستورية واضحة وصريحة تضمن هذا الحق.

## B نطاق التطبيق

المقصود بنطاق التطبيق هنا هو ما هي الجهات التي تنطبق عليها المبادئ التي سبق وذكرناها بالإضافة إلى ماهية المعلومات التي يمكن طلبها. بالنظر إلى الدساتير المختلفة للدول يمكن القول بأن العدد الأكبر منها يعتمد شمول جميع الإدارات العامة والمعلومات التي بحوزتها مع اعتماد استثناءات متعلقة بالمعلومات التي تمس بالأمن القومي، الأمن العام، المصالح الاقتصادية والمالية للدولة بالإضافة إلى المعلومات الشخصية للأشخاص وحرّياتهم/ن.

المشكلة تكمن عادةً في تحديد ماهية هذه الاستثناءات والمعلومات التي تدرج تحتها، إذ تختلف التفسيرات من دولة لأخرى بحسب طبيعة الأنظمة القانونية وتوجهات المحاكم الوطنية، سواء في التوسع في تفسير مفهوم إتاحة المعلومات اعتماداً على المعيار الدولي الذي يقول بإتاحة جميع المعلومات التي بحوزة دولة ما، أو في التوسع في تفسير الاستثناءات.

من الأمثلة على اعتماد المعيار الدولي في هذا المجال هو المادة 61 من الدستور البولندي التي تنصّ على أنه "يحق للمواطن الحصول على معلومات عن أنشطة أجهزة السلطة العامة وكذلك الأشخاص الذين يؤدون وظائف عامة. يشمل هذا الحق أيضاً استلام معلومات عن أنشطة الأجهزة الاقتصادية أو المهنية المتمتعة بالحكم الذاتي وغيرهم من

<sup>4</sup> حكم المحكمة متوفر باللغة اليابانية فقط. ملخص الحكم متوفر على موقع منظمة "Right2Info". مأخوذ من:

<https://www.right2info.org/cases/r2i-kaneko-v.-japan-201chakata-station-film-case201d> (2020/2/3).

<sup>5</sup> حكم محكمة العدل العليا الأرجنتينية، رقم 2004/1 – 2004/315. متوفر باللغة الإسبانية عبر:

[https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/argentina\\_acordada-de-la-corte-suprema-de-](https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/argentina_acordada-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-no.-1-2004-exp.-315-2004-adm.-.gral)

[justicia-de-la-nacion-no.-1-2004-exp.-315-2004-adm.-.gral](https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/argentina_acordada-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-no.-1-2004-exp.-315-2004-adm.-.gral) (2020/2/3).

<sup>6</sup> حكم المحكمة العليا الهندية، "ريالينس للبيروكيماويات المحدودة ضد مالكي إنديان إكسبريس"، 1988/9/23، الفقرة الثالثة. الحكم متوفر باللغة

الإنجليزية عبر الرابط التالي: <https://indiankanoon.org/doc/1351834/> (2020/2/3).

الأشخاص أو الوحدات التنظيمية المتعلقة بالمجال الذي يؤدون فيه واجبات السلطات العامة وإدارة الأصول العامة أو ممتلكات خزانة الدولة".

على الرغم من أن هذه المادة تحصر طلب المعلومات بالمواطنين على عكس المعيار الدولي الذي يشمل أيضاً غير المواطنين، إلا أنها تشمل جميع الإدارات العامة بالإضافة إلى الهيئات الخاصة التي تؤدي خدمة أو وظيفة عامة. مع الملاحظة بأن هذه المادة لا تشمل المعونات والمنح المقدمة من الدولة للمؤسسات الخاصة، إذ أن هذه الأموال تبقى أموال عمومية ويجب أن تكون مشمولة ضمن المعلومات التي يمكن الوصول إليها.

وفي مثال آخر، تنص المادة 6(أ-3) من الدستور المكسيكي على أنه "يتمتع كل شخص بحرية الوصول إلى المعلومات العامة وبياناته الشخصية وتصحيح بياناته الشخصية، دون الحاجة إلى إثبات المصلحة أو التبرير". تكمن أهمية هذه المادة في عدم اشتراطها المصلحة في طالب المعلومات، فلاي شخص الحق في طلب المعلومات بغض النظر عن اهتمامه بها، وذلك تطبيقاً لمبدأ إتاحة المعلومات. كما أنه لا يشترط الصفة في طالب المعلومات إذ أن المادة الدستورية واضحة لجهة انعدام الحاجة لتبرير طلب المعلومات.

هذه هي أهم المسائل التي تثار عندما يتعلق الأمر بتطبيق المبادئ الدستورية التي ترعى تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات. أما بالنسبة للاستثناءات، فسوف نتعرض لها عند الحديث عن المعايير الدولية والقانون اللبناني كون أغلب الدساتير لا تأتي على ذكرها ويتم تحديدها بالقوانين العادية.

## ثانياً: الدستور اللبناني؛

### B النصوص الدستورية التي ترعى تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات

كما سبق وذكرنا عند الحديث عن المعايير الدستورية، فإنه من الممكن أن لا يتضمن الدستور نص صريح يكفل إحدى الحقوق، فتعتمد عندها السلطة التشريعية على إصدار القوانين التي تكفل الحقوق المعترف بها ضمناً في الدستور و/أو تقوم المحاكم المختصة بالتعرض في أحكامها لإقرار الحقوق الضمنية.

والحال في لبنان أن الدستور لم ينص صراحةً على الحق في الوصول إلى المعلومات، إلا أنه يمكن ملاحظة ستة نصوص دستورية يمكن الاعتماد عليها للقول بالحماية الدستورية التي يتمتع بها هذا الحق؛ الفقرتين (ب)، (ج) و(د) من مقدمّة الدستور والمواد 4، 7 و13 من الفصل الأول منه.

نعرض لهذه النصوص تباعاً؛

- تنص الفقرة ب- من مقدمّة الدستور على أن "لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء".

بالنظر إلى هذه الفقرة فإنه يمكن ملاحظة نوعين من الالتزامات؛ الإقليمية والدولية، بالإضافة إلى موجب آخر يقع على عاتق السلطة التشريعية تنفيذه. فعلى الصعيدين الإقليمي والدولي لبنان ملتزم الميثاق العربي لحقوق الإنسان والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذين يضمنان الحق في حرية الرأي والتعبير بالإضافة إلى الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها بأي وسيلة في كل من المواد 32 و19 تباعاً.

أما الجملة الأخيرة من الفقرة (ب) فتضع التزاماً إيجابياً على عاتق السلط التشريعية ألا وهو موائمة القوانين الوطنية مع الالتزامات الدولية للدولة اللبنانية. وبالتالي يقع على عاتق مجلس النواب اللبناني أن يضمن القوانين اللبنانية للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

- أمّا الفقرة ج- من مقدمة الدستور تنص على أنّ "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد...". تنص أيضاً المادة 4 من الدستور على أنّ "لبنان الكبير جمهورية عاصمته بيروت".

تتشترك الفقرة (ج) والمادة 4 بتقريرهما طبيعة النظام اللبناني على أنّه نظام جمهوري، وهو الأمر الذي يُعيدنا إلى قرار المحكمة العليا الأرجنتينية<sup>7</sup> الذي يُأسس الحق في الوصول إلى المعلومات على طبيعة النظام الجمهوري للدولة الأمر الذي يعطي حماية دستورية غير مباشرة لهذا الحق. أيضاً وبالنظر إلى قرار المحكمة العليا اليابانية<sup>8</sup> التي أقرت "حق الشعب بالمعرفة" للدور الذي يلعبه في تعزيز حرية الرأي والتعبير كون مجتمعهم/ن مجتمع ديمقراطي، فيمكن القول بأنّ إقرار النصين الدستوريين المشار إليهما بجمهورية النظام وديمقراطية المجتمع في لبنان يُضيفان، الحماية الدستورية اللازمة للحق في الوصول إلى المعلومات.

وإذا ما أردنا اتباع نفس المنطق القانوني الذي اعتمدته كل من المحكمتين الأرجنتينيتين واليابانية، يُمكن القول أيضاً بأنّ طبيعة النظام البرلمانية تُضفي نوع من الحماية الدستورية للحق في المعلومات؛

- فالفقرة د- من مقدّمة الدستور تنص على أنّ "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يُمارسها عبر المؤسسات الدستورية".

فالشعب يُفرض سلطة تمثله لتشكيل السلطات الأخرى التي بدورها تُشكل جميع إدارات الدولة وتتحكم بالأموال العمومية. من هنا، ولضمان حسن سير المنظومة الدستورية ككل فائتة من الواجب خضوع السلطة التشريعية للمساءلة والتي بدورها تستوجب الشفافية ضمن الإدارات العامة كافة وكل من يشترك بشكل مباشر أو غير مباشر في التحكم بالأموال العمومية، بغض النظر عن طبيعة هذه الجهة سواء عامة أو خاصة. الأمر الذي يُوجب قدرة العامة على الوصول إلى المعلومات كونها الطريقة الوحيدة لتتحقيق الشفافية.

- تنص المادة 7 من الدستور على أنّ "كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية...".

إنّ طبيعة الحق في الوصول إلى المعلومات تدخل في صلب الحقوق المدنية والسياسية للإنسان، إذ أنّ طلب المعلومات التي بحوزة الإدارات العامة يحمل الوجهين. فهو حقاً مدنياً عندما يُستعمل لأخذ العلم فقط، وهو حقاً سياسياً عندما يُستعمل لمساءلة السلطات العامة. فالمادة 7 هنا أيضاً تُعطي نوعاً من الحماية الدستورية للحق في المعلومات.

إلا أنّهُ تُسجّل ملاحظة واحدة حول المادة 7 كونها تحصر هذه الحقوق، المدنية على الأقل، بالمواطنين. لكنّ المشرّع اللبناني كان قد تخطى هذا الأمر عندما أصدر القانون رقم 2017/28، ففي المادة الأولى منه أقرّ لكل شخص، سواء طبيعي أم معنوي، الحق في الوصول إلى المعلومات. فاعتمد المعيار الدولي الذي يقول بإطلاق هذا الحق بغض النظر عن جنسية طالب المعلومات.

- إنّ المادة 13 من الدستور هي المادة الأكثر وضوحاً لجهة القدرة على تأسيس الحق في الوصول للمعلومات عليها، إذ تنص على أنّ "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة... مكفولة ضمن دائرة القانون".

<sup>7</sup> انظر المرجع رقم 5.

<sup>8</sup> انظر المرجع رقم 4.

قد أجمعت المراجع الدوليّة على أنّ الحق في الوصول إلى المعلومات "حرية لها كيانها المستقل. فالحق في تلقي المعلومات أو في الوصول إليها هو أحد أولى العناصر الأساسية لحرية الكلام والتعبير"<sup>9</sup>. إنّ الحق في حرية التعبير، يجب أن يقتصر بمعلومات صحيحة مُستحصل عليها من قبل الجهات الرسميّة كي يستطيع الأفراد تكوين آراءهم/ن حول موضوع معيّن لتوجيه السياسات العامّة وغير العامّة للدولة. وللتأكد من صحة المعلومات يجب أن يكون الوصول إلى المعلومات التي بحوزة الإدارات العامّة متاحاً. والنص الدستوري المشار إليه كافٍ في هذه الحالة لتأمين الحماية الدستوريّة للحق في الوصول إلى المعلومات.

تكمن الأهميّة في التأكيد على وجود الحماية الدستوريّة للحق في الوصول إلى المعلومات في أنّه لا يُمكن إصدار قوانين مخالفة لهذا الحق أو ممكن أن تقيده بشكل مخالف للدستور. فأي قانون يصدر عن السلطة التشريعيّة يُهدّد قدرة الأشخاص في الحصول على المعلومات بالشكل الذي يكفله الدستور يكون عرضة للطعن به أمام المجلس الدستوري وبالتالي يكون مصيره الإبطال.

## B ماذا يقول الفقه الدستوري؟

في مقابلة أجريناها مع د. عمر حوري، أمين عام جامعة بيروت العربيّة وأستاذ القانون الدستوري فيها، طرحنا عليه السؤال التالي: ما هي الضمانات الدستوريّة التي ترعى تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات؟ وما أهميّة ذلك؟

أفاد د. حوري بأنّه بدايةً الدستور لا ينص صراحةً على الحق في الوصول إلى المعلومات، والمشرّع لم يربط القانون رقم 2017/28 بالحقوق والحريّات بعكس مشروع اقتراح تعديل القانون الذي ربط هذا الحق، في أسبابه الموجبة، بالمواثيق الدوليّة واعتبار الحق في الوصول إلى المعلومات حق طبيعي لا يُمكن تفويضه أو المساس به تحت أي ظرف.

فلا أساس دستوري مباشر لهذا الحق، بل إنّ القانون الدولي هو الأساس المباشر له كون الفقرة (ب) من الدستور تعطي المواثيق الدوليّة الملتزم فيها لبنان الصفة الدستوريّة.

إلا أنّ د. حوري يرى بأنّ نص الفقرة (د) من مقدمة الدستور التي تنصّ على أنّ "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة في الدولة يمارسها عبر المؤسّسات الدستوريّة" هو الأساس الدستوري لهذا الحق. إذ لا يمكن للشعب أن يمارس هذا الدور والمعلومة محجوبة عنه.

وإذ اعتبر أنّ الفقرة (د) هي الأساس لجهة تأسيس الحق، فهو يرى أيضاً بأنّ "حرية التعبير مبتدأ، جوابه في الوصول إلى المعلومات"، أمّا الأمور الأخرى فهي تفاصيل. فبالنسبة لطبيعة النظام الجمهوريّة، يرى بصوابيّة تأسيس الحق عليها كون مساءلة السلطات حقّاً واجباً للأفراد. ويُضيف ليقول بأنّ حتى الفصل بين السلطات يستوجب تبادل المعلومات بينها، خاصّةً بالنسبة للقضاء فهو بحاجة لتوفر المعلومات بين يديه ليقوم بواجباته.

ويخلص بالعودة للقول بأنّ السند الدستوري الأساس هو الفقرة (د) من مقدّمة الدستور، فلا بدّ لصاحب السيادة النزود بالمعلومات لممارسة سيادته. أمّا المصدر الثاني لهذا الحق فهو القانون الدولي الذي يتشابه في معايير الموضوعيّة مع تلك الدستوريّة.

وبالنسبة للاستثناءات الواردة في القانون، يرى د. حوري بأنّها تتوافق مع المعايير الدوليّة فهي مقيدة وحدودها ضيقة ويبقى الأصل لإباحة المعلومات.

<sup>9</sup> تقرير المقرر الخاص لحرية الرأي والتعبير للأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الفقرة 35. E/CN.4/1995/32. متوفر باللغة العربيّة عبر: <https://undocs.org/ar/E/CN.4/1995/32> (2020/2/4).

وفي الإجابة على سؤالنا حول استثناء الأعمال التحضيرية {المادة 5(ب-4) من القانون} ومدى توافق ذلك مع المبادئ الدستورية والمعايير الدولية، يرى بأنه من الممكن القول بصعوبة إتاحة جميع الأعمال التحضيرية لا سيما تلك التي يتم التداول بها وتكون ما زالت في مرحلة الأفكار.

إلا أنه على الجانب الآخر يرى المصلحة من نشر هكذا مستندات إذ تساعد في معرفة سياسات الدولة وتزيد من قدرة الأفراد على المحاسبة بالإضافة إلى توجيه هذه السياسات. فبين المنع والإباحة تكون الأفضلية للإباحة طالما أنها تحقق المصلحة العامة.

ينتقل د. حوري من الاستثناءات إلى آلية الوصول إلى المعلومات ليقول بأن الشيطان يكمن في التفاصيل، فالمهم برأيه هنا هو أن لا تُفرغ بعض النصوص القانون من قيمته.

وعند سؤاله عن موضوع "الصلاحيات اللازمة" لموظف المعلومات (مادة 15 من القانون)، اعتبر بأنه لا تعني "الصلاحيات الكاملة". وبالتالي لا تعني بأن موظف المعلومات يمكن أن يبيت بطلبات المعلومات دون الرجوع إلى رئيسه.

يعود د. حوري ليقول بأن "الدستور هو مصدر كل شيء". عند القول بأن الحق دستوري على النحو الذي شرحناه يعني ذلك بأنه على كل السلطات والإدارات أن تحترمه عند القيام بأعمالها. على أن أي تقييد على هذا الحق يجب أن يكون دقيقاً ومحدداً بذاته ويتوافق مع المعايير الدولية لحماية لمصالح الأفراد.

فلا يجب برأيه، أن تتحكم المزاجية في عمل السلطات لجهة إتاحة المعلومات من عدمها. "فالماء والهواء والمعلومة حقوق أساسية للإنسان" على حد تعبيره. ليضيف ويسأل؛ كيف لأي شخص أن يبيّن رأياً ويتخذ قراراً دون توفر المعلومات اللازمة له!؟

ويختم د. حوري بالقول بأن قانون الحق في الوصول إلى المعلومات مازال حديث التطبيق وأنه للأسف مازالت عقلية الدولة البولييسية مُتجذرة في بعض الدول حتى الديمقراطية منها فتمنع أو تحجب الوصول إلى المعلومات.

**ثالثاً: المعايير الدولية؛**

**B الاتفاقيات والوثائق الدولية:**

عند الحديث عن المعايير الدولية لا بد لنا أن نعرض للإعلانات والاتفاقيات الدولية التي تم تبنيها أو عقدها في إطار عمل منظمة الأمم المتحدة، بالإضافة إلى التقارير والوثائق التي يتم تحضيرها ضمن اللجان المتخصصة. وذلك بالطبع إلى جانب العرض لبعض الاتفاقيات الإقليمية واجتهاد المحاكم، سواء الدولية أو الإقليمية.

يُعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تم تبنيه عبر قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948 الوثيقة الأساسية التي تكشف عن الحقوق المتعددة للإنسان. اليوم وبعد حوالي الـ 71 سنة على تبنيه تُعتبر أحكامه جزءاً من العرف الدولي وبالتالي هو ملزم لدول العالم.

وينص الإعلان في المادة 19 منه على أنه "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود".

تأتي أيضاً المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لتتوسع في الكشف عن هذا الحق فتتصّل على أنه "1. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة. 2. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على

شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. 3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة".

إلى جانب هاتين الوثيقتين الدوليتين هنالك إعلانات إقليمية أخرى تكشف عن الحق في الوصول للمعلومات. ففي العام 2000 أقرت اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان "إعلان البلدان الأمريكية لمبادئ حرية التعبير"<sup>10</sup>، وفي العام 2002 أقرت اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان "إعلان مبادئ حرية التعبير في أفريقيا"<sup>11</sup> بالإضافة إلى توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا حول "الوصول إلى الوثائق الرسمية"<sup>12</sup>، بالاستناد إلى المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان<sup>13</sup>. وقد أقرت هذه الوثائق بأن الحق في الوصول إلى المعلومات هو حق أساسي من حقوق الإنسان.

في العام 1995 كان المقرر الخاص للأمم المتحدة لحرية الرأي والتعبير قد قدم تقريره للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن ذلك للوقوف على التعريف الموضوعي لهذا الحق فاعتبر أن "الحرية خالية من أي فعالية إذا لم يكن لدى الناس إمكانية الوصول إلى المعلومات. وهذه إمكانية أمر أساسي لطريقة الحياة الديمقراطية"<sup>14</sup>. وفي العام 1998 عاد المقرر الخاص ليستفيض في شرح الحق في التماس وتلقي المعلومات ليقول في تقريره للمجلس بأنه "ينبغي أن يكون الحق في الوصول إلى المعلومات التي تكون في حيازة الحكومة هو القاعدة وليس الاستثناء" ليعود ويُضيف "أن الحق في التماس وتلقي ونقل المعلومات يفرض التزاماً إيجابياً على الدول بضمان الوصول إلى المعلومات"<sup>15</sup>.

إن ما جاء به المقرر الخاص وضع الحق في الوصول إلى المعلومات في صلب الحياة الديمقراطية لمجتمع ما فجعله حقاً أساسياً من حقوق الإنسان مؤكداً على ضرورة إتاحة المعلومات بالشكل الأقصى. ولم يكتفي بذلك بل بيّن كيفية فرض هذا الحق التزاماً إيجابياً على الدول، أي أنه على الدولة أن تتخذ إجراءات تشريعية وإدارية لتضمن إمكانية وصول المعلومات للعامة.

وفي العام 1999، قام كل من المقرر الخاص للأمم المتحدة، المقرر الخاص لمنظمة الدول الأمريكية لحرية التعبير وممثل عن منظمة الأمن والتعاون لحرية الإعلام بإصدار أول إعلان مشترك من نوعه والذي شدد على الارتباط الوثيق بين حرية التعبير والحق في الوصول إلى المعلومات والدور المحوري الذي يلعبه هذا الحق في المشاركة الفعالة للعامة في الحكم<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> إعلان المبادئ لحرية التعبير – منظمة الدول الأمريكية، المبدأ رقم 4. متوفر باللغة الإنجليزية عبر:

<http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=26&ID=1> (2020/2/6).

<sup>11</sup> إعلان مبادئ حرية التعبير في أفريقيا – اتحاد الدول الإفريقية، المبدأ رقم 4. متوفر باللغة الإنجليزية عبر:

<http://hrlibrary.umn.edu/achpr/expressionfreedomdec.html> (2020/2/6).

<sup>12</sup> توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا رقم 2 {2002} Rec حول الوصول إلى الوثائق الرسمية. متوفرة باللغة الإنجليزية عبر:

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc) (2020/2/6).

<sup>13</sup> الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 10. متوفرة باللغة الإنجليزية عبر:

[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf) (2020/2/6).

<sup>14</sup> انظر المرجع رقم 9.

<sup>15</sup> تقرير المقرر الخاص لحرية الرأي والتعبير للأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي. الفقرتين 12 و 14 على التوالي. E/CN.4/1998/40.

متوفر عبر: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/103/10/PDF/G9810310.pdf?OpenElement>

(2020/2/6).

<sup>16</sup> بيان مشترك؛ الآليات الدولية تعزيز حرية التعبير. متوفر باللغة الإنجليزية عبر: <https://www.osce.org/fom/40508?download=true>

(2020/2/6).

وقد أقرت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان بأن الحق في الوصول للمعلومات يُستخلص من الحق في حرية التعبير والحق في البحث، تلقى واستقاء الأخبار المنصوص عنه في المادة 13 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان<sup>17</sup> في عدد من قراراتها<sup>18\_19\_20\_21</sup>.

وفي العام 2009 أقرت، ولأول مرة، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الحق في الوصول إلى المعلومات استناداً فقط إلى المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. فاعتبرت أنه من الممكن في بعض الأحيان تقييد الحق لحماية حقوق أخرى كالحق في الخصوصية على أن تتوافق مع الاختبار الثلاثي المحدد في المادة 10(2) من الاتفاقية وهو أن يكون التقييد محدد بالقانون، يخدم مصلحة من المصالح المحددة في نفس المادة وأن يكون التقييد ضروري في مجتمع ديمقراطي<sup>22</sup>. وقد أضافت المحكمة أنه "من المضر لحرية التعبير في مجال السياسة أن تتمكن الشخصيات العامة من فرض رقابة على الصحافة والنقاش العام بحجة الحقوق الشخصية، زاعمين أن أرائهم/ن في الشؤون العامة تتعلق بشخصها وبالتالي تشكل بيانات خاصة لا يمكن الكشف عنها من دون موافقة. هذه الاعتبارات لا تُبرر، في نظر المحكمة، تدخل الشكوى في القضية الحالية"<sup>23</sup>. وقد أصابت المحكمة في اتجاهها هذا، فمن غير المعقول لممثل عن الشعب أن يقوم بهذه الوظيفة ويُخفي ما يقوم به باسم ولصالح الشعب بحجة الخصوصية.

وبعد طول انتظار، أصدرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تعمل على تعزيز الحقوق التي يتضمنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تعليقاً عاماً على المادة 19 من العهد، جاء فيه اعترافاً صريحاً بشمول المادة 19 لـ "حق الاطلاع على المعلومات التي تكون بحوزة الهيئات العامة"<sup>24</sup>.

وتكمن أهمية هذا التعليق في أنه يُحدّد التوجه لدى هذه اللجنة ولدى مجلس حقوق الإنسان في تقييم أداء الدول في ما يخص الحق موضع البحث، فيمكن الاستفادة منه في إطار الاستعراض الدوري الشامل (UPR) الخاص بلبنان في تشرين الأول من العام الحالي (2020). فعلى سبيل المثال، تُحدّد اللجنة أنه على "الدول الأطراف أن تبذل كل الجهود لضمان الحصول على هذه المعلومات بطريقة سهلة وفورية وفعّالة وعلنية"<sup>25</sup>، من الممكن للجمعيات المتخصصة في لبنان أن تعمل على تقييم أداء الدولة في تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات لقياس مدى سهولة، فورية، فعالية وعلنية الجهود المبذولة من قبل الدولة، على أن تشمل هذه الجهود الأعمال التشريعية والإدارية، وفي حال وُجد أي تقصير من قبل الدولة على شكل التقييد غير المباشر للحق، كالتأخير في اتخاذ

<sup>17</sup> الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 13. متوفرة باللغة الإنجليزية عبر: [https://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.pdf](https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf) (2020/2/6).

<sup>18</sup> المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان، الرأي الاستشاري OC-5/85 بتاريخ 13 نوفمبر 1985، الفقرة 30. متوفرة باللغة الإنجليزية عبر:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_ing.pdf) (2020/2/6).

<sup>19</sup> قرار المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان، كيميل ضد الأرجنتين بتاريخ 2 أيار 2008، الفقرة 53. متوفرة باللغة الإنجليزية عبر:

[http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_ing.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_ing.pdf) (2020/2/6).

<sup>20</sup> قرار المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان، ميمولي ضد الأرجنتين بتاريخ 22 آب 2013، الفقرة 119. متوفرة باللغة الإنجليزية عبر:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_265\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_265_ing.pdf) (2020/2/6).

<sup>21</sup> قرار المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان، نورين كاتريمان وآخرين ضد تشيلي بتاريخ 29 أيار 2014، الفقرة 371. متوفرة باللغة الأجنبية عبر:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_ing.pdf) (2020/2/6).

<sup>22</sup> قرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، تارساساغ تشاباداساغوغورت ضد المجر، بتاريخ 14 نيسان 2009، الفقرات من 30 إلى 35. متوفرة باللغة

الإنجليزية عبر: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%7B%22001-92171%22%7D> (2020/2/6).

<sup>23</sup> المرجع السابق، الفقرة 37.

<sup>24</sup> اللجنة المعنية بحقوق الإنسان – الأمم المتحدة، التعليق العام رقم 34، جنيف 11-29 تموز 2011، الفقرة 18. متوفرة باللغة العربية عبر:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F02%2F34&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F02%2F34&Lang=en) (2020/2/6).

<sup>25</sup> المرجع السابق، الفقرة 19.

الخطوات والقرارات اللازمة لتفعيل القانون، يمكن للعاملين في هذا المجال الدفع باتجاه اقتراح التوصيات من قبل الدول المشاركة في الاستعراض الدوري الشامل والضغط على الدولة اللبنانية لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

وفي العام 2015 تبنّت الأمم المتحدة خطة عمل 2030 التي تضمنت 17 هدفاً للتنمية المستدامة، لكل هدف منها عدّة مقاصد في شتّى المجالات، ويأتي الهدف رقم 16 تحت عنوان "السلام والعدل والمؤسسات القويّة". ولتحقيق هذا الهدف هنالك عدّة مقاصد تعمل الأمم المتحدة على تحقيقها بحلول العام 2030. يتضمّن هذا الهدف في المقصد رقم 10 وهو "كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية"<sup>26</sup>. ولضمان تحقيق النتائج المرجوة من هذه الأهداف، عمدت الجمعية العامّة للأمم المتحدة في العام 2017، إلى تبني قرار "إطار المؤشرات العالمية لأهداف وغايات خطة التنمية المستدامة لعام 2030" الذي يسمح بقياس التقدّم على صعيد تحقيق الأهداف ومقاصدها.

وقد حدّد هذا القرار المؤشّر التالي لقياس المقصد المتعلق بضمان الوصول إلى المعلومات للجمهور:

• "عدد البلدان التي تعتمد وتطبق ضمانات دستوريّة و/أو تشريعيّة و/أو سياسائيّة لإطلاع الجمهور على المعلومات"<sup>27</sup>.

فمن خلال هذه الأرقام التي تحصل عليها المنظمة تستطيع تحديد سياساتها وتوجيهها في سبيل الدفع باتجاه ضمان واحترام الحق في الوصول إلى المعلومات.

## B معايير الأمم المتحدة الجمعية اللبنانية

إنّ تأسيس الحق في الوصول إلى المعلومات على الحق في حرّيّة التعبير تحديداً يعني أنّ المعايير المعتمدة للحق الأخير تطبق أيضاً على الأول. إضافة إلى ذلك، فقد قام مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرّيّة الرأي والتعبير بتفصيل المعايير التي يجب أن يُستند إليها عند إقرار القوانين الوطنيّة التي تنظّم الحق في الوصول إلى المعلومات في التقرير الخاص الذي تقدّم به من لجنة حقوق الإنسان في العام 2000<sup>28</sup>.

يُقدّم المقرر الخاص 9 معايير يجب اعتمادها لتنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات لضمان استعماله بشكل يتناسب مع طبيعة هذا الحق وأهميّته على الصعيد الوطني في أي مجتمع ديمقراطي. وسوف نعرض لهذه المبادئ بشيء من الإيجاز حتى نستطيع الوقوف على الحدود التي يجب ألاّ يتعداها القانون اللبناني لضمان هذا الحق في ما يتوافق مع المبادئ الدستوريّة والمعايير الدوليّة التي تُلزم الدولة اللبنانيّة.

### 1. المبدأ الأول: الكشف عن أقصى قدر من المعلومات

يعتبر المقرر الخاص بأنّ الكشف الأقصى هو المبدأ الذي على القوانين الوطنيّة أن تتبعه، إذ أنّه يُجسّد "الأساس المنطقي" لمفهوم حرّيّة تدفق المعلومات. ويؤكّد على أنّ الكشف الأقصى لكل المعلومات التي بحوزة الهيئات العامّة يجب أن يكون الهدف الأساس لأي قانون وطني.

<sup>26</sup> للمزيد من المعلومات حول هذا الهدف يُمكن زيارة الصفحة المخصّصة له على موقع الأمم المتحدة باللغة العربيّة عبر:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/peace-justice/> (2020/2/6).

<sup>27</sup> قرار الجمعية العامّة للأمم المتحدة، إطار المؤشرات العالمية لأهداف وغايات خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ص 25. A/RES/71/313. متوفر باللغة العربيّة عبر:

[https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202019%20refinement\\_Ara.p](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202019%20refinement_Ara.p) (2020/2/6) df.

<sup>28</sup> تقرير المقرر الخاص لحرّيّة الرأي والتعبير للأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي. المرفق الثاني؛ حق الجمهور في أن يعرف: مبادئ تتعلّق بقوانين حرّيّة تدفق المعلومات، من ص 65 إلى ص 74. E/CN.4/2000/63. متوفر باللغة العربيّة عبر:

<https://undocs.org/ar/E/CN.4/2000/63> (2020/2/7).

هذا الالتزام الإيجابي الذي يقع عاتق الإدارة العامّة يتلازم مع حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات. إذ يؤكد المقرّر على أنّه "ينبغي أن يتمتع بهذا الحق كل شخص موجود في إقليم البلد"، على أنّه لا يجوز اشتراط المصلحة في طالب المعلومات. وفي حال رفضت أي هيئة عامّة طلب إتاحة المعلومات يقع عليها عبء تقديم مبرّر لهذا الرفض، بمعنى آخر على الإدارة أن تُبرهن أنّ المعلومات المطلوبة تدخل ضمن نطاق الاستثناءات التي سوف نعرض لها في المبدأ الرابع.

لا يقف المقرّر عند هذا الحد، بل يذهب إلى تعريف كل من المعلومات والهيئات العامّة وذلك يُفيد بعدم ترك الأمر للأنظمة الوطنيّة في تحديد ما هو متاح من عدمه وما هي الهيئات المشمولة بالقانون وتلك غير المشمولة.

ويُعرّف المعلومات على أنّها جميع السجّلات التي تحتفظ بها هيئة عامّة، بصرف النظر عن الشكل الذي تُحفظ به، مصدرها وتاريخ إنتاجها. على أنّه يشمل القانون أيضاً تلك السجّلات التي تُعتبر سرّيّة بموجب القانون. أمّا لجهة الهيئات العامّة، فيُحدّد المقرّر بأنّ التعريف يجب أن يركز على نوع الخدمة التي تقدمها الهيئة لا على تسميتها الرسميّة لتشمل؛ "الحكومة المحليّة، الهيئات المنتخبة، الهيئات التي تعمل بموجب ولاية قانونيّة، الصناعات المؤمّمة والشركات العامّة، الهيئات غير الوزاريّة، المنظمات الشبيهة بالمنظمات غير الحكوميّة، الهيئات القضائيّة والهيئات الخاصّة التي تضطلع بوظائف عامّة (مثل صيانة الطرق وتشغيل خطوط السكك الحديدية)". ويُضيف بأنّ الهيئات الخاصّة التي تمتلك معلومات "من المرجح أن يؤدي الكشف عنها إلى تقليل مخاطر الإضرار بالمصالح العامّة الرئيسيّة، مثل البيئة والصحة" يجب أن تكون مشمولة بأحكام القانون.

ويذهب المقرّر بعيداً في توصيته لاعتبار إعاقة سبل الحصول على السجّلات أو إتلافها فعلاً إجرامياً، وأنّه يجب المعاقبة على هذا الفعل بالحبس أو السجن. كما وأنّه لتفادي التلاعب بالسجّلات يجب الكشف عن السجّلات نفسها لا عن المعلومات التي تحتويها فقط.

من الملاحظ أن المقرّر في شرحه لهذا المبدأ قد أراد التأكيد على أنّ المبدأ الأساسي هو إتاحة المعلومات بشكل مطلق، على أنّه يُفسح المجال لبعض الاستثناءات في حدود ضيقة ومحدّدة. فمن الضروري اليوم في مجتمع ديمقراطي أن يكون هنالك قدرة لدى العامّة في الوصول إلى المعلومات التي تمتلكها أي هيئة تقوم بوظيفة عامّة، حتى يتسنى لهم/ن تكوين آراءهم/ن وقناعاتهم/ن لاتخاذ القرارات التي يرونها مناسبة في إطار المشاركة في الحياة العامّة.

## 2. المبدأ الثاني: الالتزام بالنشر لافساد

لا يقتصر الالتزام الإيجابي الواقع على الإدارة في ما يخص إتاحة المعلومات على تلبية الطلبات فقط، بل يُلقي بالالتزام آخر على الإدارة في نشر المعلومات الرئيسيّة من تلقاء نفسها. والمعلومات الرئيسيّة هذه، دائماً بحسب المقرّر الخاص، هي تلك المستندات ذات الأهميّة الكبيرة بالنسبة للعامّة. على أنّه يجب أن يتضمن القانون الوطني كلاً من الالتزام العام بالنشر والفئات الرئيسيّة من المعلومات التي يجب نشرها حكماً.

وبالحد الأدنى يجب أن تشمل هذه المعلومات؛ المعلومات العمليّة بشأن سير أعمال الهيئة العامّة، الإجراءات وطرق المراجعة والشكاوى التي يُمكن للأفراد اتخاذها في وجه الهيئة، توجيهات حول كينيّة مشاركة الأفراد عبر تقديم اقتراحات حول السياسات الرئيسيّة، نوع وشكل المعلومات التي تحتفظ بها الإدارة ومضمون القرارات والسياسات التي تُؤثّر على العامّة بالإضافة إلى الأسباب والمعلومات الأساسيّة التي شكّلت إطار القرار كالدراسات التي تجريها الإدارة والأعمال التحضيرية.

### 3. المبدأ الثالث: تعزيز ثقافة الانفتاح داخل الحكومة

يُوجب هذا المبدأ على السلطات العمل على نشر ثقافة الحكومة المفتوحة، إذ أنه من الضروري مع إعلام الأفراد بحقوقهم/ن العمل أيضاً على نشر هذه الثقافة في المجتمع ككل وبين متولي الوظيفة العامة. على أنه يجب أن يتضمن القانون أحكام تؤمّن ما يكفي من الموارد لتحقيق وتعزيز أهدافه.

ويطرح المقرّر في هذا المجال نموذجين أساسيين لتعزيز ثقافة الانفتاح داخل الحكومة؛

- التعليم العام: من الضروري أن ينص القانون على نشر ثقافة إتاحة المعلومات في المجتمع على أن تتضمن ماهية هذا الحق، نطاق المعلومات المتاحة وأسلوب ممارسة هذا الحق. من خلال اعتماد جميع وسائل التواصل الكتابية، المرئية، والسمعية، كما والاعتماد على تنظيم الاجتماعات المحلية. وذلك لإيصال هذه المعلومات إلى جميع أفراد المجتمع. كما أنه يجب أن يتولى هذه المهمة الهيئات العامة بالإضافة إلى هيئة رسمية متخصصة يؤمّن لها التمويل الكافي لتحقيق الأهداف الأساسية من القانون.
- معالجة مشكلة السرية الرسمية: يجب أن يحدّد القانون الآليات لمعالجة الإشكالية المتمثلة بالسرية داخل إدارات الدولة.
- أن تقوم الهيئة المتخصصة باتباع آليات لتعزيز ثقافة الوصول إلى المعلومات. من هذه الآليات:
  - تدريب الموظفين في مجال إتاحة المعلومات، على أن يتناول هذا التدريب أهمية ونطاق حرية المعلومات، الآليات الإجرائية، إعداد السجلات والوصول إليها بفاعلية، ونطاق حماية كاشفي الفساد إلى جانب نوع المعلومات المطلوب من الهيئات أن تنشرها.
  - تقديم الحوافز للهيئات العامة التي تعمل على تنفيذ القانون.
  - تنظيم حملات لمعالجة مشكلة السرية، حملات لتشجيع الهيئات العامة التي تحقّق تقدماً في هذا المجال إلى جانب تسليط الضوء على الهيئات العامة التي تتمسك بالسرية.
  - تحفيز الهيئات العامة لاعتماد لوائح تنظيمية داخلية متعلقة بإتاحة الوصول إلى المعلومات.
  - إصدار تقرير سنوي يقدّم إلى البرلمان يتضمن الإنجازات والمشاكل التي تعترض تنفيذ القانون، والتدابير المتخذة من قبل الهيئة.

### 4. المبدأ الرابع: نطاق الاستثناءات المحدود

يُشدّد المقرّر الخاص على وجوب أن تكون الاستثناءات على الحق في الوصول إلى المعلومات واضحة، ضمن نطاق ضيق وخاضعة لاختبار دقيق يتعلّق بالضرر الذي من الممكن أن يقع في حال نشر المعلومة إلى جانب المصلحة العامة المتوخاة من نشرها. كما سبق وذكرنا فإنّ المبدأ الأساسي هو إتاحة المعلومات بالملء، الأمر الذي يفرض على الهيئات العامة أن تُتيح الوصول إلى كافة المعلومات التي بحوزتها إلا في حال تثبتت من أنّ المعلومات المطلوبة تدرج تحت نطاق الاستثناءات.

ولتتنبّت الهيئة العامة من ذلك عليها أن تُخضع المعلومات لاختبار من ثلاثة أجزاء:

- أن تكون المعلومة ذات صلة بهدف مشروع مُبيّن في القانون؛ فلا يجوز للهيئة العامة أن تؤسّس رفضها منح معلومة معينة لهدف غير مُبيّن في القانون. ويُضيف المقرّر الخاص بأن قائمة الاستثناءات المدرجة في القانون لا يجوز أن تشمل إلا تلك المصالح التي تشكّل أسباباً مشروعة لرفض الكشف عن معلومة معينة. ويُحدّد المقرّر هذه الاستثناءات بمسائل تقتصر على إنفاذ القانون، الخصوصية، الأمن القومي، السرية التجارية وغيرها من أنواع السرية، وسلامة الفرد والمجتمع وسلامة وفعالية عمليات اتخاذ القرار في الحكومة. على أنّ هذه الاستثناءات تطبق على محتوى المستند المطلوب لا نوعه. بالإضافة إلى أنه لا يجوز أن يكون الاستثناء مطلقاً، أي أنه حتى المعلومات المتعلقة بهدف مستثنى بموجب القانون يجب أن تكون محدّدة بمدة زمنية معينة، فبعد انتهاء هذه المهلة يمكن الاطلاع على هذه المعلومات.

- التثبت من أن الكشف عن المعلومات المطلوبة يُهدد بالحق ضرر جسيم بالهدف المبيّن في القانون؛ على الهيئة العامة قبل رفض طلب المعلومات أن تتحقّق من أن الكشف عن المعلومات المطلوبة يلحق ضرراً جسيماً بالهدف المحدّد في القانون. إذ يذكّر المقرّر الخاص بأنّه من الممكن أن يكون الكشف عن المعلومة مفيداً للهدف وليس ضاراً. ويُعطي مثلاً على ذلك، الكشف عن الفساد في المؤسسات العسكرية؛ وإن كان يظهر على أنّه سبباً في إضعاف مؤسسات الدفاع الوطني، إلا أنّهُ، على المدى الطويل، يُساعد في القضاء على الفساد وتقوية هذه المؤسسات. فليكون رفض طلب المعلومات في هذه الحالات مشروعاً، "يجب أن يكون التأثير القاطع الناجم عن الكشف هو إلحاق ضرر جسيم بالهدف المعني".
- أن يكون الضرر أكبر من المصلحة العامة المترتبة على نشر هذه المعلومات؛ لا يكفي أن تثبت الهيئة العامة من أن الكشف عن معلومة سوف يلحق ضرراً جسيماً بهدف مستثنى في نص القانون، فعليها أن تُخضع هذه المعلومة لاختبار أخير. إذا كانت إيجابيات نشر المعلومة المطلوبة أكثر من أضرارها، أي تُحقّق مصلحة عامة أكبر من الضرر، وجب على الهيئة العامة أن تنشرها. كالمعلومات المتعلقة بالخصوصية مثلاً إذا كانت سوف تؤدي للكشف عن فساد في المستويات العليا من الحكومة. فـ "على الإدارة أن تقوم بمقارنة الضرر الذي يلحق بالهدف المشروع والفائدة المحقّقة للمصلحة العامة من إعلان المعلومات"، فإذا تقدّمت المصلحة على الضرر تُنشر المعلومة.

من الواضح أنّ هذا الاختبار يُعطي صلاحيات واسعة واستثنائية للهيئات العامة في إتاحة المعلومات من عدمها عندما يتعلّق الأمر بالأهداف المبيّنة في القانون. إلا أنّهُ كما سنرى عندما نتعرّض للمبدأ الخامس، هنالك رقابة القضاء و/أو الهيئة المستقلة المتخصصة على قرارات الهيئات العامة التي ترفض فيها إتاحة المعلومات، فتعمل المحكمة أو الهيئة المستقلة على استخدام نفس الاختبار الذي عرضناه للفصل في إتاحة المعلومات من عدمها.

يبقى أن نذكر في هذا المجال بأنّه لا يجوز استثناء أي هيئة عامة من أحكام القانون بشكل كلي، حتى لو دخلت معظم الوظائف التي تؤديها ضمن الاستثناءات، فعلى سبيل المثال، كل الهيئات العامة لها جهاز إداري يقوم بمهام إدارية ومن الواجب إتاحة المعلومات عن عمل هذا الجهاز.

##### 5. المبدأ الخامس: عمليّات تيسر سبل الحصول على المعلومات

على الهيئات العامة تحديد نُظم داخلية تُيسر الوصول إلى المعلومات، كتعيين أو تكليف موظفاً محدداً للنظر في طلبات المعلومات وضمان الالتزام بأحكام القانون. مع ضرورة أن يحدّد القانون مهل زمنية محدّدة للبت في الطلبات، واشترط أن تكون قرارات الرفض معلّلة بأسباب موضوعية ومكتوبة.

وعلى الهيئات العامة أن تضمن وصول فئات معيّنة من العامة إلى المعلومات الأميمين، الأشخاص الذين لا يعرفون اللغة المعد بها السجل أو الأشخاص المعوقين كفاقد البصر.

يُشدّد المقرّر الخاص على ضرورة تلبية طلبات الحصول على المعلومات. وعلى أنّهُ في حال رفض الطلب، يستطيع طالب المعلومات طلب إعادة النظر بهذا القرار بشكل مستقل. فتكون إعادة النظر على ثلاث درجات؛ مراجعة الهيئة العامة المعنية لإعادة النظر بقرارها القاضي بالرفض، إعادة النظر أمام هيئة إدارية مستقلة والدعوى التي يمكن أن يقدمها طالب المعلومات أمام المحاكم.

يُضيف المقرّر بأنّه كلما أمكن يجب "النص على نظام داخلي أمام سلطة أعلى داخل الهيئة العامة، لإعادة النظر في قرار أصلي". إلا أنّهُ من الصعب ضمان حياد هذه الجهة الداخلية في الإدارة، خاصّة وأنّه في معظم الأنظمة الإدارية يكون على موظف المعلومات الرجوع إلى رئيس الإدارة للبت في الطلب.

وفي جميع الأحوال، يجب أن تُعطى الصلاحية لهيئة إدارية مستقلة لإعادة النظر بقرارات رفض إتاحة المعلومات، على أن تكون شاملة لصلاحية التحقيق في أي طعن كاستجواب الشهود، والقدرة على طلب المعلومات من الهيئات العامة لتتّظر فيها حتى لو استوجب ذلك انعقاد جلسة مغلقة. وتكون الإجراءات أمام هذه الهيئة مجانية أو شبه

مجانية، بالإضافة إلى سرعتها كي لا تفوّض المدّة الطويلة الهدف الأساسي من القانون وهو الوصول إلى المعلومات.

ويكون لهذه الهيئة الإدارية المستقلة إصدار القرارات الملزمة للهيئات العامة والعامّة، إمّا برد المراجعة أو إلزام الهيئة العامة إتاحة المعلومات، تعديل الرسوم التي حصلت عليها الهيئة العامة، فرض الغرامات على الهيئات العامة إذا كان لها من دواعٍ وفرض تكاليف المراجعة عليها أيضاً.

كما وأنه يجب منح هذه الهيئة صلاحية "إحالة الدعاوى التي تتضمن أدلة على التعطيل الجنائي لسبل الحصول على السجلات أو على إتلافها عمداً".

من الواضح أنّ الهدف الرئيسي من الهيئة الإدارية المستقلة هو سرعة الإجراءات الغير متوفرة أمام المحاكم العادية، كون المعلومات المطلوبة عادةً تتطلب سرعة في الاستحصال عليها. لذلك من الأفضل اللجوء إليها في الأنظمة القانونية المختلفة، خاصةً وأنّ الحق في الوصول إلى المعلومات مازال يتطلب الكثير من الجهد لترسيخه في الثقافة القانونية والاجتماعية، وتخصيص هيئة إدارية مستقلة له يُرسل الرسالة الصحيحة لجميع فئات المجتمع والهيئات العامة.

أمّا بالنسبة للمحاكم، سواء الإدارية أم العدلية، فمن الثابت أنّه يعود لها الاختصاص الشامل، وبالتالي فإنّه يجب أن يبقى الحق في اللجوء إليها قائماً بالنسبة لمقدمي طلبات المعلومات والهيئات العامة. فيبقى الاختصاص منعقداً للمحاكم وإن وجدت الهيئة الإدارية المستقلة ويكون لهذه المحاكم النظر في المسائل الموضوعية المتعلقة بالدعاوى أيضاً.

## 6. المبدأ السادس: التكاليف

لا يجوز أن تكون تكاليف الحصول على المعلومات عائقاً أمام طالبيها. فذلك قد يُخفّف من القدرة على طلب المعلومات وبالتالي يكون الهدف من القانون، وهو إتاحة المعلومات، قد تم تقويضه. من الأفضل أن يكون الحصول على المعلومات مجاني، أو بالحد الأقصى لا يتجاوز كلفة الاستحصال عليها.

## 7. المبدأ السابع: الاجتماعات المفتوحة

للعامّة الحق في معرفة سياسات الحكومة، فهي تقوم بمهامها بالنيابة عنهم/ن، بالإضافة إلى الحق في الاشتراك في عملية اتخاذ القرار، مما يستوجب القدرة على معرفة ما يدور في اجتماعات بعض الهيئات العامة. فالمقرّر الخاص يوضح في تقريره على أنّه يجب أن "تنص القوانين الخاصة بحرية تدفق المعلومات على فرضية أساسية هي أنّ جميع اجتماعات الهيئات الحكومية ينبغي أن تكون مفتوحة للجمهور". مضيفاً بأنّه "تشير لفظة "اجتماع" في هذا السياق إلى الاجتماعات الرسمية أي التي تُعقد بناءً على دعوة رسمية لانعقاد اجتماع لهيئة عامة لتسيير الأعمال العامة. ومن العوامل التي تُبيّن الصفة الرسمية للاجتماع اشتراط النصاب القانوني ووجود قواعد إجرائية رسمية واجبة التطبيق".

ويُقصد بالهيئات الحكومية في هذا المجال: الهيئات المنتخبة ولجانها، مجالس التخطيط وتقسيم المناطق، ومجالس الهيئات العامة، الهيئات التعليمية والوكالات العامة للتنمية الصناعية.

ولتكون إتاحة هذه الاجتماعات فعّالة، يجب أن يُعلن عنها قبل انعقادها بوقت كافٍ يسمح للمهتمين بحضور هذه الاجتماعات بحضورها. إذ لا يُعقل الإعلان عن اجتماع قبل ساعات من وقوعه، فبذلك تكون الجهات المعنية تعمل على تقييد الحق في الوصول إلى المعلومات.

على الرغم من ذلك يجوز أن تكون الاجتماعات مغلقة، إلا أنّ منع العامّة من حضور هذه الاجتماعات مقيد بشروط. هذه الشروط هي أوسع من الاستثناءات الواردة على إتاحة المعلومات لكنّها محدودة. يذّكر المقرّر الخاص بعضاً من الأسباب التي يجوز اعتمادها لمنع العامّة من حضور الاجتماعات كالصحة العامة والأمان، التحقيقات وإنفاذ القانون، شؤون الموظفين، الخصوصية، الشؤون التجارية والأمن القومي.

ومن الأمثلة على الاجتماعات المفتوحة: جلسات مجلس النواب، جلسات اللجان النيابية، جلسات لجان التحقيق النيابية..

يُمكن الملاحظة أنّ التوجه الدولي هو في السماح للعامّة بحضور كآفة الاجتماعات تأسيساً على مبدأ الكشف عن أقصى قدر من المعلومات، أمّا جعل الاجتماعات سرّية فيُبرّر على أساس اختبار المفاضلة بين المصلحة العامّة والضرر الواقع جرّاء الكشف عن المعلومات التي يتمّ التداول فيها. فالاجتماعات الخاصّة بشؤون الأمن القومي كقضايا الإرهاب مثلاً، لا يمكن أن تكون مفتوحة نظراً لحساسية المعلومات التي يتمّ تداولها والتي ممن الممكن أنّ تحقّق ضرراً كبيراً على المجتمع في حال تمّ نشرها، أو تقوّض خطط الأجهزة الأمنية لمكافحة الإرهاب.

#### 8. المبدأ الثامن: ينبغي أن تكون الأسبقية للكشف عن المعلومات

نظراً لتداخل بعض القوانين في بعض أحكامها، يجب أن تنص قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات على ضرورة تفسير القوانين الأخرى في ما يتماشى مع أحكامها وروحيتها والهدف منها المتمثّل بإتاحة المعلومات. بالإضافة فإنّه لا يجوز التوسع في تفسير الاستثناءات الواردة في القانون بموجب قوانين أخرى كتلك القوانين الخاصّة بالسريّة. على أن يترافق هذا التوجه مع موائمة التشريعات المختلفة مع أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والمبادئ التي تُنظّم هذا الحق.

تماشياً مع مبدأ الاتاحة، يُضيف المقرّر الخاص بعدم جواز توقيع الجزاءات بحق الموظفين العامّين الذين يكشفون عن معلومات تخضع لنظام الاستثناءات جواباً على طلب معلومات، على أن يكون ذلك ناتجاً عن حُسن نية. وذلك لعدم دفع الموظفين العامّين بالتوسع في مضمون الاستثناءات خوفاً من المحاسبة.

يُبيّن هذا المبدأ أنّ الحق في الوصول إلى المعلومات لا يقتصر تنظيمه على قانون واحد فقط، فهو بحاجة لمنظومة قانونية كاملة متكاملة تتوافق مع المعايير الدولية لتنظيم هذا الحق. فلا يجوز تشريع الحق في الوصول للمعلومات من خلال قانون، ومن ثمّ الالتفاف على أحكام هذا القانون عبر قوانين أخرى لتقييد الحق.

#### 9. المبدأ التاسع: توفير الحماية للمخبرين/كاشفي الفساد

يُفيد هذا المبدأ بضرورة توفير الحماية للمخبرين أو كاشفي الفساد من أي جزاءات قانونية، إدارية أو وظيفية عند الكشف عن معلومات تتعلّق بنشاطات غير قانونية.

والمقصود بهذه النشاطات الغير قانونية بحسب المقرّر الخاص: ارتكاب فعل إجرامي، عدم الامتثال لالتزام قانوني، سوء تطبيق أحكام العدالة، الفساد، انعدام النزاهة أو سوء إدارة هيئة عامّة بشكل خطير. بالإضافة إلى التهديدات الخطيرة التي قد تطل الصحة العامّة، الأمان أو البيئة.

تتم حماية المخبرين وكاشفي الفساد عند تمتعهم/بحسن النية واعتقادهم/بصحة المعلومات موضوعياً وكشفها عن أدلة على نشاطات غير قانونية. وهذه الحماية شاملة حتى عندما نكون أمام حالة تكون فيها قوانين أخرى تمنع كاشف المعلومة عن كشفها. بغض النظر عن الجهة التي كشف المعلومات لصالحها طالما أن ذلك يُحقّق المصلحة العامّة. والمصلحة العامّة تتجسّد عندما تغلب الفائدة من الكشف عن معلومات معيّنة على أضرار هذا الكشف، و/أو كلّما اقتضت الحاجة استخدام وسيلة غير إدارية للكشف عن هذه المعلومات المعيّنة.

والهدف من هذه الحماية هو لضمان عدم تعرّض كاشفي المعلومات للانتقام، أو لكون الطرق الرسمية للتبليغ غير فعّالة بمعنى أنّها لا يُمكن حل المسألة عبرها، أو إذا كان الكشف عن المعلومات المعيّنة مدفوع بسبب خطير يُهدّد الصحة العامّة والأمان العام، أو كان هنالك إخفاء للأدلة أو إتلاف للمستندات.

من الضروري العمل على تحقيق هذا المبدأ كونه يُشجع المهتمين بالكشف عن المعلومات، خاصّة داخل الهيئات العامّة، على فعل ذلك دون الخوف من العواقب التي قد يتعرّضون لها. فأى مجتمع ديمقراطي يجب أن يقوم على الشفافية والمساءلة والمحاسبة، لكن ذلك من الصعب أن يتحقّق دون وجود منظومة قانونية تحمي أولئك الذين يسعون إلى إصلاح الإدارة.

يُستخلص من هذه المبادئ التسعة أنّ الأساس ضمن المعايير الدوليّة هو الإتاحة المطلقة للمعلومات، وأنّ كل ما يرد على هذه الإتاحة من استثناءات يقع في خانة المصلحة العامّة وهي الهدف الأساس من الوصول إلى المعلومات.

رابعاً: تجارب بعض الجمعيات غير الحكوميّة الدوليّة واللبنانيّة بالأرقام:

## B منظمة Article19 البريطانيّة

تعتبر منظمة Article19 من المنظمات الرائدة عالمياً في مجال الدفاع عن الحق في حرّيّة التعبير والحق في الوصول إلى المعلومات. تُنظّم هذه المنظمة حملات في العديد من الدول للدفع باتجاه ضمان واحترام الحق في الوصول إلى المعلومات وتنتشر بشكل دوري دراسات وتقارير حول هذا الحق والوضع القانوني والعملي له في عدد من الدول.

وبحسب المنظمة "يمنح الحق في المعلومات كل شخص الحق في الحصول على المعلومات أو المستندات أو البيانات من الهيئات الحكوميّة دون الحاجة إلى إبداء الأسباب"<sup>29</sup>، وفي إحصاء نشرته المنظمة تبين أنّ 90% من سكّان العالم يعيشون في بلدان لديها قانون يُنظّم الحق في الوصول إلى المعلومات أو سياسة عامّة، 90 بلد حول العالم يضمنون الحق في دستورهم، 117 بلد أصدرت قوانين شاملة للحق في الوصول إلى المعلومات، 6 بلدان تبنت مراسيم أو سياسات عامّة بدل القانون مع العلم أنّه وبشكل عام هذا النوع من الاتجاهات ليس فعّالاً كما لو تم ذلك عبر قانون، 38 دولة لديها مشاريع قوانين تُحضر أمام الهيئات المختصة بالإضافة إلى أنّه قامت 75 دولة بالانضمام إلى مشروع شراكة الحكومة المفتوحة<sup>30</sup>. وهذه الشراكة هي مبادرة متعددة الأطراف تأخذ شكل المنظمة، تهدف إلى ضمان التزامات ملموسة من الحكومات الوطنيّة ودون الوطنيّة لتعزيز مفهوم الحكومة المفتوحة، وتمكين المواطنين، ومكافحة الفساد، وتسخير التكنولوجيا الحديثة لتعزيز الحكم الرشيد.

## B الجمعية اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة

تُعدّ الجمعية اللبنانيّة من أجل تعزيز الشفافيّة من أول المنظمات التي عملت على ترويج الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان. فقد عمدت الجمعية في العام 2008 بالتعاون مع عدد من المنظمات الأخرى (منظمة برلمانيون لبنانيون ضد الفساد، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات - عدل، وجمعية المحامين و القضاة الأميركيين مبادرة سيادة القانون - مكتب لبنان) إلى تأسيس الشبكة الوطنيّة لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات<sup>31</sup>.

تهدف الشبكة إلى تعزيز الشفافيّة والمساءلة والعمل على تحقيق سيادة القانون والمشاركة المدنيّة من خلال الوصول إلى المعلومات والدفع باتجاه تأمين الحماية لكاشفي الفساد. وكانت قد تقدّمت الشبكة في العام 2008 باقتراح مشروع قانون للحق في الوصول إلى المعلومات من خلال مجموعة من النواب على مجلس النواب اللبناني. وبعد حوالي الـ 9 سنوات من المناقشة والأخذ والرد داخل أروقة المجلس والحملات المكثّفة من قبل الشبكة، تم إقرار هذا القانون ليُدخل حيز النفاذ في شباط من العام 2017.

بالإضافة إلى عملها على إقرار القانون، تعمل الجمعية على توعية المواطنين على حقهم/ن في الوصول إلى المعلومات من خلال تنفيذ ورشات عمل تدريبيّة ونشر التقارير والدراسات، كالورقة هذه على سبيل المثال.

<sup>29</sup> الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة المقصد 10: التقدّم المحرز في الحق في الوصول إلى المعلومات في جميع أنحاء العالم. Article19. متوفر باللغة الإنجليزيّة عبر: [https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/07/rti\\_infogs\\_v3.3-final.jpg](https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/07/rti_infogs_v3.3-final.jpg) (2020/2/8).

<sup>30</sup> المرجع السابق.

<sup>31</sup> الموقع الإلكتروني للشبكة: [www.atilebanon.org](http://www.atilebanon.org) / الموقع الإلكتروني للجمعية اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة:

[www.transparency-lebanon.org](http://www.transparency-lebanon.org)

## ب2 جمعية نحن

تعمل جمعية نحن في لبنان بهدف إيجاد مجتمع شامل عبر تنفيذ حملات متعدّدة لترويج سياسات الحكم الرشيد، العمل على إيجاد أماكن عامّة والحفاظ على التراث الثقافي. ومن بين المشاريع التي نفذتها الجمعية؛ مشروع "بلديات عالمكشوف".

وقد تمثّل هذا المشروع بحملة على الصعيد الوطني تهدف إلى تعزيز الشفافية في العمل البلدي من خلال نشر قرارات البلديات على مواقع إلكترونية، لتمكين المواطنين من مساءلة السياسات العامّة والتنمية التي تضعها وتنفذها بلدياتهم/ن، بالإضافة إلى حث البلديات الكبرى على إنشاء مواقع إلكترونية خاصّة بها ونشر قراراتها عبرها كالموازنة وقطع الحساب.

وقد نشأ عن هذه الحملة موقع إلكتروني<sup>32</sup> خاص لنشر قرارات البلديات التي تعاونت مع الجمعية، وتكمن أهميّة هذه الخطوة في أنّها تعمل على تعزيز الشفافية لدى البلديات مما يساعد في تمكين "الرقابة الشعبية" على عمل الإدارات المحليّة.

تعتمد هذه الحملة على دعم المتطوعين والمهتمين في هذا الشأن، فقد أنشأت الجمعية قسم خاص على نفس الموقع للمواطنين والمجموعات الذين يسعون إلى تحقيق نفس أهداف الحملة، فشكّلت شبكة من المتطوعين على صعيد لبنان لشكيل مجموعات ضغط كلٌّ في بلديته للدفع باتجاه المزيد من الشفافية لدى البلديات من خلال العمل على استصدار القرارات من البلديات المتعاونة لنشرها على الموقع، بالإضافة إلى المساعدة في توعية العامّة عبر مواقع التواصل الاجتماعي.

## ب3 مبادرة غربال

بعد أن تم إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، عمدت مبادرة غربال إلى العمل على توعية العامّة حول أهميّته بالإضافة إلى تنفيذ دراسات حول مدى التزام الإدارات العامّة بأحكامه، فأصدرت عدّة تقارير تتضمّن نتائج الأبحاث التي قامت بها.

وفي تقرير أول صدر في آب من العام 2018، تواصلت مبادرة غربال مع 133 إدارة عامّة وطلبت منها معلومات حول كميّة نشرها للمستندات الواجب نشرها حكماً بحسب القانون، الموقع الإلكتروني الخاص بالإدارة لنشر القرارات عبره وهويّة الموظف المكلف النظر في طلبات الحصول على المعلومات.

وممّا جاء في هذا التقرير أنّ 85 إدارة تسلّموا الطلب وأصدروا إشعار بالاستلام، 4 إدارات تسلّموا الطلب من دون إصدار إشعار بالاستلام، تم إرسال الطلب لها عبر البريد المضمون، 15 إدارة أحالوا المبادرة، شفهيّاً، على سلطة الوصاية، إدارتين رفضوا استلام الطلب وإدارتين ليس لهم وجود مادّي. ومن أصل 133 إدارة، فقط 34 إدارة قامت بالرد على المبادرة، 18 منها فقط قامت بتكليف موظف للنظر في طلبات الحصول على المعلومات<sup>33</sup>، 19 إدارة ردّت ضمن المهلة القانونيّة المحدّدة بالقانون بـ 15 يوماً، و15 إدارة ردّت خارج المهلة<sup>34</sup>.

وفي أيلول من العام 2019، أصدرت المبادرة تقريراً آخر أفادت فيه أنّها كانت قد طلبت من 140 إدارة عامّة موازنتها وقطوع الحسابات. 16 إدارة أحالت المبادرة على سلطة الوصاية شفهيّاً، 3 إدارات رفضت استلام الطلب، إدارة واحدة، وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب، توفي الوزير، و120 إدارة استلمت الطلب. من هذه الـ

<sup>32</sup> الموقع الإلكتروني الخاص بالحملة ونشر قرارات البلديات: [www.mutslb.org](http://www.mutslb.org)

<sup>33</sup> المغبط، "الحق في الوصول إلى المعلومات"، ص 18.

<sup>34</sup> المرجع السابق، ص 19.

120 إدارة، 52 لم تجيب على طلب المبادرة، 33 إدارة زوّدت المبادرة بالبيانات الماليّة المطلوبة، 29 إدارة قدّمت جواباً غير كافٍ و6 إدارات أجابت بأن لا موازنة لديها<sup>35</sup>.

بالإضافة، فقد عملت مبادرة غربال إلى نشر تقارير أخرى حول أعداد موظفي الدولة وإنفاق العام 2017 الخاص بالإدارات العامّة اللبنانيّة ودليل المواطن للحق في الوصول إلى المعلومات<sup>36</sup>.

من المهم أن تعمل هذه المنظمات على استكمال نشاطها في مجال الحق في الوصول إلى المعلومات والإضاءة على الإشكاليّات التي تواجهها عند العمل على استخدام أحكامه لطلب المعلومات. بالإضافة إلى أهميّة التعاون مع الإدارات العامّة إن كان لجهة تدريب الموظفين على كميّة تطبيق هذا القانون أو من خلال المساعدة على نشر المعلومات التي بحوزة الإدارات العامّة.

إنّ ترسيخ مفهوم الوصول إلى المعلومات التي بحوزة الإدارات العامّة يحتاج إلى التعاون مع هذه الإدارات ولو كان ذلك يتطلّب بعض الوقت، إلّا أنّه يضمن أنّ الحق في الوصول إلى المعلومات سوف يتم احترامه في نهاية المطاف.



<sup>35</sup> حسين مهدي وسيلين مرهج، "الشفافية في الإدارات العامّة اللبنانيّة"، مبادرة غربال، ص 8 و9. متوفر عبر:

<http://elgherbal.org/projects/view/ar/8> (2020/2/8)

<sup>36</sup> للاطلاع على منشورات مبادرة غربال: <http://elgherbal.org/projects/index/ar>

## الفرع الثاني: قانون الحق في الوصول إلى المعلومات اللبناني،

### التعديلات المقترحة عليه والمرسوم التطبيقي

**تمهيد:** في ضوء المبادئ الدستورية، المعايير الدولية وتجارب الجمعيات التي عرضنا لها في الفرع الأول، نضع بعض نصوص قانون الحق في الوصول إلى المعلومات على طاولة البحث للوقوف على تفسيرها، استئناساً ببعض اجتهادات المحاكم الدولية والأجنبية، بالإضافة إلى النصوص التي أثرت بعض الإشكاليات في معرض تطبيقها. من ثم نعرض لاقتراح مشروع التعديل على القانون ومشروع المرسوم التطبيقي، ونختم بأهم ما جاء في خطة عمل تنفيذ القانون.

أولاً: مراجعة قانونية لبعض أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات؛

#### B بعض النصوص القانونية في ضوء المعايير الدولية:

من خلال الواقع العملي لتنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات الذي سبق أن عرضنا له، سوف نعمل على عرض الإيجابيات والثغرات القانونية في بعض المواد ذات الصلة.

**المادة الأولى:** "يحق لكل شخص، طبيعي أو معنوي، الوصول إلى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارة والاطلاع عليها، وفقاً لأحكام هذا القانون، مع مراعاة عدم الإساءة في استعمال الحق".

يُلاحظ أنّ المشرّع اللبناني اعتمد المعيار الدولي في تحديد من له الحق في الوصول إلى المعلومات، فتعبير "لكل شخص" يتوافق مع ما جاء في الوثائق الدولية، تحديداً المبدأ الأول<sup>37</sup> الذي وضعه المقرر الخاص في إطار المبادئ التي يجب اعتمادها عند سن قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات. فلا يقتصر هذا الحق في لبنان على المواطنين فقط، فلاي شخص يقطن على إقليم الدولة الحق في طلب المعلومات من الهيئات العامة.

من الملاحظ أيضاً نص هذه المادة على أنّ ممارسة هذا الحق مقرونة بعدم الإساءة في استعماله، وبسبب عدم وجود نص قانوني يشرح ماهية إساءة استعمال الحق سوف نعرض بإيجاز لبعض النصوص القانونية واجتهاد إحدى المحاكم البريطانية التي تُعطي أمثلة على إساءة استعمال هذا الحق وتشرح الغاية من اعتماد هذا المعيار.

ينص القانون الكندي للحق في الوصول إلى المعلومات في "أسباب رفض الطلب" في المادة 6(1) منه على أنّه "بموافقة كتابية من مفوض المعلومات، يجوز لرئيس المؤسسة الحكومية، قبل منح الشخص الوصول إلى سجل ما أو رفض القيام بذلك، رفض التصرف بناءً على طلب الشخص، إذا رأى رئيس المؤسسة، الطلب أمر كيدي، أو عن سوء نية، أو هو إساءة استخدام للحق في طلب الوصول إلى السجلات"<sup>38</sup>.

كما تنص المادة 14 من قانون حرية المعلومات البريطاني على أنّ "1. القسم 1 (1) لا يلزم السلطة العامة بالامتثال لطلب المعلومات إذا كان الطلب كيدي. 2. عندما تكون إحدى السلطات العامة قد امتثلت سابقاً لطلب المعلومات الذي قدمه أي شخص، فإنها ليست ملزمة بالامتثال لطلب مماثل أو مماثل إلى حد كبير من ذلك الشخص ما لم يكن هناك فاصل زمني معقول بين الامتثال للطلب السابق و صنع الطلب الحالي"<sup>39</sup>.

وفي تقرير صادر عن مكتب مفوض المعلومات البريطاني حول الفقرة الأولى من المادة 14 من قانون حرية المعلومات<sup>40</sup>، يضع المفوض المعايير التي يجب على الهيئات العامة اتباعها عند النظر في طلبات المعلومات، يُحدّد

<sup>37</sup> انظر ص 11 من هذه الورقة.

<sup>38</sup> قانون الحق في الوصول إلى المعلومات الكندي، المادة 6(1) منه. متوفر باللغة الإنجليزية عبر: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf> (2020/2/9).

<sup>39</sup> قانون حرية المعلومات البريطاني، المادة 14 منه. متزفر باللغة الإنجليزية عبر:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/section/14> (2020/2/9).

<sup>40</sup> "التعامل مع الطلبات الكيدية (القسم 14)", مكتب مفوض المعلومات، ص 4 و 5. متوفر باللغة الإنجليزية عبر:

<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1198/dealing-with-vexatious-requests.pdf> (2020/2/9).

المفوض أنه في بعض الأحيان من الممكن لبعض الأشخاص أن يُسيئوا استعمال القانون عبر تقديم طلبات تهدف إلى أن تكون مزعجة أو تخريبية أو لديها تأثير غير متناسب على السلطة العامة. يُضيف المفوض في تقريره بأن هكذا طلبات قد تشكل ضغطاً على موارد الهيئات العامة ويُعيق تقديم الخدمات العامة أو الرد على طلبات مشروعة بالإضافة إلى أن هذه الطلبات قد تُسيء إلى سمعة القانون نفسه.

وهو إذ يرى بأن المادة 14(1) وُضعت لحماية السلطات العامة عبر منحهم القدرة على رفض الطلبات التي قد تؤدي إلى تعكير الخدمة العامة بشكل غير متناسب وغير مبرر، إلا أنه يرى بأن هذه الفقرة يمكن أن تُطبّق فقط على الطلب نفسه وليس على مُقدّم الطلب. فالهيئة العامة لا يمكنها أن ترفض الطلب استناداً إلى كيدية مُقدّم الطلب نفسه، وفي نفس الوقت لا يُمكن للهيئة العامة أن ترفض طلب معلومات من جهة معينة فقط لأنها صنّفت طلبات سابقة من نفس الجهة على أنها كيدية.

وهذه الفقرة معنية بطبيعة الطلب لا بتبعات نشر المعلومات المطلوبة، فإذا رأت الهيئة العامة أي ضرر محتمل من نشر المعلومات وجب عليها أعمال نصوص الاستثناءات الواردة في القانون.

وفي حكم للمحكمة العليا البريطانية اعتبرت بأنه يُمكن تعريف الكيدية في هذا الصدد على أنها "الاستخدام، بوضوح، غير المبرر أو غير المتناسب أو الخاطئ لإجراء رسمي"<sup>41</sup>. وفي استئناف هذا الحكم أمام محكمة الاستئناف المدنية، اعتبرت المحكمة أنه "يجب أن يكون التركيز على معيار موضوعي وأن نقطة الانطلاق هي أن الكيدية تنطوي في المقام الأول على تقديم طلب لا أساس منطقي له، أي أنه لا يوجد أساس معقول للتفكير في أن المعلومات المطلوبة ستكون ذات قيمة لطالب المعلومات، أو العامة أو أي قسم من الجمهور"<sup>42</sup>.

بالنظر إلى هذين الحكمين، وعلى الرغم من أن محكمة الاستئناف لم تتبع نفس التعريف الذي اعتمدهت المحكمة العليا، إلا أنه يُمكن الاستخلاص بأن الحكمين يشتركان في أن الهيئة العامة عند النظر في طلب المعلومات عليها النظر في عدم التناسب أو الطلب غير المبرر. وفي أي حال من الأحوال لا يجوز التغاضي عن المعيار الدولي الذي يقول بأنه بغض النظر عن الغاية من طلب المعلومات فظالماً أن نشر المعلومات المطلوبة يُحقّق المصلحة العامة يجب على الهيئة العامة تلبية الطلب.

وبالنسبة للفقرة الثانية من المادة 14 من القانون البريطاني المتعلقة بطلبات المعلومات المتكررة من نفس الجهة، يُوضح مفوض المعلومات في تقرير خاص بهذه الفقرة بأنه لتطبيق أحكامها على طلب معين، وبالتالي رفض الطلب، يجب أن يتم التأكد من ثلاثة معايير؛ 1. أن يكون الطلب متطابق بشكل كامل أو متطابق إلى حد كبير مع طلب سابق من نفس الجهة، 2. أن يكون قد سبق للهيئة العامة أن زودت نفس الجهة بالمعلومات استناداً إلى طلب سابق، 3. عدم انقضاء فاصل زمني معقول بين الطلب السابق والطلب الجديد<sup>43</sup>.

فعلى سبيل المثال لا يمكن للهيئة العامة أن ترفض طلب معلومات متطابق مع طلب سابق إذا كان الفارق الزمني بين الطلبين يسمح بأن تكون المعلومات المطلوبة كانت قد خضعت لتحديث، أو كان طالب المعلومات قد فقد النسخة التي حصل عليها عبر طلبه الأول.

ويُضيف المقرر بأنه لا يمكن لهيئة عامة رفض طلب معلومات مستندة في ذلك إلى أنها قد زودت هذه المعلومات لجهة أخرى بطلب مماثل، على أنه في حال تم تقديم عدد كبير من الطلبات المتماثلة فعندها من الأفضل للهيئة أن تقوم بنشر هذه المعلومات على موقعها الإلكتروني أو عبر وسيلة النشر التي تعتمدها<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> حكم المحكمة العليا البريطانية، القاضي وكيلي، "درانسفيلد ضد مفوض المعلومات ومجلس مقاطعة ديفون"، 2013/1/28، الفقرة 27. متوفر باللغة الإنجليزية عبر: <http://administrativeappeals.decisions.tribunals.gov.uk/Aspx/view.aspx?id=3680> (2020/2/9).

<sup>42</sup> حكم محكمة الاستئناف المدنية البريطانية، غرفة الاستئنافات الإدارية، "درانسفيلد ضد مفوض المعلومات ومجلس مقاطعة ديفون"، 2015/5/14، الفقرة 68. متوفر باللغة الإنجليزية عبر: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2015/454.html> (2020/2/9).

<sup>43</sup> "التعامل مع الطلبات المتكررة {القسم 14(2)}"، ص 3. متوفر باللغة الإنجليزية عبر: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1195/dealing-with-repeat-requests.pdf> (2020/2/9).

<sup>44</sup> المرجع السابق، ص 4.

تجدر الإشارة إلى أنه الأصل دوماً هو للكشف الأقصى للمعلومات، واعتماد هذه التفسيرات ولو على سبيل الاستثناء يجب أن يكون بحدوده الضيقة مع الغلبة الدائمة للمصلحة العامة المتوخاة من نشر المعلومات. وأيضاً فإنه لا يجوز للهيئات العامة اعتماد مُبرّر "إساءة استعمال الحق" عند النظر في طلبات المعلومات المقدمّة من قبل هيئات المجتمع المدني، خاصّة تلك التي تعمل على تعزيز وترويج الحق في الوصول إلى المعلومات في المجتمع.

**المادّة الثامنة:** عمد المشرّع في تحديد الإدارات الخاضعة لأحكام القانون من خلال تعداد أنواع الإدارات العامة فشمّل كل الإدارات العامة، فيكفي النظر إلى الفقرة (9) من المادّة الثامنة التي حدّدت "سائر أشخاص القانون العام" كإدارات عامة خاضعة لأحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

وعلى الرغم من استثناء المشرّع للمحاكم الطائفية في الفقرة (4) من المادّة الثامنة، إلا أنها تبقى مُلزّمة بنشر التقارير السنوية حول نشاطاتها التي يجب أن تتضمّن موازنتها وقطوع حساباتها بحسب المادّة 8 (ب وج) من القانون. ومن المعلوم في لبنان أنّ المحاكم الطائفية الإسلامية تابعة للدولة اللبنانية، ويُقتطع لها جزء من الموازنة العامة الخاصّة بالدولة. وهنا يُثار التساؤل حول السند الدستوري أو القانوني الذي استند إليه المشرّع لاستثناء المحاكم الإسلامية بهذا الشكل، فالأصل أنه يجب أن يضمن القانون القدرة للأشخاص على تتبّع الأموال العمومية وكيفية صرفها، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإنه هنالك جزء آخر من المعلومات التي يُمكن طلبه من هذه المحاكم كالأحصائيات التي تستخدم في دراسات حول نسب الزواج والطلاق والمسائل المتفرّعة عنهم كالحضانة مثلاً.

أمّا بالنسبة للمحاكم الطائفية المسيحية، فإنه وعلى الرغم من أنها لا تحصل على أموال عمومية، فإنّها تقوم بوظيفة الدولة في مجال الأحوال الشخصية لدى الطوائف المسيحية، ويبقى الاختصاص العام للمحاكم العادية حتى ولو خصّص القانون هذه المحاكم بهذه الصلاحيّة، خاصّة وأنّ روحية الدستور اللبناني تقول بمدنيّة النظام اللبناني. فلا يجوز استثناء جهة تقوم بوظيفة الدولة فقط لأنّها لا تتحكم بجزء من الأموال العمومية.

يبقى أن نثير، في ما يخص هذه المادّة، مسألة الإحالة على سلطة الوصاية من قبل بعض الإدارات العامة عند التقدّم بطلب للحصول على المعلومات منها. من الثابت في القانون الإداري أنه تلك الإدارات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية القانونية فإنّها تخضع لسلطة تسلسلية وليس سلطة وصاية. بدايةً فإنّ الإدارات التي تقوم بذلك، وكي لا نقول أنها ترتكب مخالفة قانونية، سنتعبّر بأنّها تستعمل المصطلح الخاطي، أي سلطة الوصاية.

والفرق بين سلطة الوصاية والسلطة التسلسلية (الرقابة التسلسلية) هو في أنه الأولي، هي سلطة تُمارس من قبل السلطة المركزيّة على البلديات والمؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، مع الإشارة إلى أنه لا وصاية دون نص. فهي لا تُستنتج ولا يُمكن تطبيقها إلا ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون. وفي حال التصديق، يعود مفعوله إلى تاريخ إصدار القرار الأساسي المصدّق، أي أنّ التصديق له مفعولاً رجعيّاً.

بالإضافة، فإنه قد تكون الرقابة مسبقة وقد تكون لاحقة، وهي تقتصر على التأكّد من مبدأ الشرعيّة دون التدخل في عنصر الملاءمة، بمعنى آخر لا يُمكن لسلطة الوصاية تعديل قرار الإدارة. وفي كل الأحوال، لا يُمكن لسلطة الوصاية الحل محل السلطة الخاضعة لوصايتها إلا ضمن شروط معيّنة في النص (كما هي الحال في المادّة ١٣٥ من قانون البلديات).

أمّا الرقابة التسلسلية فيمارسها الرئيس على المرؤوس وهي تُمارس دون نص، فهي تلقائيّة حكميّة ويُمكن للرئيس بموجبها سحب أو إلغاء أو تعديل قرار المرؤوس، إمّا في إطار ممارسته لرقابته التسلسلية وإما بناءً على مراجعة تسلسلية موجهة إليه. وللسحب مفعول رجعي، أمّا الإلغاء والتعديل فمفعولهما للمستقبل.

فالرقابة التسلسلية تُمارس لتقدير الشرعية والملاءمة إلا أنه استثناء على ذلك إذا كان قرار المرؤوس قد انشأ حقوقاً مكتسبة، فلا يُمكن للرئيس عند ممارسة سلطة الرقابة أن يسحب القرار إلا ضمن شرطين؛ أن لا تكون مهلة المراجعة

القضائية قد انقضت بعد، وأن يكون القرار الصادر عن المرؤوس غير شرعي. وفي كل الأحوال لا يمكن للرئيس الحل محل المرؤوس ما لم يكن هنالك نص صريح في القانون يجيز ذلك<sup>45</sup>.

يُستخلص من ذلك، أنه من الضروري أن تقوم الإدارات التي لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة بالرجوع إلى سلطتها التسلسلية في ما يخص طلبات الحصول على المعلومات، إذ أن الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً تفرض عليها ذلك، بعكس الإدارات التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة التي تسمح لها صلاحياتها المحددة قانوناً البت في طلبات الحصول على المعلومات دون الرجوع إلى سلطة الوصاية. ونرى بأنّه من الضروري هنا توضيح ذلك في أي تعديل للقانون أو مرسوم تطبيقي قادم متعلق بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، إذ من غير المقبول وقوع بعض الإدارات في هذا الخطأ التقني ناهيك عن استخدام بعض الإدارات العامة مُبرّر سلطة الوصاية لرفض طلبات الوصول إلى المعلومات.

**المادة الثالثة:** تعرّف المادة 3 من القانون المستندات الإدارية على أنّها تلك المستندات، مهما كانت طبيعتها ومهما كان شكلها، التي تحتفظ بها الإدارة. وبذلك يكون المشرّع اللبناني قد اعتمد المعيار الدولي للكشف الأقصى للمعلومات هنا أيضاً.

إلا أنه من الضروري الوقوف على بعض المشاكل التي قد تثار مستقبلاً في إطار طلب المعلومات من الإدارات. فقد أصدرت محكمة الدرجة الأولى في مقاطعة كولومبيا في العاصمة الأمريكية واشنطن، قراراً في هذا الشأن في قضية عُرضت أمامها. وفي تفاصيل هذه القضية أن إحدى المنظمات كانت قد طلبت سجل الزيارات لمقر نائب الرئيس الأمريكي في تاريخ محدد من وكالة الاستخبارات التي تتولّى أمن نائب الرئيس، وكانت وكالة الاستخبارات هذه قد رفضت طلب المعلومات هذا تأسيساً على أن هذه المعلومات لا تُعتبر من ضمن "مستندات الوكالة" نظراً لأنها ليست هي الجهة التي أنشأت سجل الزوار كون المعلومات التي يتضمنها السجل مصدرها فريق عمل نائب الرئيس، وبالتالي لا يُمكنها تزويد طالبها بها.

قضت المحكمة بأنّه وعلى الرغم من أن جزء من هذه المعلومات مصدره فريق عمل نائب الرئيس، إلا القانون والاجتهاد الأمريكي يعتبر المستند الإداري خاص بإدارة معينة عبر تطبيق اختبار من شقين؛ 1. إما الإدارة أنشأت المستند أو حصلت على المعلومات، وبالإضافة إلى 2. كون المستند المطلوب كان تحت سيطرة الإدارة وقت تقديم طلب المعلومات<sup>46</sup>.

وفي تحقيقات المحكمة تبين لها بأن وكالة الاستخبارات هي التي أنشأت المستند<sup>47</sup>، بالإضافة إلى اعتمادها الاختبار التالي للتحقق من وقوع المستند تحت سيطرة الوكالة؛ 1. نية منشئ المستند في الحفاظ على سيطرته على المستند أو التخلي عنه، 2. قدرة الوكالة على استخدام المستند والتخلص منه كما تراه مناسباً، 3. مدى اطلاع أو اعتماد موظفو الإدارة على المستند، إلى جانب 4. درجة دمج المستند في نظام سجلات الإدارة وملفاتها<sup>48</sup>، وقد خلصت المحكمة نتيجة لتحقيقاتها أن المستندات المطلوبة تقع تحت سيطرة الوكالة، لتحقق الشروط الأربعة، وبالتالي تُعتبر مستندات تابعة لوكالة الاستخبارات ويجب عليها إتاحتها لطالبيها<sup>49</sup>. أهم ما يُستنتج من حكم المحكمة هذه، أنه عندما تكون طبيعة المستندات المطلوبة في صلب عمل الإدارة، لا يُمكن عندها للإدارة التذرع بأن هذه المستندات ليست خاضعة لسلطتها ولا يمكنها تسليمها لطالبيها، وذلك بغض النظر عن مصدر المعلومات التي يتضمنها المستند.

45 الراحل أ.د. القاضي يوسف سعد الله الخوري، "القانون الإداري العام - تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية"، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، 2007، من ص 110 إلى ص 133.

46 حكم محكمة مقاطعة كولومبيا، "مواطنون من أجل المسؤولية والأدب ضد الولايات المتحدة: الأمن الوطني"، 2007/12/17، الفقرة 88. متوفر باللغة الإنجليزية عبر: [https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/usa\\_citizens-for-responsibility](https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/usa_citizens-for-responsibility)

and-ethics-in-washington-v-us-department-of-homeland-security-and-others (2020/2/9).

47 المرجع السابق، الفقرات من 89 إلى 91.

48 المرجع السابق، الفقرات من 92 إلى 98.

49 المرجع السابق، 3. مدى اطلاع أو اعتماد موظفو الإدارة على المستند"، الفقرة 92.

وفي قضية أخرى بين منظمة "مبادرة الشباب لحقوق الإنسان" التي كانت قد طلبت من وكالة الاستخبارات الصربية تزويدها بمعلومات حول عدد الأشخاص الذين تمّت مراقبتهم إلكترونياً في العام 2005، وبعد أخذ ورد بين الطرفين كان الجواب النهائي لوكالة الاستخبارات بأنها لا تمتلك هذه المعلومات. قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنّه لا يمكن للإدارة أن ترفض طلب معلومات مبرّرة ذلك بعدم امتلاكها للمعلومات عندما تكون طبيعة هذه المعلومات تدخل ضمن نطاق صلاحيات أو عمل الإدارة<sup>50</sup>.

من الضروري الأخذ باجتهاد هاتين المحكمتين، على سبيل الاستئناس، عندما تكون الإدارة في صدد البت في طلب معلومات منها، أو عندما تنظر محكمة مختصة في نزاع أمامها يتشابه وهاتين القضيتين وذلك لضمان احترام مبدأ الكشف الأقصى الذي يُقرّه قانون الحق في الوصول إلى المعلومات اللبناني.

كما ذكرنا سابقاً، فإنّ الاجتهاد اللبناني مازال مقصراً في مجال الحق في الوصول إلى المعلومات لحدّثه القانون الذي يُنظّم هذا الحق. مما يدفعنا للغوص في أكثر من اجتهاد للمحاكم الدولية والأجنبية للأخذ بها ولو على سبيل الاستئناس عند النظر في طلبات المعلومات. وفي ظل بحثنا في ماهية المستندات الإدارية لناحية شكلها ومضمونها نعرض أيضاً للأحكام التالية.

في العامين 2005 و2006 قام عدد من الأشخاص بطلب معلومات حول المخصّصات التي يحصل عليها أعضاء مجلس العموم البريطاني؛ تحديداً طوني بلير، دايفيد كامبيرون وغوردون براون وعنوان منازلهم الثانية المتعلقة بهذه المخصّصات، تم رفض هذا الطلب، وبعد المرور بدرجات المحاكم المختصة وصلت القضية أمام محكمة العدل العليا البريطانية. أثارت هذه القضية تعارض أحكام قانون حماية البيانات مع قانون حرّية المعلومات، إلا أنّ المحكمة أسست في جزء من حكمها على المصلحة العامة المشروعة، نظراً لأنّ هذه المخصّصات تُدفع من أموال دافعي الضرائب وبالتالي فإنّه من الضروري الكشف عنها حتّى يتسنى لهؤلاء معرفة كيفية صرف أموالهم/ن، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ المحكمة كانت قد تحقّقت من أنّ المنازل الثانية لهؤلاء الأعضاء كانت وهمية واستعملت فقط للحصول على المخصّصات<sup>51</sup>.

تكمن أهمية هذا الحكم في أنّه اعتمد المفاضلة بين المصلحة العامة والحق في الخصوصية، مستنداً في ذلك إلى محتوى المعلومات المطلوبة لا شكلها ليخلص إلى أنّه حق معرفة العامة كيفية صرف أموالهم/ن المجرّين على دفعها من قبل مجلس العموم نفسه الذي يُصدر القوانين الضريبية يسمو فوق حق أعضاء مجلس العموم في الخصوصية.

**المادة الخامسة:** تختص المادة الخامسة من القانون بتحديد الاستثناءات الواردة على الحق في الوصول إلى المعلومات. وهي إذ تتوافق مع المعيار الدولي لجهة تحديد هذه الاستثناءات بشكل دقيق ومحدّد، إلا أنّها تختلف مع هذا المعيار كونها تمنع الوصول إلى المعلومات التي تندرج ضمن نطاق الاستثناءات بشكل مطلق. والأجدى كان لو أنّ نص المادة أتاح للإدارات المعنية النظر في كل حالة طلب معلومات على حدى على أن تطبّق عليه الاختبار الثلاثي الذي يتألّف من؛ كون المعلومة ذات صلة بهدف مشروع مُبيّن في القانون، التثبت من أنّ الكشف عن المعلومات المطلوبة يُهدّد بالحق ضرر جسيم بالهدف المُبيّن في القانون، وأن يكون الضرر أكبر من المصلحة العامة المترتبة على نشر هذه المعلومات. فإذا تحقّقت هذه الشروط كان للإدارة عندها أن تمتنع عن إتاحة المعلومات.

إنّ اعتماد المشرّع اللبناني لفظ "لا يُمكن" لا يتماشى والمعايير الدولية التي تُلزمه باعتماد مبدأ الإتاحة كالأصل والاستثناء كالفرع. تجدر الإشارة هنا إلى أنّه في مشروع التعديل الخاص بهذا القانون، يعمد مقدّمه إلى استدراك هذه النقطة المهمة لضمان الحق في الوصول إلى المعلومات ويبدّل لفظ "لا يُمكن" بـ "المعلومات التي يجوز الامتناع عن الإفصاح عنها" في الفقرة الأولى من المادة 5، إلا أنّ مشروع التعديل لا يلحظ ذلك في ما يخص الفقرة الثانية.

<sup>50</sup> حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، "منظمة مبادرة الشباب لحقوق الإنسان ضد صربيا"، 2013/6/25، الفقرة 25. متوفر باللغة الإنجليزية عبر: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22%120955-22001%22> (2020/2/10).

<sup>51</sup> حكم محكمة العدل العليا البريطانية، "ضابط الشركات (Corporate Officer) في مجلس العموم ضد مفوض المعلومات، هيزر بروك، بن ليمان ومايك أنجود-توماس"، 2008/5/16، الفقرة 15. متوفر باللغة الإنجليزية عبر:

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/1084.html> (2020/2/10).

ومن الجيد هنا العرض لبعض اجتهادات المحاكم الدوليّة والأجنبيّة لتبنيّ كميّة تعاطي هذه المحاكم مع هذه الاستثناءات ونطاقها. وفي إحدى القضايا التي عُرضت على محكمة العدل الأوروبيّة، قامت إحدى المنظمات بطلب معلومات من المفوضيّة الأوروبيّة حول إجازة وضع نوع من مُبيد لنوع محدّد من النباتات في السوق الأوروبيّة. رفضت المفوضيّة طلب المعلومات مستندةً بذلك على أنّ المعلومات المطلوبة هي جزء من السر التجاري وحقوق الملكية الفكرية لإحدى الشركات، وأنّ نشر هكذا معلومات قد يؤدي إلى نسخ أساليب الإنتاج من قبل الشركات المنافسة.

قضت المحكمة بأنّ القانون المرعي الإجراء في هذا المجال، يؤسّس لافتراضاً قانونياً بتغليب المصلحة العامّة عندما يتعلّق الطلب بمعلومات حول الانبعاثات البيئيّة بالاستناد إلى اتفاقية آرهوس<sup>52</sup>، حتّى ولو كان ذلك يقوّض المصالح التجاريّة وحقوق الملكية الفكرية لأحد الأشخاص، سواء الطبيعيين أم القانونيين<sup>53</sup>.

وفي قضية أخرى، عُرضت أمام محكمة الاستئناف الفيدرالية الكنديّة، تتلخص وقائعها بطلب إحدى الشركات من وزير البيئة الكندي الوصول إلى أوراق المناقشة حول الأمان والمعاملة التنظيميّة الخاصّة بإحدى أنواع الوقود المكمل، التي كان الوزير قد عرضها على مجلس الوزراء في العام 1995. رفض الوزير طلب المعلومات جزئياً، فقد أتاح جزء من المعلومات المطلوبة وحجب الجزء الآخر باعتباره خاضعاً للسريّة بموجب قانون الحق في الوصول إلى المعلومات الكندي.

أمرت المحكمة بالكشف الكلي عن المعلومات المطلوبة لسببين؛ لعدم قدرة الوزير تقديم أسباب كافية لتبرير منحه فرصة جديدة لتقرير ما إذا كان الجزء الذي لم يتم الكشف عنه خاضع للاستثناء قانوناً<sup>54</sup>، ومراجعة المحكمة للمعلومات المحجوبة واعتبارها أنّها لا تقوّض عمليّة اتخاذ القرار داخل الحكومة وبالتالي من الواجب إتاحتها لطلابها<sup>55</sup>.

تكمن أهميّة هذا الحكم في أنّه يقع على عاتق الهيئة العامّة عبء إثبات أو تبرير شمول الاستثناء للمعلومات المطلوبة، لا أن يقوم طالب المعلومات بإثبات أنّ المعلومات المطلوبة لا تندرج ضمن نطاق الاستثناءات، بالإضافة إلى توجه المحكمة في التوسع في مبدأ إتاحة المعلومات، فقد نظرت المحكمة في محتوى المعلومات المطلوبة واستنتجت أنّها لا تُشكل تهديد لآليّة اتخاذ القرارات داخل الحكومة، بعكس الوزير الذي حاول أن يتوسّع في تفسير الاستثناءات حتى يستطيع حجب المعلومات.

يبقى أن نعرض لقضية أخرى عُرضت أمام محكمة العدل الأوروبيّة وهي متصلة بالمستندات التحضيرية والإعدادية ومُعديها. في تفصيل هذه القضية أنّ إحدى المنظمات كانت قد تقدّمت من مجلس الاتحاد الأوروبي بطلب معلومات متعلّقة باقتراح لائحة تنظيميّة (قانون) للبرلمان الأوروبي ومجلس الإتحاد الأوروبي. أتاح المجلس الاقتراحات المقدّمة دون تحديد مصدر هذه الاقتراحات، أي أنّه لم يُحدّد ما الاقتراحات التي قدمتها كل دولة عضو بالاتحاد على حدی، بحجّة أنّ ذلك يقوّض آليّة اتخاذ القرارات داخل المجلس وبأنّ ممثلي الدول سوف يمتنعون عن تقديم اقتراحات خطيّة في المستقبل إذا ما تم إتاحتها للجمهور. واستند المجلس في ذلك على المادّة 4(3) من اللائحة التنظيميّة رقم 2001/1049 الأوروبيّة التي تُجيز للمجلس ذلك إلّا في حال كانت المصلحة العامّة تتطلب ذلك.

شدّدت المحكمة في حكمها على أنّ الاستثناء الوارد في المادّة 4 يجب أن يُطبق بدقّة كون الحق في الوصول إلى المعلومات مُتصل بطبيعة المؤسسات الأوروبيّة الديمقراطيّة، بالإضافة إلى أنّ الهدف من اللائحة التنظيميّة المذكورة

<sup>52</sup> حكم محكمة العدل الأوروبيّة، "ستيشينغ غرينبيس هولندا وشبكة بيستسايد أكشن ضد المفوضيّة الأوروبيّة"، 2013/11/8، الفقرة 37. متوفر باللغة الإنجليزيّة عبر:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142701&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=223010> (2020/2/10).

<sup>53</sup> المرجع السابق، الفقرة 38.

<sup>54</sup> حكم محكمة الاستئناف الكنديّة، "وزير البيئة الكندي ضد مفوض المعلومات الكندي"، 2007/12/14، الفقرة 23. متوفر باللغة الإنجليزيّة عبر: [https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/canada\\_canada-minister-of-environment-v.-canada-information-commissioner](https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/canada_canada-minister-of-environment-v.-canada-information-commissioner) (2020/2/10).

<sup>55</sup> المرجع السابق، الفقرة 27.

إتاحة المعلومات لا حجبها<sup>56</sup>. واعتبرت المحكمة أن المجلس لم يؤسس المعيار القانوني والوقائي المطلوب لتفعيل الاستثناء القانوني<sup>57</sup>. فقضت المحكمة في حكمها بإجبار مجلس الاتحاد الأوروبي على إتاحة المعلومات كون المصلحة العامة تتطلب ذلك.

يبقى أن نُشير هنا إلى كون قانون الحق في الوصول إلى المعلومات يمنع الاطلاع على محاضر جلسات مجلس النواب ولجانته ومحاضر مجلس الوزراء السريّة – المادّة 5(ب-1 و2).

تنص المادّة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أن "جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك". كما وتنص المادّة 51 من نفس النظام على أن "جلسات المجلس علنية إلا إذا قررت الأكثرية عقدها سرية بناءً على طلب من الحكومة أو من خمس نواب على الأقل".

أمّا مرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء فينص في المادّة 4(3) منه على أن "مع مراعاة أحكام المادة 17 من هذا المرسوم، تعتبر مناقشات ومداومات مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها"، بالإضافة إلى نص المادّة 9 على أنه "مع مراعاة أحكام المادة (10) من هذا المرسوم تكون مناقشات مجلس الوزراء سرية...". والمادّة 17 من نفس النظام تنص على "قبل إعلان الرئيس رفع جلسة مجلس الوزراء، عادية كانت أم طارئة... وبعد انتهاء الجلسة تذاغ المعلومات الرسمية عن الوقائع أمام وسائل الإعلام ما عدا تلك التي يقرر مجلس الوزراء إعطائها الطابع السري ضماناً لسلامة تنفيذها. يعطى الطابع السري للقرارات المتعلقة بالمواضيع سواء كانت عادية أو أساسية بالأكثرية المطلوبة دستورياً".

يلاحظ أنه في النظامين تُعطى سلطة استثنائية مُطلقة لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء في تقرير سرية جلساتهم، وذلك ما يتعارض مع عدد من المبادئ الدوليّة. فلناحية الإتاحة القصوى للمعلومات تتعارض هذه النصوص مع المبدأ الأول ضمن المعايير الدوليّة الذي عرضنا له في الفرع الأول من هذه الورقة، كون الأصل هو إتاحة المعلومات لا السريّة، ومن الممكن القول بأن هذه النصوص تعتمد المبدأ المعاكس فتجعل الأصل للسريّة والاستثناء لإتاحة المعلومات.

أيضاً وبالنظر إلى المبدأ الرابع الذي يقول بضرورة أن تكون الاستثناءات الواقعة على الحق في الوصول إلى المعلومات محدّدة وذات نطاق ضيق؛ والمبدأ السابع الذي يستوجب أن تكون اجتماعات الهيئات المنتخبة مفتوحة للعامة والمهتمين؛ والمبدأ الثامن الذي يُوجب تفسير النصوص القانونيّة الأخرى بما ينماشى مع مضمون وروحية قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والهدف منه الذي يتمثل بإتاحة المعلومات وعدم جواز التوسع في تفسير الاستثناءات الواردة في القانون بموجب قوانين أخرى كتلك القوانين الخاصّة بالسريّة، فإنّ هذه النصوص تتعارض بشدّة مع هذه المبادئ.

وللوقوف على موقف القانون اللبناني، نستعرض المادّة 24 من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات نفسه التي تنصّ على أنه "تُلغى جميع النصوص المخالفة لأحكام هذا القانون أو التي لا تأتلف مع مضمونه". من الواضح هنا أنّ نظامي المجلسين يتعارضان مع أحكام هذا القانون، وبالتالي يُثار التساؤل التالي: هل يُلغى قانون الحق في الوصول إلى المعلومات النصوص المتعلّقة بسريّة جلسات كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء؟

في الواقع فإنّه من المتعارف عليه قانوناً أنّ النص اللاحق يقدم على النصوص السابقة التي تتعارض معه، إلا أنّ ذلك لا يعني بأنّه يجب إتاحة جميع محاضر جلسات المجلسين بشكل مُطلق. إذ أنّ المشكلة هنا ليست في الاستثناء نفسه بل في السلطة الاستثنائية المطلقة الممنوحة للمجلسين في تقرير الجلسات السريّة من عدمها دون قيد أو شرط.

<sup>56</sup> حكم محكمة العدل الأوروبيّة، "الوصول للمعلومات أوروبا ضد مجلس الاتحاد الأوروبي"، 2020/3/22، الفقرة 55. متوفر باللغة الإنجليزيّة عبر:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=84636&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=412140>.

<sup>57</sup> المرجع السابق، الفقرة 66.

لعل الحل القانوني الأنسب هنا هو اعتماد الاستثناءات الواردة في المادتين 4 و 5 من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات كالمواضيع التي يجوز أن تخضع للسريّة في جلسات المجلسين، وذلك بالطبع مقرون بتطبيق هذين المجلسين للاختبار الثلاثي الذي عرضنا له تحت المبدأ الرابع من المعايير الدوليّة، أي أن يكون الاستثناء الذي يُتيح لأحد المجلسين بإقرار سريّة جلسة معيّنة محدّداً في القانون، أن يكون الكشف عن محاضر الجلسات يُلحق ضرراً جسيماً بالهدف المُبيّن في القانون، وأن يكون الضرر أكبر من المصلحة العامّة المترتبة على نشر هذه المحاضر.

من غير المقبول أن تبقى النصوص المذكورة على حالها، فكأنّها تضع المجلسين فوق القانون بإعطائهما سلطة مطلقة لتحديد الجلسات السريّة. ولا حاجة لنا هنا أن نُعيد شرح كون طبيعة النظام اللبناني الجمهوريّة الديمقراطيّة والبرلمانيّة توجب إتاحة هكذا معلومات مع تحديد استثناءات ضمن نطاق ضيق. فيجب العمل مستقبلاً على الدفع باتجاه تعديل نظامي المجلسين لتتوافق مع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والمعايير الدوليّة التي ترضى تنظيم هذا الحق.

**المادّة السابعة:** تضع المادّة السابعة من القانون التزاماً إيجابياً على عاتق الإدارات العامّة، فهي تلزمها بنشر عدد من القرارات والعمليّات الماليّة دون أن يتم طلبها من أحد. وهذا ما يتوافق مع المبدأ الثاني من المعايير الدوليّة الذي يُقر هذا المبدأ على أن يتضمّن المواضيع والقرارات ذات الأهميّة للعامّة وتساعد على تعزيز الشفافيّة لدى الإدارة.

بالإضافة، فإنّ المادّة الثامنة تُعتبر استكمالاً لهذا الموجب فهي تُلزم جميع الإدارات العامّة بنشر التقارير السنويّة حول أعمالها ونشاطاتها. وأهميّة هذه المادّة أنّها تشمل، كما ذكرنا سابقاً، المحاكم الطائفيّة التي تستثنيها المادّة الثانية من القانون.

**المادّة التاسعة:** تُلزم هذه المادّة جميع الإدارات العامّة التزاماً غير مباشر يُفهم من طبيعة تنفيذها. فالزام الإدارة بنشر معلومات محدّدة على موقعها الإلكتروني يعني بأنّ على هذه الإدارة أن يكون لديها موقع إلكتروني. وبالتالي يجب العمل مع الإدارات التي مازالت لا تمتلك مواقع إلكترونيّة أو تمتلك مواقع إلا أنّها غير محدّثة أو غير متطورة ومتناسية مع العصر التكنولوجي الذي نعيش فيه، لمساعدتها في أن تمتلك موقع إلكتروني متطوّر ويمكن الاعتماد عليه في تنفيذ أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، بالإضافة إلى احتوائه على قسم خاص بطلب المعلومات إلكترونياً لتسهيل طلب المعلومات على المهتمين.

**المادّة اثنان وعشرون:** تُحدّد هذه المادّة صلاحية "الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد" في النظر في الشكاوى الناشئة عن نزاعات خاصّة بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، على أنّه قرارات هذه الهيئة تبقى قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة (مادّة 23-ب).

إنّ عدم تشكيل الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد حتّى اللحظة وإن كان يُشكل نقطة ضعف في مسار تنفيذ القانون، إلا أنّه يبقى الاختصاص الشامل للنظر في طعون القرارات الإداريّة ضمن نطاق وظيفة مجلس شورى الدولة. وبالفعل فقد أصدر مجلس الشورى قراراً في هذا الشأن جاء فيه؛ "وبما أنّه ولئن لم يصدر قانون إنشاء الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد فإنّ هذا الأمر لا ينزع يد القضاء الإداري أي هذا المجلس عن النظر في الطعون ولا تشكّل مراجعة الهيئة مرحلة واجبة السلوك قبل مراجعة هذا المجلس"<sup>58</sup> ومن ثمّ عدد المجلس الأسباب التي استند إليها لاتخاذ هذا القرار، وهي:

- الفقرة (ب) من مقدّمة الدستور اللبناني التي أدخلت مبادئ المواثيق الدوليّة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان في صلب الانتظام القانوني اللبناني.
- المادّة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة التي تُقرّ حق التقاضي وأن تكون قضية كل صاحب مصلحة محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مُختصة مستقلة حياديّة، مُنشأة بحكم القانون.

<sup>58</sup> قرار إعدادي لمجلس شورى الدولة، "د. سامر أنوس ورفاقه ضد اتحاد بلديات الفيحاء"، في قابليّة القرار المطعون فيه للطعن أمام هذا المجلس، رقم 2019/12/23، 2020-2019/116.

- استقرار الاجتهاد القضائي الإداري على دستورية الحق في مراجعة القضاء، على أنه إعطاء الحق في الاعتراض أمام هيئات أخرى غير قضائية غير القضاء المختص لا يمنع اللجوء إليه. إذ يبقى لصاحب العلاقة الخيار بين اللجوء إلى هذه الهيئة أو إلى القضاء.
- نص الفقرة التاسعة من المادة 12 من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، التي تجيز الطعن بالقرارات الضمنية برفض إطلاع صاحب العلاقة على أسباب القرارات الإدارية غير التنظيمية. علماً أن المشرع لم يحظر الطعن أمام المجلس بل على العكس أجاز له الخيار.
- استقرار كل من العلم والاجتهاد القانوني على تنفيذ القانون القديم في حال استحالة تنفيذ وتطبيق القانون الجديد، وهذا ما يُسمى الاستمرارية القسرية أو الحكمية للقانون القديم.

وبالتالي فإن عدم تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لا يُؤثر على المسار القانوني الذي يُمكن اتباعه في حال امتنعت إحدى الإدارات عن إتاحة المعلومات، وحتى عند تشكيل هذه الهيئة يبقى الاختصاص الشامل لمجلس شورى الدولة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه عندما يكون النزاع مع شركة خاصة تُدير مرفق عام أو تقوم بوظيفة عامة يُعقد الاختصاص للقضاء العدلي وتُطبّق نفس الأحكام.

**المادة الخامسة والعشرون:** شكّلت هذه المادة منذ دخول هذا القانون حيز التنفيذ إشكالية كبيرة في ما يخص طلب المعلومات. فبعض الإدارات تدرّعت بها لرفض طلب المعلومات بحجة أن القانون بحاجة لمرسوم تطبيقي حتى تستطيع الإدارة تنفيذه.

ولحسم هذه الجدلية، فإن هيئة التشريع والاستشارات كانت قد قدّمت ثلاث استشارات<sup>59</sup> في هذا المجال تقول فيها صراحةً؛ "حيث أن المادة 25 من القانون رقم 28 تاريخ 2017/2/10 (الحق في الوصول إلى المعلومات) تنص على أنه "تُحدّد عند الاقتضاء دقائق تطبيق أحكام هذا القانون بمراسيم تُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل".

حيث أن الاقتضاء المشروط به صدور مراسيم لم يثبت قيامه.

حيث أن أحكام قانون الحق بالوصول إلى المعلومات رقم 2017/28 تاريخ 2017/2/10 هي قابلة للتطبيق بذاتها دون حاجة للاستعانة بنصوص تطبيقية خاصة تصدر عن السلطة الإجرائية، طالما لم يتبين وجود مواضيع تحتاج لصدور مراسيم بها.

لافساد

الشفافية

حيث أن القانون رقم 2017/28 يكون بالتالي قابلاً للتطبيق بذاته".

على الرغم من أن آراء هيئة التشريع والاستشارات غير مُلزِمة، إلا أنها تتمتع بالثقل القانوني المطلوب وتساعد على الوقوف على تفسيرات القوانين وبالتالي أي نزاع متعلّق بهذا الموضوع سواء أمام هيئة مستقلة كالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (عندما تُنشئ) أو المحاكم العادية، فإنّه على الأرجح أن هذه الجهات سوف تعتمد نفس النهج في ما يتعلّق بالموضوع المطروح.

وهنا لا بدّ لنا أن نذكر بأن أي مرسوم تطبيقي مستقبلي يجب أن يبقى ضمن إطار تعزيز ضمانات ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات لا أن يعمل على تقييد الحق. فلا يجوز، على سبيل المثال، أن يتضمن المرسوم أي استثناءات جديدة أو أن يعمل على التوسعة في تفسير الاستثناءات.

<sup>59</sup> آراء هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل؛ 1. رقم 2017/441 تاريخ 2017/5/22، 2. رقم 2018/890 تاريخ 2018/11/15، 3. رقم 2018/951 تاريخ 2018/12/24. الآراء متوفرة عبر الموقع الإلكتروني لمبادرة غربال: [www.elgherbal.org](http://www.elgherbal.org)

## بB رأي أ. غسان مخيبر بعد ثلاث سنوات على نفاذ القانون؛

وفي مقابلة أجريناها مع النائب السابق أ. غسان مخيبر، وهو النائب الذي قدّم اقتراح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات إلى مجلس النواب وحمل لوائه داخل اللجان النيابية على مدى تسع سنوات إلى أن تمّ إقراره في العام 2017، لسؤاله عن رأيه في القانون بعد ثلاث سنوات من دخوله حيز التنفيذ؛

يبدأ النائب مخيبر بالقول بأنّ هذا القانون نافذ بذاته وليس بحاجة إلى مراسيم تطبيقية كما تتدرّج بعض الإدارات لعدم إتاحة المعلومات، مشيراً أيضاً إلى آراء هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل التي أكّدت ذلك، وبالتالي فإنّه على جميع الإدارات العامة بحسب مفهوم المادة 2 من القانون العمل على تنفيذ أحكامه.

ويلفت أ. مخيبر بأنّه يرى بأنّ سوء تفسير الإدارة للنص لا يجب أن يدفع إلى تعديل القانون، مع إشارته إلى أنّ ذلك لا يمنع أنّ القانون بحاجة إلى مرسوم، وأنّه إذا كان لا بُدّ من تعديل فيجب أن يقتصر على مجانية الجريدة الرسمية الالكترونية وحمايتها، مذكّراً بأنّ خطة عمل تنفيذ القانون تستوجب ذلك.

ويُعلّق أ. مخيبر على اقتراح مشروع تعديل القانون بأنّه مُقاربة غير دقيقة لدفع الإدارات إلى تنفيذ القانون. إذ أنّ ذلك قد يدفع الإدارات إلى التدرج بعدم نفاذه وبالتالي المماثلة في إتاحة المعلومات. ويُضيف بأنّه لا حاجة إلى تعديل المادة 5 من القانون، فالاستثناءات الواردة فيها محدّدة وعلى الإدارة تفسيرها في حدودها الضيقة وأن تعمل على تغليب المصلحة العامة في نشر وإتاحة المعلومات لا التوسّع في اعتماد السرية في كل مرّة يُطلب منها المعلومات.

وعند سؤالنا له عن الاستثناء الوارد على الأعمال التحضيرية غير المنجزة من المعلومات التي يُمكن الاطلاع عليها بحسب المادة 5(ب-4)، يُشدّد على تعبير "غير المنجزة"، فتلك الأعمال التحضيرية التي أنجزت أو المتعلقة بقرار قد تم إصداره، خاضعة لمبدأ إتاحة المعلومات.

أمّا في ما يخصّ التعديل المقترح على المادة 18، يرى أ. مخيبر بأنّ المراسيم التطبيقية لا يجب أن تُحصر بأحكامها فقط – المادة المتعلقة بكيفية الوصول إلى المستندات الإدارية – فذلك يمنع مجلس الوزراء من إصدار مراسيم أخرى متعلّقة بالقانون عندما تدعو الحاجة.

وفي تعليقه على نص التعديل المقترح على المادة 23 يرى بأنّ الاختصاص الشامل هو للمحاكم، فلا يجوز تقييد صلاحيّاتها بهذا الشكل. فكأنّها تنقل الاختصاص الشامل في ما يخصّ هذا القانون إلى "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" عندما يتم تشكيلها.

ولدى سؤالنا له عن المقصود بـ "إساءة استعمال الحق" بحسب نص المادة 1 من القانون في ضوء اجتهاد المحاكم الأجنبية، أجابنا بأنّه في طور تحضير مسودة مرسوم تطبيقي خاص بالقانون وأنّه سوف يشمل تعداداً للحالات التي تُشكّل إساءة لاستعمال الحق كالطلبات المتكرّرة أو الشاملة غير المحدّدة أو طلب المعلومات فقط لغاية إتقال كاهل الإدارة.

أمّا إشكالية الإحالة على سلطة الوصاية من قبل بعض الإدارات، فيرى بأنّ الإدارة تُخطئ عندما تُحيل طالب المعلومات على سلطة الوصاية. مُضيفاً بأنّه يجب الإحالة على ما يُسمّى السلطة التسلسلية بحسب مفهوم القانون الإداري وذلك فقط للإدارات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة. مؤكّداً على أنّ ذلك يجب تضمينه لأي مرسوم تطبيقي قادم.

وفي سؤاله عن سبب استثناء المحاكم الطائفية بحسب المادة 2(4) من القانون، يُجيب أ. مخيبر بأنّ هذه المحاكم ليست مستثناة بشكل مطلق، فهي مُلزّمة بحسب المادة 8(ب) بنشر تقارير سنوية حول نشاطاتها متضمّناً موازاناتها وقطوع الحساب الخاصة فيها. مُضيفاً بأنّه عند مناقشة مشروع القانون في اللجنة النيابية المختصة، حدث نقاش مُطوّل حول

ما إذا كان يجب إدراج المحاكم الطائفية كإدارات خاضعة لأحكامه أم لا. فكان هنالك توجه يشمل المحاكم الإسلامية فقط دون المسيحية، كون الأخيرة لها موازنتها الخاصة من خارج الأموال العمومية، ما أفضى إلى اعتماد التسوية التي تقول بوجود نشر التقارير السنوية للمحاكم الطائفية فقط.

وهنا، كما سبق وذكرنا عند العرض لأحكام المادة الثانية من القانون، حتى ولو كانت كل من المحاكم الإسلامية والمسيحية لا تقوم باستخدام الأموال العامة، فإنه يجب أن يتم إخضاعها لأحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات كونها تؤدي وظيفة عامة هي في الأصل من وظائف الدولة، إلا أنها أعطيت هذه الصلاحية نظراً لطبيعة المجتمع اللبناني المركب من طوائف دينية.

وفي الختام، لفت أ. مخيير إلى أن "صناعة القانون مثل المقاتق، تُحب أكلها لا صناعتها".

ثانياً: مراجعة قانونية لاقتراح مشروع تعديل قانون الحق في الوصول إلى المعلومات؛

**B** التعديلات المقترحة على القانون؛ مدى صوابيتها بالإضافة إلى كفايتها، لجهة شمولها كافة الإشكاليات العملية التي تواجه تنفيذ القانون، ومدى موائمتها للمعايير الدولية:

نعرض هنا لاقتراح مشروع القانون الرامي إلى تعديل أربع مواد من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات المقدم داخل مجلس النواب.

**تعديل المادة الخامسة من القانون:** عرضنا في ما سبق لعدم موائمة المادة الخامسة للمعيار الدولي القائل بوجود الكشف الأقصى للمعلومات، إذ أن لفظ "لا يمكن" يمنع على الإدارات إتاحة المعلومات التي تشملها هذه المادة فتخرجها من دائرة المعلومات التي يمكن الاطلاع عليها. وبالتالي عندما يُقدم طلب معلومات إلى إدارة عامة يتعلّق بإحدى استثناءات هذه المادة، لا تقوم الإدارة بتطبيق الاختبار المتعلّق بوجود أن يكون الاستثناء محدد قانوناً، أن يكون الكشف عن المعلومات يُحقق ضرر جسيم وأن يكون الضرر يتقدم على المصلحة العامة المتوخاة من نشر المعلومات. فلإدارة العامة بحسب صيغة المادة الحالية أن ترفض تلقائياً طلب المعلومات عندما يتعلّق بإحدى الاستثناءات.

وبالنظر إلى التعديل المقترح نجد بأن المشرع يتدارك هذه الإشكالية في ما يخص الفقرة الأولى منها فقط، إذ ينص التعديل على "المعلومات التي يجوز الإفصاح عنها.."، فلفظ "يجوز" يُتيح للإدارات العامة تنفيذ المعيار الدولي هنا وتطبيق الاختبار المذكور في كل مرة ثبت في طلب معلومات يتعلّق بالاستثناءات الواردة في الفقرة الأولى من المادة الخامسة.

أمّا في ما يخص الفقرة الثانية، فقد أبقى المشرع على لفظ "لا يمكن"، وبالتالي لا يمكن للإدارات العامة هنا تطبيق الاختبار الثلاثي عندما يتعلّق طلب المعلومات بالاستثناءات الواردة في هذه الفقرة. وقد بحثنا موضوع الجلسات السريّة لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء عندما بحثنا أحكام المادة الخامسة في "أولاً" من هذا الفرع.

**المادة السابعة:** تضع الإضافة المقترحة على المادة السابعة من القانون التزاماً إيجابياً على كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء إذ تنص على:

"تضاف إلى المادة 2 من القانون فقرة أخيرة كالتالي:

- تنشر بواسطة الأمانة العامة لمجلس الوزراء جميع القرارات والمراسيم الحكومية على الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء.
- تنشر بواسطة الأمانة العامة لمجلس النواب جميع القوانين التي يصدقها المجلس خلال أسبوع بعد نشرها في الجريدة الرسمية بعد إضافة العدد والصفحة وتاريخ نشرها في الجريدة الرسمية".

تتوافق هذه الإضافة مع المعيار الدولي القائل بالكشف الأقصى للمعلومات، إذ تُسهّل على العمّامة الوصول إلى المعلومة من مصدرها الرسمي لا الذهاب للبحث ورقياً عن هذه القوانين والمراسيم والقرارات، وذلك ما يتوافق أيضاً مع متطلبات العصر التكنولوجي الذي نعيش فيه.

**المادة الثامنة عشر:** يُضيف اقتراح التعديل هذا فقرة أخيرة على هذه المادة على الشكل التالي: "تحدد دقاتق تطبيق هذه المادة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل".

لابدّ من الإشارة هنا إلى أنّ المادة الثامنة عشر تتعلّق بالطريقة العمليّة لكيفيّة حصول أو وصول طالب المعلومات إليها. وبالتالي وعلى الرغم من اعتبار هذا الموضوع تفصيل صغير، إلّا أنّه قد يُستخدم لتقييد الحق في الوصول إلى المعلومات. فأى مرسوم تطبيقي يجب أن يكفل أن تكون هذه المرحلة واضحة ومحدّدة بشكل لا يسمح للإدارات المماثلة في إتاحة المعلومات.

وعلى صعيد آخر، فإنّ هذه الإضافة تحصر المرسوم التطبيقي بالمادة الثامنة عشر فقط، فيُثار التساؤل هنا؛ ماذا لو أثّرت مشاكل أخرى تتعلّق بالقانون، كيف للحكومة أن تعمل على حلّها؟ مثال على ذلك: موضوع اللغظ الحاصل في ما يخص الإحالة على سلطة الوصاية أو السلطة التسلسليّة.

**المادة الثالثة والعشرون:** عرضنا في ما سبق لانعقاد اختصاص المحاكم – مجلس شوري الدولة والمحاكم العدليّة – للنظر في النزاعات الناشئة عن قضايا الحق في الوصول إلى المعلومات، وكيف أنّ المشرّع عندما أقرّ هذا القانون ترك الخيار للمراجع باللجوء إمّا إلى القضاء أو إلى الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد.

يأتي اقتراح تعديل المادة المذكورة بالإضافة التالّيّة: "3 – يفصل مجلس شوري الدولة بالدرجة الأخيرة في الشكاوى المنصوص عليها في المادة (22) من هذا القانون اعتباراً من تاريخ صدور القانون الراهن وحتّى تشكيل الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد".

والمادة الثانية والعشرون من القانون تعطي صلاحية النظر في الشكاوى المعلّقة بتطبيق أحكام هذا القانون للهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد. إنّ اجتهاد مجلس شوري الدولة قد حدّد أنّه له صلاحية النظر في هذه الدعاوى حتى بعد تشكيل الهيئة الوطنيّة فليس هنالك من حاجة لإضافة هذه الفقرة على القانون. بل على العكس من ذلك، إذا صدرت هذه المادة كما هي قد تعتمد بعض الإدارات لاحقاً إلى القول بأنّه ليس من صلاحية المجلس النظر إلا في طعون قرارات الهيئة، وعندها يعود للمجلس أن يؤكّد على صلاحيته من عدمها.

**المادة الخامسة والعشرون:** يلغي هذا الاقتراح المادة الخامسة والعشرون برمتها، وبالتالي لا يكون للحكومة إصدار المراسيم التطبيقية للقانون إلّا في ما يتعلّق في المادة الثامنة عشر. ما يدفعنا إلى إعادة طرح السؤال الذي طرحناه في ما سبق؛ ماذا لو أثّرت مشاكل أخرى تتعلّق بالقانون، كيف للحكومة أن تعمل على حلّها؟

من الأفضل عدم إلغاء هذه المادة، على أنّه من الأفضل تعديلها لحصر المراسيم التطبيقية المتعلّقة بهذا القانون بإضافة أو تعزيز ضمانات الحق في الوصول إلى المعلومات. وبذلك تلتزم الحكومة فقط في العمل على تنفيذ أحكام القانون في ما يتوافق مع المبادئ الدستورية، المعايير الدولية والهدف الأساسي من القانون المتمثّل في إتاحة المعلومات بحدّها الأقصى.

على الرّغم من أهميّة بعض ما جاء في اقتراح التعديل على قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، إلّا أنّه لم يُعالج جميع المشاكل التي أثارها التطبيق العملي لأحكام القانون. فهو لم يتطرّق، على سبيل المثال، إلى إشكالية الإحالة على سلطة الوصاية أو السلطة التسلسليّة ولم يلحظ أحكام تعالج النسبة الممتدّية من الإدارات التي تُطبّق أحكامه.

## ب) مقابلة مع أ. جورج عقيس؛

أجرينا مقابلة مع النائب الأستاذ جورج عقيس، مقدّم مشروع اقتراح تعديل قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، لسؤاله عمّا جاء فيه والإشكاليات التي لم يُعالجها المشروع.

بالنسبة لإشكالية الإحالة على سلطة الوصاية، يرى أ. عقيس بأنّه في بعض الأحيان قد تتحمّل الإدارة المعنية مسؤولية قانونية جِراء إتاحتها بعض المعلومات لطالبيها. وذلك يستوجب رجوعها إلى سلطة الوصاية – سلطة الرقابة. إلّا أنّه يرى بأنّ ذلك لا يمنح الإدارة حجة للتملص من الإجابة على طلبات المعلومات، بل يلزمها الرجوع إلى سلطة الوصاية للبت في طلب المعلومات.

ولضمان ذلك، يرى بأنّه من الممكن إضافة الجملة التالية على المادة السادسة عشر من القانون، المتعلقة بمهل الرد، لتصبح على الشكل التالي: "على الموظف المكلف أن يرد على الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، ويجوز تمديد هذه الفترة لمرة واحدة ولمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً، إذا كان الطلب يتضمن عدداً كبيراً من المعلومات، أو كان الوصول إلى المعلومة يستوجب مراجعة طرف ثالث أو إدارة أخرى أو كان يستوجب إخضاع القرار لسلطة الوصاية أو السلطة التسلسلية".

وبذلك تُمنح الإدارة إمكانيةً تحديد مهلة الرد بخمسة عشر يوماً فقط للرجوع إلى السلطة الوصية أو التسلسلية عليها قبل البت في طلب المعلومات. ويجب التأكيد هنا على أنّه يقع على سلطة الوصاية أو التسلسلية الالتزام بالبت في هذه المراجعة خلال مهلة معقولة تُتيح للإدارة المعنية البت بطلب المعلومات دون تأخير.

أمّا في ما يخص استثناء المحاكم الطائفية من أحكام القانون في ظل استخدامها للأموال العمومية، وفي ظل رفض المحاكم الأخرى إتاحة المعلومات التي بحوزتها إمّا بحجة سرية مداولاتها أو نذر عاً بحماية البيانات الشخصية، وهي معلومات مستتناة بنص المادة الرابعة من القانون. يرى أ. عقيس بأنّه هنالك معلومات ومستندات إدارية أخرى تخضع لأحكام القانون. مضيفاً بأنّه من الممكن إضافة العبارة التالية على الفقرة الرابعة من المادة الثانية بعد حذف "دون" لتصبح على الشكل التالي: "جميع المحاكم العدلية، الإدارية، المالية، العسكرية والطائفية في ما يتعلّق بالمستندات الإدارية بحسب المادة 3 من هذا القانون في ما يتعلّق بتنظيمها الإداري والمالي دون المعلومات المتعلقة بالنزاعات المعروضة أمامها".

وعند سؤاله عن الاستثناءات الواردة في الفقرة (ب) من المادة الخامسة، التي تستثني محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب ولجانه، ومداولات مجلس الوزراء والمستندات التحضيرية، أجاب أ. عقيس بأنّ هذا القانون وحده لا يكفي. فيجب إعادة النظر بكل من النظامين الداخليين لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء، واعتماد التصويت الإلكتروني إلى جانب إقرار علنية الجلسات للعمامة. فإذا تحقّق ذلك، برأيه، لن نكون بحاجة لإخراج هذه المواضيع من الاستثناءات.

أمّا لجهة المستندات التحضيرية، يُجيب أ. عقيس بأنّه استناداً إلى معيار الكشف الأقصى الدولي، وانسجاماً مع التوجه العالمي للاجتهاد القضائي، يرى بإمكانية إضافة العبارة التالية على الفرع الرابع من الفقرة (ب) من المادة الخامسة لتصبح على الشكل التالي: "ب- لا يمكن الاطلاع على المستندات التالية: ... 4 – المستندات التحضيرية والإعدادية والمستندات الادارية غير المنجزة، إلّا إذا اقتُرنت هذه المستندات بإصدار قوانين، مراسيم، قرارات وسياسات قطاعية قابلة للاطلاع عليها".

وعند سؤاله عن اقتراح التعديل على المادة الثامنة عشر من القانون وإمكانية استخدام المرسوم التطبيقي للتقييد من الحق في الوصول إلى المعلومات، يرى بإمكانية العبارة التالية على اقتراح التعديل لتصبح على الشكل التالي: "تحدد دقائق تطبيق هذه المادة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل. على أن لا يكون من شأن هذه المراسيم بأي حال من الأحوال تضيق، عرقلة أو منع استعمال الحق في الوصول إلى المعلومات".

وفي ما إذا كان لموظف المعلومات البت في بعض طلبات المعلومات دون الرجوع إلى رئيسه، يرى أ. عقيس بأنّ تفادي ذلك غير ممكن عبر نص قانوني، فهو مسؤول أمام رئيسه. إلا أنّه يرى بضرورة إصدار قرارات داخلية تعمل على توضيح مفاهيم وأحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات بالإضافة إلى وجوب تدريب موظف المعلومات ورئيسه للوصول إلى البت السريع، إيجاباً، من قبل موظف المعلومات في الطلبات المقدّمة إليه/.

**ثالثاً: مراجعة قانونية لمسودة المرسوم التطبيقي المتعلقة بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات وعرض لخطّة عمل تنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات؛**

## **B مراجعة قانونية لعدد من النصوص المقترحة في المرسوم التطبيقي:**

نعرض هنا لعدد من المواد المقترحة في المرسوم التطبيقي المتعلّق بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات والتي تُثير بعض النقاط المهمّة، في ضوء ما عرضنا له في هذه الورقة. علماً أنّ المسودة التي بين أيدينا ليست نهائية وأنّ أ. غسان مخيبر قد سبق وأعلمنا بأنّه يعمل على تحضير مسودة جديدة دون إطلاعنا على مضمونها.

**المادّة الثالثة:** تنطرق هذه المادّة لأحكام المادّة الأولى من القانون فتحصر ممارسة الحق "في حدود ما تسمح به القوانين والأنظمة مع حفظ حقوق الغير واحترام الملكية الفرديّة والملكيّة الفكرية وفي إطار تحقيق فائدة خاصّة أو عامّة، مباشرة أو غير مباشرة، من أي نوع كانت كتحسين الوضع القانوني أو الماديّ أو رفع الضرر أو التمكين من استثبات حق أو استعمال المعلومات لأهداف مهنيّة أو أكاديميّة أو غيرها، أو كالمحافظة على مصلحة عامّة أو مال عام".

تعارض أحكام هذه المادّة مع المعايير الدوليّة التي تتطلّب أن يكون الحق غير مقيد، فإذا كان لا بدّ من التحديد هنا حتى لا نقع في الالتباس، فالأجدى أن يُحدّد فقط بالمصلحة العامّة التي تتحقّق بمجرد النشر بغض النظر عن الهدف من النشر. بالإضافة، فإنّه يُفهم من صياغة هذه المادّة أنّها تُضع شروطاً على ممارسة الحق، وذلك غير جائز كوننا في صدد مرسوم لا قانون إذ لا يمكن أن يتضمّن المرسوم قواعد جديدة تزيد على تلك المحدّدة قانوناً ونص المادّة المعروضة أمامنا لا يقتصر فقط على تحديد دقائق تطبيق القانون بل يزيد قيود جديدة. وبالتالي من الضروري إعادة النظر في صياغة هذه المادّة وما تتضمنه.

الفقرة الثانية من نفس المادّة تُعيّد أمثلة عن الإساءة في استعمال الحق كـ "كل طلب يرمي إلى الاستحصال أو الاطلاع على معلومات أو مستندات غير محدّدة أو غير واضحة، أو عن فترات زمنيّة غير محدّدة أو طويلة بشكل غير مُبرّر، وكل طلب كيدي من شأنه أن يُعرقل عمل الإدارة وسير المرفق العام... عدم إعطاء طالب المعلومات الإيضاحات اللازمة التي يطلبها منه موظف المعلومات ضمن المهل القانونيّة وفقاً للمادّة 12 من هذا المرسوم".

تعتمد هذه المادّة التوجه الدولي في إطار تحديد الممارسات التي تُعتبر من قبيل إساءة استعمال الحق، ولقد عرضنا لهذه الإشكاليّة عندما تطرقنا في هذه الورقة للمادّة الأولى من القانون وأوضحنا بأنّ كل من القانون الكندي والبريطاني يعتبران هكذا ممارسات من قبيل الممارسات الكيديّة. إلا أنّه يجب التأكيد على أمر معيّن كما جاء في اجتهاد المحاكم البريطانيّة؛ أولاً: تُعرّف الكيديّة على أنّها "الاستخدام، بوضوح، غير المبرّر أو غير المتناسب أو الخاطي لإجراء رسمي"<sup>60</sup>، ثانياً: "يجب أن يكون التركيز على معيار موضوعي وأنّ نقطة الانطلاق هي أنّ الكيديّة تنطوي في المقام الأول على تقديم طلب لا أساس منطقي له، أي أنّه لا يوجد أساس معقول للتفكير في أنّ المعلومات المطلوبة ستكون ذات قيمة لطالب المعلومات، أو العامّة أو أي قسم من الجمهور"<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> انظر المرجع رقم 41.

<sup>61</sup> انظر المرجع رقم 42.

إنَّ إساءة استعمال الحق يجب أن تكون مُحدَّدة في القانون ضيقاً في حدودها، ولا تشمل عبارات فضفاضة، ويجب الاستئناس في هذا المجال بالاجتهاد البريطاني الذي عرضنا له حتَّى يتسنى للجميع ممارسة حقهم في الحصول على المعلومات.

**المادة الرابعة:** في ظل تعنت المحاكم اللبنانية في عدم الرد على طلبات المعلومات، حتَّى وصل الحد بإحدى هذه المحاكم بالقول بأنَّها لا تخضع لأحكام القانون هذا<sup>62</sup>، تأتي هذه المادة كحاجة للدفع بالمحاكم إلى تطبيقه إذ تنص على "إنَّ المعلومات الممكن الاستحصا عليها من المحاكم والهيئات والمجالس ذات الطابع القضائي... تقتصر على تلك المتعلقة بالعمل الإداري لمختلف المحاكم وسير المرفق العام القضائي..".

تؤكد إذاً هذه المادة على خضوع المحاكم لأحكام القانون في تنظيمها الإداري والمالي، فيجب على المحاكم أن تطبق أحكام القانون هذا لأهميَّة ذلك على الصعيد الوطني. إذ أنه لا يمكن للمحاكم التي لها الفصل في نزاعات المعلومات أن ترفض تطبيق القانون بنفسها.

**المادة الخامسة:** تنص هذه المادة على أنه "مع مراعاة أحكام المادة 5 من القانون، لا تحول بنود السريَّة المدرجة في العقود التي تُجريها الإدارة، دون الحق في الوصول إليها". وهنا يجب التأكيد على وجوب تفضيل المصلحة العامة دائماً في ما يخص هكذا طلبات، حتَّى ولو تعلَّق ذلك بالسريَّة التجاريَّة والمهنيَّة وحقوق الملكية الفكرية. تُشير هنا إلى قرار محكمة العدل الأوروبية في هذا الصدد<sup>63</sup>.

**المادة السابعة:** تُشير هذه المادة إشكاليَّة سبق وأن تعرَّضنا لها عند الحديث عن الاستثناءات الواردة في المادة الخامسة من القانون، وهي الحجب المطلق لنوع من المعلومات. فتتنص في فقرتها الأولى على أنه "تطبيقاً لأحكام المادتين 5 و17 من القانون إذا كانت المعلومات والمستندات المطلوبة تتضمن في جزء منها ما هو غير قابل للاطلاع، على الإدارة تزويد صاحب العلاقة بها في حدود الأجزاء التي يسمح القانون بالوصول والاطلاع عليها. أمَّا إذا كانت غير قابلة للتجزئة فتكون مشمولة بأحكام المادة 5 المذكورة وتعتبر بمثابة المستندات غير القابلة للوصول والاطلاع عليها".

يُفهم من نص هذه المادة أنَّها تعطي الأفضلية للسريَّة عند النظر في طلبات المعلومات، وذلك بعكس رويَّة والهدف من القانون المتمثِّل بإتاحة المعلومات لا توسيع دائرة السريَّة لدى الإدارات. فيجب العمل على تعديل المادة الخامسة من القانون، لا العمل على تقييد الحق أكثر فأكثر من خلال المرسوم التطبيقي.

أمَّا الفقرة الثانية من نص هذه المادة فتتنصُّ على أنه "عند وجود أي لغط أو لبس بشأن المستندات غير القابلة للاطلاع، يعود إلى الإدارة المختصة مصدِّرة هذه المستندات، أمر التقرير بشأنها بعد مراجعتها من قبل الإدارة المقدم إليها طلب الحصول ضمن المهل المحددة في القانون".

تعني هذه المادة بأنَّه عندما يُطلب مستند من إدارة معيَّنة وتكون المعلومات الواردة في هذا المستند مصدرها إدارة أخرى، يكون للإدارة المقدم إليها الطلب الرجوع إلى الإدارة مصدر المعلومات للبت في أمر الطلب المقدم إلى الإدارة الأولى. وهنا لا بُدَّ من الإشارة إلى أنه حتى ولو نصَّت المادة على أنَّ ذلك يجب أن يتم ضمن المهل المحددة في القانون، إلا أنَّ الواقع العملي في الإدارات اللبنانية والبيروقراطية الإدارية القائمة، تجعل إتمام هذه المراجعة ضمن المهل القانونيَّة شبه مستحيل.

بالإضافة، فقد عرضنا سابقاً لكون المستند الإداري يعتبر خاص بإدارة معيَّنة عبر تطبيق اختبار من شقين؛ 1. إما الإدارة أنشأت المستند أو حصلت على المعلومات، بالإضافة إلى 2. كون المستند المطلوب كان تحت سيطرة الإدارة وقت تقديم طلب المعلومات، فإذا تحقَّق هذين الشرطين عندها لا يكون للإدارة التذرع بأنَّها ليست مصدر المعلومات

<sup>62</sup> المغيب، "الحق في الوصول إلى المعلومات"، ص 57.

<sup>63</sup> انظر المرجع رقم 53.

بل عليها أن تعمل على تمكين طالبها منها<sup>64</sup>. على الرغم من أن الاجتهاد الأمريكي هو من أوجد هذه القاعدة، إلا أنه لا ضرر بالأخذ فيه على سبيل الاستئناس طالما أنه يُحقّق الهدف من القانون وهو إتاحة المعلومات.

**المادّة الثامنة:** حسناً فعل واضعوا مسودة هذا المرسوم عندما نصّوا في الفقرة الثانية من هذه المادّة، التي تتعرّض للفقرة الثانية من المادّة السابعة من القانون، المتعلّقة بموجب النشر حكماً للعمليات الماليّة التي يتمّ بموجبها دفع أموال عموميّة تزيد عن خمسة ملايين ليرة لبنانيّة على أنه "وتعتبر عملية واحدة، وإن جرت تجزئتها لتصبح كلفتها أقل من خمسة ملايين ليرة لبنانيّة".

فقد تدارك واضعوا هذه المسودة استغلال بعض الإدارات للنص القانوني والتحايل عليه من خلال تجزئة العمليات الماليّة، فبهذه الحالة يُنظر إلى هدف وموضوع العمليّة الماليّة لتحديد ما إذا كانت خاضعة لموجب النشر حكماً أم لا.

**المادّة التاسعة:** تنص الفقرة الثالثة من هذه المادّة على أنه "وتطبيقاً لأحكام الفقرة "ب" من المادة 8 من القانون، يتم نشر التقارير وفقاً لنموذج تعدّه وزارة الدولة لشؤون التنمية الإداريّة والتي عليها إعداده وإبلاغه من الأمانة العامة لمجلس الوزراء في خلال 6 أشهر من تاريخ نفاذ هذا المرسوم".

يُثار التساؤل هنا في ماذا لو حالت الظروف، كما جرت العادة في لبنان، دون تحضير وزارة الدولة لشؤون التنمية الإداريّة لنموذج التقرير المذكور في المدّة المحدّدة؟ هل يعني ذلك عدم نشر التقارير السنويّة من قبل الإدارات المعنيّة؟

من الضروري إعادة النظر في هذه المادّة كي لا يتوقف البدء بنشر التقارير السنويّة على إرادة جهة واحدة، بل يجب على كافّة الإدارات نشر تقاريرها السنويّة ولو لم يكن هنالك نموذج موحد لهذه التقارير وعند تحضير هذا النموذج يجب عندها على كافّة الإدارات استخدامه.

**المادّة الحادية عشر:** تُنظّم هذا المادّة شكل طلب المعلومات الذي يجب تقديمه للإدارات. إذ تنصّ على أنه "تطبيقاً لأحكام المادّة 14 من القانون، يجب أن يفدّم طلب الوصول إلى المعلومات إلى الموظف المكلف في كل إدارة ويجب أن يتضمن البيانات الآتية:

- الاسم الثلاثي لمقدمه، على أن تتحقّق الإدارة من هويّة مقدّم الطلب.
- محل إقامته المختار.
- الموضوع المطلوب الاستحصال أو الاطلاع على المعلومات أو المستندات الإداريّة بشأنه، على أن يتم تحديده بصورة واضحة ودقيقة مع تبيان الفترة الزمنية المطلوبة عند الاقتضاء".

تماشياً مع التطور التكنولوجي الحاصل فإنّه من الأفضل أن يتم تخصيص قسم خاص على المواقع الإلكترونيّة للإدارات بطلب المعلومات إلكترونيّاً من الإدارات أو عبر البريد الإلكتروني. تُشير هنا إلى نموذج يُعتبر من أهم المقاربات التي تعتمدها الحكومات في هذا الشأن، ففي الولايات المتّحدة الأمريكيّة هنالك موقع رسمي موحد لكل الإدارات يُمكن من خلاله طلب المعلومات من أي إدارة. بالإضافة إلى وجود دلائل تعليمات للذين يودّون طلب المعلومات لتسهيل العمليّة عليهم/ن؛ الموقع الإلكتروني: [www.foia.gov](http://www.foia.gov).

مع إشارة أخيرة إلى أنه إذا اعتمدت هذه الطريقة، فذلك سوف يُساعد الإدارة أن تُحدّد مسبقاً المعلومات التي تحتاجها للنظر في طلب معلومات ممّا يختصر الكثير من الوقت على الطرفين.

**المادّة الثالثة عشر:** تُفصّل هذه المادّة كميّة الإعلان عن موظف المعلومات المكلف في كل إدارة ونشر آليّة التواصل معه/ا بالإضافة إلى القواعد العامّة التي تُنظّم طريقة عمله/ا. وفي الفقرة الخامسة منها تنص على أنه "يكون للموظف

<sup>64</sup> انظر المرجعين رقم 46 و47.

المكلف الحق في الوصول إلى جميع المعلومات والمستندات الموجودة لدى إدارته وله أن يطلب من أي موظف فيها تزويده بها وفقاً للتسلسل الإداري".

إنَّ اعتماد آلية التسلسل الإداري ضمن الإدارة العامّة اللبنانيّة يُشكّل عائق أساسي أمام تطورها، وفي حالتنا هذه، فإنَّ اعتماد هذه الآلية يستنزف المهل القانونيّة ومن الممكن أن يصل إلى تفويض الحق في الوصول إلى المعلومات. من هنا، فإنَّه من الواجب اليوم العمل على تحديث النظام الإداري اللبناني وذلك للتماشي مع تطور الأنظمة القانونيّة والتخلص من سلبات البيروقراطية الإداريّة.

**المادّة الرابعة عشر:** تنصُّ هذه المادّة على أنّه "على الإدارة التي يُقدّم إليها طلب الوصول إلى المعلومات أن تُمكن صاحب العلاقة من الوصول إلى المعلومات التي هي بحوزتها، وعليها أن تُعلمه في حال لم تكن المعلومات المطلوبة بحوزتها على أن يُعتبر قرارها بمثابة قرار بالرفض قابل للطعن وفقاً للأصول المبيّنة في القانون".

استثناساً باجتهاد المحكمة الأوروبيّة لحقوق الإنسان، لا يُمكن للإدارة أن ترفض طلب المعلومات مبرّرةً ذلك بعدم امتلاكها للمعلومات عندما تكون طبيعة هذه المعلومات تدخل ضمن نطاق صلاحيات أو عمل الإدارة<sup>65</sup>. من الأفضل هنا أن تنص هذه المادّة على ذلك لتفادي أي مشاكل مماثلة في المستقبل تمنع الوصول إلى المعلومات.

**المادّة الخامسة عشر:** تكمن أهميّة هذه المادّة في أنّها تقطع الطريق على الإدارات لرفض طلبات المعلومات التي تحتوي على طلبات متعدّدة استناداً إلى الإساءة في استعمال الحق، فلاعتماد هذا المُبرّر لرفض طلب المعلومات يجب أن تقوم الإدارة بالنظر إلى عناصر أخرى هي؛ كون "الكيدية تنطوي في المقام الأول على تقديم طلب لا أساس منطقي له، أي أنّه لا يوجد أساس معقول للتفكير في أنّ المعلومات المطلوبة ستكون ذات قيمة لطالب المعلومات، أو العامّة أو أي قسم من الجمهور"<sup>66</sup>.

**المادّة السادسة عشر:** تنصُّ هذه المادّة في الفقرة الأولى منها على أنّه "تطبيقاً لأحكام المادة 18 من القانون، على طالب المعلومات الحضور شخصياً أو بواسطة ممثّل عنه بموجب وكالة خاصّة إلى الإدارة للاطلاع أو للحصول على المعلومات أو المستندات الإدارية المطلوبة بالصورة المادية".

مما لا شك فيه أنّ هذه المادّة إن لم تكن تُقيّد الحق في الوصول إلى المعلومات، فإنّها تعمل على تعقيد عمليّة طلب المعلومات على المهتمّين. والأهم من ذلك فإنّها تُبيّن أنّ العقليّة المستحكمة في صناعة القوانين والمراسيم في لبنان مُنفصلة عن تطوّر الأنظمة القانونيّة والأساليب التكنولوجيّة التي تستخدمها الدول المتطوّرة في علاقتها مع العامّة. فوجوب الحضور شخصياً إلى الإدارة أو طلب أن يكون هنالك وكالة خاصّة رسميّة لمُمثل طالب المعلومات يُعتبر من الأساليب التي تستخدمها الحكومات للتضييق على العامّة والحد من إمكانيّة طلب المعلومات. فكّما زادت التعقيدات الإداريّة والقانونيّة للحصول على المعلومات، زاد ذلك تعارض القانون مع مبدأ الكشف الأقصى للمعلومات.

لذلك فإنَّه من الضروري العمل على تعديل هذه المادّة بشكل كامل وإقرار إمكانيّة طلب المعلومات إلكترونياً من الإدارات العامّة عبر قسم خاص على مواقعها الإلكترونيّة أو عبر البريد الإلكتروني.

بالنظر إلى الأحكام التي يتضمّننها مشروع المرسوم هذا، يُمكن القول بأنَّه لا يرقى إلى طموح العاملين في مجال الدفاع عن هذا الحق على مدى سنوات. فهو لم يتطرّق إلى أغلب المشاكل التي تعترض تنفيذ القانون. بالإضافة إلى معظم أحكامه تتعارض والمبادئ الدستوريّة والمعايير الدوليّة التي ترعى تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات، إلى جانب أنّه يُقدّم عدد من الأحكام العموميّة القابلة للتأويل وذلك على عكس ما جاء في المادّة الخامسة والعشرون من القانون التي اشترطت أن يُحدّد المرسوم التطبيقي دقائيق تطبيق القانون، فيجب أن يتضمّن المرسوم آليات مُفصّلة تتعلق

<sup>65</sup> انظر المرجع رقم 50.

<sup>66</sup> انظر المرجع رقم 42.

بالإجراءات الخاصّة بطلب المعلومات وآليات تُفَيِّد السلطة الاستثنائية للإدارة عند النظر في طلبات المعلومات من خلال تحديد معايير تُلزم الإدارة بتفضيل المصلحة العامّة المتوخاة من النشر في كل مرّة يُطلب منها معلومات.

فتكاد هذه المسوّدة لمشروع المرسوم، الذي يُحدّد دقائق تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، أن تدفعنا إلى القول بأنّ هذا المرسوم بحاجة إلى مرسوم آخر يُحدّد دقائق تطبيقه.

### **B خطة عمل تنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات:**

بعد حوالي السنتين على إقرار القانون، وبعد أن أثبتت التجارب العمليّة لبعض هيئات المجتمع المدني عدم التزام الإدارات العامّة بتنفيذ القانون، أقامت وزارة الشؤون التنمية الإداريّة ورشة عمل تضم أصحاب المصلحة والخبرة، بدعم من برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، لوضع "خطة عمل لتنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات" في حزيران من العام 2019، على أن يمتد تنفيذ هذه الخطة على مدى سنتين. نعرض هنا لأهم ما جاء في هذه الخطة؛

بدايةً حدّدت الخطة أهداف القانون بتأمين الحق بالتعبير والإعلام استناداً إلى المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الوقاية من الفساد والمساهمة في مكافحته وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي انضم إليها لبنان في العام 2009، المساهمة في تطوير مؤسسات فعّالة، شفّافة وخاضعة للمساءلة وفقاً للهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة الخاص بالسلام، العدالة والمؤسسات القويّة، تعزيز الشفافيّة في الإدارة العامّة كشرط من شروط انضمام لبنان إلى "شراكة الحكومة المفتوحة"، رفع ثقة المواطن بالدولة التي هي الركن الأساسي في أي ديمقراطيّة فاعلة وجذب الاستثمارات وتعزيز مستوى التنافس بين أشخاص القانون العام والخاص التي يقع عليها الالتزام بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

أمّا بالنسبة للمعوقات التي تقف في مواجهة تنفيذ القانون، فقد حدّتها الخطة بالإضافة إلى الحلول المقترحة كالتالي:

الأعمال الرئيسيّة المقترحة في الخطة	أبرز معوقات تنفيذ القانون
1- وضع قائمة شاملة بالإدارات الملزمة التقيد بالقانون.	1- لم تتجاوب بعض الإدارات الملزمة ولم تنفذ موجباتها، سيما لأنها لم تعتبر أصلاً بأنها من الإدارات الخاضعة للقانون.
2- تكليف موظفي المعلومات في جميع الإدارات الملزمة.	2- تتلأك العديد من الإدارات الملزمة حتى اليوم عن تكليف موظف المعلومات الذي يفترض به التخصص ضمن الإدارة في حسن تطبيق القانون.
3- توفير معلومات عن الحقوق والإجراءات المتعلقة بالقانون.	3- يفتقر جمهور الناس بشكل عام، وموظفو الإدارات الملزمة بشكل خاص، إلى المعلومات المتعلقة بما تضمنه القانون من حقوق وواجبات وآليات وأصول للتنفيذ. كما تفتقر المعلومات المتوافرة إلى إمكانية نشرها بشكل واسع ومناسب.
4- توفير التدريب والدعم.	4- يفتقر العديد من المسؤولين في الإدارات الملزمة، ومنهم الموظفون المكلفون تطبيق القانون، إلى المعلومات التفصيلية والمهارات الضرورية لحسن تطبيق الموجبات، لا سيما بالنسبة إلى النشر الحكمي، مثل: تعليل

	القرارات الفردية، ونشر المصاريف وتقارير النشاطات السنوية.
5- تطوير أدوات إلكترونية لتنفيذ القانون.	5- لا تمتلك العديد من الإدارات الملزمة مواقع إلكترونية مناسبة لتنفيذ موجبات النشر الحكمي للمعلومات التي أوجبهها القانون. كما أن الحاجة برزت لوجود موقع واحد أو أكثر، يوفر المعلومات التفصيلية عن القانون لمن يطلبها.
6- إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتفعيلها.	6- لم تنشأ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بعد ("الهيئة")، وقد ناطها القانون بصلاحيات واسعة لتكون الجهة الرسمية والمستقلة في الدولة المختصة في متابعة حسن تطبيق القانون وإلزام الإدارات الممتنعة على تنفيذ موجباتها.
7- تطوير آليات الرقابة على حسن تطبيق القانون.	7- إلى حين إنشاء الهيئة، وحتى بعد ذلك، تفتقر المؤسسات القائمة إلى جهة رسمية تختص بمتابعة ومساءلة الإدارات المتلكئة عن تنفيذ موجباتها القانونية، لا سيما النشر الحكمي لمختلف المعلومات والتقارير.
8- تفعيل آليات استلام ومعالجة الشكاوى المتعلقة بتطبيق القانون.	8- إلى حين إنشاء الهيئة، وحتى بعد ذلك، تقتصر وسائل التظلم في حالات عدم تنفيذ موجبات الإدارات الملزمة على مراجعة القضاء المختص (الإداري أو العدلي بحسب الاختصاص)، وليس هناك من آليات مساعدة على حل الإشكالات بالوساطة.
9- إصدار مراسيم تطبيقية في المجالات الضرورية.	9- تحجبت بعض الإدارات الملزمة بغياب المراسيم التطبيقية للتغلب من الالتزام بأحكامه، بالرغم من أن القانون نافذ وملزم للإدارات المختلفة دون الحاجة إلى صدور مراسيم تطبيقية. وكذلك، أظهرت التجربة بأن هناك مسائل يفيد توضيحها في مراسيم تطبيقية من أجل تنفيذ أفضل للقانون.
10- تطوير أنظمة فعالة لترتيب المستندات الإدارية وحفظها ومكننة الإدارات.	10- تفتقر العديد من الإدارات لأنظمة فعالة لترتيب المستندات الإدارية وحفظها، ما يعيق في بعض الأحيان سهولة الوصول إلى المعلومات، ويعتبر تقصيراً في تنفيذ هذا الموجب بالذات المنصوص عليه صراحة في القانون.

من ثم تُحدّد الخطّة الجهاية المتمنّعة بالصلاحيّات لإلزام الإدارات المتلكئة عن تنفيذ القانون؛ بالجهات الإداريّة التسلسليّة متى وُجدت، كجهات الوصاية الإداريّة، الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد والسلطات القضائيّة المختصة بناءً على شكوى المتضرّر.

وتحدّد الجهات الرسميّة المسؤولة عن الرقابة على الإدارات بمجلس النّواب، رئاسة الحكومة في ما يخص الإدارات التابعة لها، الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد، هيئات الوصاية والهيئات المشرفة كالوزارات وهيئة التفتيش المركزي. إلى جانب إعطاء الدور لهيات المجتمع المدني في المشاركة في هذه الرقابة التي تتضمّن الجمعيات غير الحكوميّة المتخصّصة في مجال الشفافيّة ومكافحة الفساد والمؤسّسات الإعلاميّة إلى جانب دور مجموعة برلمانيون ضد الفساد.

وقد شملت الخطة قائمة تفصيليّة حول كل عمل من الأعمال الرئيسيّة المقترحة في الخطة لتذليل معوّقات تنفيذ القانون؛ بالنسبة لـ **وضع قائمة شاملة بالإدارات الملزمة بتنفيذ القانون**، تتطلّب الخطة إجراء مسح شامل للإدارات الملزمة بالقانون بالإضافة إلى عناوينها والجهات المشرفة عليها. وهنا يجب أن تعمل الجهات المعنيّة على تحديد ما إذا كانت الجهة المشرفة على الإدارة سلطة وصاية أم سلطة تسلسليّة/رقابة. بالإضافة إلى جمع القرارات الاستشاريّة والقضائيّة المتعلّقة بتحديد الإدارات الملزمة، وتحديد الإدارات التي تثير إشكالات قانونيّة أو واقعيّة عند تطبيق القانون.

وفي ما يتعلّق بـ **تكليف موظفي المعلومات في جميع الإدارات الملزمة**، تُحدّد الخطة بأنّه يجب إجراء مسح شامل للإدارات التي كلّفت موظف للمعلومات وتحديدهم/ن لنشر كفيّة التواصل معهم/ن، والطلب من الإدارات التي لم تكلف موظف بعد بأن تقوم بذلك، ووضع قائمة بجميع الإدارات وموظفي المعلومات لديها وكفيّة التواصل معهم/ن ونشرها لتصبح متاحة للعمامة، إلى جانب وضع توصيف وظيفي نموذجي لموظفي المعلومات وكفيّة التواصل معهم/ن وآليّة تقييم أداءهم/ن وإنشاء شبكة وطنيّة لهؤلاء مما يُعزز التعاون بينهم/ن.

أمّا **توفير المعلومات عن الحقوق والإجراءات المتعلّقة بالقانون**، فقد حدّدت الخطة أنّهُ يجب تطوير بوابة إلكترونيّة تنشر فيها جميع المعلومات المتعلّقة بحق الوصول إلى المعلومات. يجب الملاحظة هنا بأنّه يجب تضمين هذه البوابة آليّة تُمكن العمامة من طلب المعلومات من أي إدارة أرادوا على غرار المثال الذي أعطيناه سابقاً في الولايات المتحدة الأمريكيّة. بالإضافة، فقد حدّدت الخطة وجوب تحضير الدلائل سواء للعمامة أو للإدارات حول كفيّة استخدام أو تنفيذ القانون، يجب الأخذ هنا بتجربة مفوّض المعلومات البريطاني الذي يُصدر تقارير حول تنفيذ القانون وتوضيح بعض التعابير والآليات والأحكام. إلى جانب تحضير مؤشّر وطني لنشر المعرفة حول القانون، ودمج المعرفة حول هذا القانون في المناهج التربويّة على صعيد المدارس والجامعات. إلى جانب توعية وتدريب أصحاب المصلحة والمهتمين حول أحكام القانون، نشر الآراء القانونيّة الاستشاريّة والأحكام المتعلّقة بهذا القانون.

أيضاً تُحدّد الخطة وجوب **توفير التدريب وتطوير موارد الدعم** من خلال إنشاء جهات ذات خبرة قادرة على توفير الخدمات الاستشاريّة والتربويّة المتعلّقة بالقانون، تحضير نماذج ودلائل حول الحقوق والموجبات المحدّدة في القانون، تدريب مُدربين على استعمال هذه النماذج، تنظيم ورش عمل تدريبيّة وتحضير برامج لتطوير قدرات الإدارات على حُسن تطبيق القانون.

هذا وفي ما يخص **تطوير الأدوات الإلكترونيّة لتنفيذ القانون**، فقد تضمنت الخطة القيام بمسح الوسائل الإلكترونيّة التي يُمكن استخدامها للتواصل وتحقيق الشفافيّة لدى الإدارات، بالإضافة إلى تطوير جريدة رسميّة إلكترونيّة مجانيّة ومفتوحة للعمامة، وهنا يجب التأكيد على أهميّة هذه الخطوة لجهة تحقيق التواصل مع العمامة وتعزيز الشفافيّة بين الدولة والمواطنين، إلى جانب توفير المساعدة للإدارات في توفير الأدوات الإلكترونيّة اللازمة لتنفيذ القانون.

وبالنسبة لـ **إنشاء الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد**، فقد حدّدت الخطوات العمليّة لذلك بالطلب من هيئة مكتب مجلس النّواب وضع مشروع القانون على جدول أعمال مجلس النّواب، نُشير هنا إلى أنّهُ تم إقرار هذا القانون وإرساله إلى رئيس الجمهوريّة لإصداره، إلّا أنّ الأخير قام ببرد القانون إلى المجلس لإعادة النظر في بعض أحكامه. أمّا الخطوات الأخرى التي كان يجب اتخاذها، فتتلخص بالدفع بمجلس النّواب إلى التصويت على الموازنة التشغيليّة للهيئة ضمن الموازنة العمامة للعام 2019، تعيين المرشحين لعضويّة الهيئة، بالإضافة إلى وضع النظام الداخلي للهيئة وآليّة الإجراءات المتبعة أمامها.

وفي ما يخص تطوير آليات الرقابة على حسن احترام الإدارات لواجباتها المختلفة، فحدّدت الخطوات العمليّة بتطوير آليات ومبادرات رسميّة وخاصة لضمان احترام الإدارات لواجباتها خصوصاً النشر الحكمي، التأكد والإشراف على جمع ونشر القرارات والمذكرات والتعاميم الواجب نشرها، وضع آليّة تنظيميّة لذلك، وضع تقرير سنوي حول حالة الوصول إلى المعلومات في لبنان وإبداء المشورة للإدارات حول المسائل المتعلّقة بتطبيق هذا القانون.

تُضيف الخطّة حول آليات استلام ومعالجة الشكاوى المتعلّقة بتطبيق القانون، بأنّه يجب العمل على تطوير آليّة إلكترونيّة تسمح بمعالجة الشكاوى عبر متخصص والوساطة كما إبداء المشورة للمتظلمين في ما يتعلّق بهذا القانون، إلى جانب تنظيم ورش عمل متخصصة للقضاة في كيفية الفصل في نزاعات المعلومات التي قد تُعرض أمامهم/ن.

أمّا لجهة إصدار مراسيم تطبيقية في المجالات الضروريّة، فحدّدت الخطّة بأنّه يجب دراسة وتقييم مشروع المرسوم الحالي وتزويد وزارة العدل ومجلس الوزراء بتعليقات خطيّة بشأنه، بالإضافة إلى تحضير الكتابات القانونيّة التي تعالج المسائل التي قد تثير مشاكل مستقبلاً وتحضير مسودّة نهائيّة للمرسوم وتقديمه لمجلس الوزراء لإصداره.

والنقطة الأخير من الخطّة، تطوير أنظمة لترتيب الملفات الإداريّة وحفظها، تُحدّد بأنّه يجب إجراء مسح شامل وتقييم للأنظمة الموجودة وتحديد المشاكل والاحتياجات الخاصّة بكل إدارة في هذا المجال، للعمل على تقديم المساعدة اللازمة سواء مادياً أم تقنيّاً، إلى جانب تقييم المحفوظات الوطنيّة.

بالإضافة إلى تحديد الخطّة للخطوات العمليّة التي يجب اتباعها لتذليل المعوّقات التي تحول دون التطبيق الكامل للقانون، فإنّها تُحدّد أيضاً الجهات التي عليها العمل على تنفيذ هذه الخطوات؛ إن كان على صعيد مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء، مجلس الوزراء وسائر الأشخاص العامّة المعنيّة كالوزارات والإدارات العامّة، الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد، إلى جانب الشركاء أصحاب الخبرة في القطاع الخاص.

بالنظر إلى ما جاء في هذه الخطّة يُمكن القول بأنّها تعرّضت لمُعظم المشاكل التي تعرقل تنفيذ القانون إن كان لناحية تلك التي قد تواجه طالب المعلومات أو الممارسات التي تقوم بها الإدارات أو عدم خبرتها في هذا المجال. وقد قدّمت الخطّة حلولاً عمليّة لهذه المعوّقات، فلم تقدّم حلولاً في العموميّات كما جرت العادة مع الإدارات اللبنانيّة.

ولربما ذلك نتيجة لإشراك هيئات المجتمع المدني والخبراء في هذا المجال، وذلك يُبيّن أهميّة قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في إعلام العامّة ما يجعل اتخاذ القرارات أكثر صوابيّة وفعاليّة. فهذه الهيئات تملك المعلومات المطلوبة في هذا المجال ولذلك كان لديها القدرة الكافية على الدفع لاتخاذ خطوات عمليّة تُساعد على تذليل معوّقات تنفيذ القانون، للوصول إلى تنفيذ كامل له. ولكنّه للأسف لم يتم إقرار هذه الخطّة من قبل مجلس الوزراء وبالتالي يجب العمل أيضاً على الدفع بالحكومة اللبنانيّة إلى تبني هذه الخطّة كي يتم الشروع في تنفيذها.

## التوصيات

في ضوء ما عرضنا له في هذه المادّة، وتماشياً مع المبادئ الدستوريّة التي تحمي هذا الحق والمعايير الدوليّة التي ترعى تنظيمه؛ نقدّم الاقتراحات التالية لضمان ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات وذلك تماشياً مع ديمقراطيّة كل من المجتمع والنظام الدستوري اللبناني.

1- العمل على موائمة التشريعات اللبنانيّة مع الهدف من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وذلك تماشياً مع المادّة 24 منه، لا سيّما القوانين المتعلّقة بالسريّة؛ خاصّة النظام الداخلي لمجلس النّواب ومرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء.

2- مقارنة أي نوع من التشريعات المتعلّقة بالحق في الوصول إلى المعلومات من منظور أنّه في نشر المعلومات التي بحوزة الإدارة العامّة اللبنانيّة تتحقّق المصلحة العامّة.

ونقدّم أيضاً في هذا المجال اعتماد التعديلات التالية على القانون و/أو أي مرسوم تطبيقي متعلّق به سوف يصدر مستقبلاً؛

### - المادّة الأولى:

**يُضاف إلى المادّة الأولى أو يتضمّن المرسوم:**

الممارسات التي تُعتبر إساءة لاستعمال الحق:

1. الطلبات الكيديّة بالنظر إلى محتوى الطلب لا مقدّمه.

2. عند قيام الإدارة العامّة بتلبية طلب معلومات لشخص معيّن، فإنّها ليست مُلزّمة بتلبية طلب آخر متطابق معه، أو متطابق إلى حد كبير من نفس الشخص، ما لم يكن هنالك فاصل زمني معقول بين تلبية الطلب الأول وتقديم الطلب الثاني.

لا يمكن للإدارة رفض طلب المعلومات تأسيساً على الإساءة في استعمال الحق إلا بعد موافقة الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد.

### - المادّة الثانية:

**تعدّل الفقرة الرابعة لتصبح على الشكل التالي:**

المحاكم والهيئات والمجالس ذات الطابع القضائي أو التحكيمي، العاديّة والاستثنائيّة، بما فيها المحاكم العدليّة والإداريّة والماليّة والمحاكم الطائفية في ما يتعلّق بالمستندات الإداريّة بحسب المادّة 3 من هذا القانون في ما يتعلّق بتنظيمها الإداري والمالي دون المعلومات المتعلّقة بالنزاعات المعروضة أمامها.

**تُضاف فقرة أخيرة على هذه المادّة على الشكل التالي:**

إنّ الإدارات التي تتمتع بالشخصيّة المعنوية المستقلّة عن الدولة عليها البت في طلبات الحصول على المعلومات الواردة إليها دون الرجوع إلى سلطة الوصاية.

### - المادّة الثالثة:

**تُضاف الفقرة التالية بعد الفقرة الأولى من المادّة الثالثة:**

يعتبر المستند خاص بإدارة معيّنة عندما تكون الإدارة أنشأت المستند أو حصلت على المعلومات من جهة أخرى، بالإضافة إلى وقوع المستند تحت سيطرة الإدارة وقت تقديم الطلب.

يُعتبر المستند تحت سيطرة الإدارة عندما يكون للإدارة صلاحية الحفاظ عليه أو التخلّي عنه، عندما يكون للإدارة تقدير استخدام المستند أو إتلافه، عندما يكون لموظفي الإدارة الاطلاع على المستند والاعتماد عليه في أعمالهم، عند دمج المستند في نظام سجلات الإدارة وملفاتها.

### تضاف فقرة أخيرة على المادة الثالثة:

لا يمكن للإدارة أن ترفض طلب معلومات أو مستند مبررةً ذلك بعدم امتلاكها للمعلومات عندما تكون طبيعة هذه المعلومات تدخل ضمن نطاق صلاحيات أو عمل الإدارة.

### - المادة الخامسة:

تعُدّل المادة الخامسة من القانون لتصبح على الشكل التالي:

B يجوز للإدارة أن تمتنع عن الإفصاح عن المعلومات المطلوبة إذا تناولت المواضيع التالية:

- 1- أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام.
  - 2- إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري.
  - 3- حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية.
  - 4- الأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني أو السر التجاري مثلاً.
- على أنه ليس للإدارة أن تمتنع عن الإفصاح عن المعلومات في حال كانت تقتضي المصلحة العامة نشرها.

Bب يجوز للإدارة أن تمنع الاطلاع على المستندات التالية:

- 1- وقائع التحقيقات قبل تلاوتها في جلسة علنية، والمحاكمات السرية، والمحاكمات التي تتعلق بالأحداث وبالأحوال الشخصية.
  - 2- محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب أو لجانه، ما لم يقرر خلاف ذلك.
  - 3- مداولات مجلس الوزراء التي يعطيها الطابع السري.
  - 4- المستندات التحضيرية والإعدادية والمستندات الإدارية غير المنجزة، إلا إذا اقترنت هذه المستندات بإصدار قوانين، مراسيم، قرارات وسياسات قطاعية قابلة للاطلاع عليها.
  - 5- الآراء الصادرة عن مجلس شورى الدولة إلا من قبل أصحاب العلاقة في إطار مراجعة قضائية.
- على أنه ليس للإدارة أن تمتنع عن الإفصاح عن المعلومات في حال كانت تقتضي المصلحة العامة نشرها.

### - المادة السادسة عشر:

تعُدّل المادة السادسة عشر لتصبح على الشكل التالي:

على الموظف المكلف أن يرد على الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، ويجوز تمديد هذه الفترة لمرة واحدة ولمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً، إذا كان الطلب يتضمن عدداً كبيراً من المعلومات، أو كان الوصول إلى المعلومة يستوجب مراجعة طرف ثالث أو إدارة أخرى أو كان يستوجب إخضاع القرار لسلطة الوصاية أو السلطة التسلسلية. ويعتبر عدم الرد خلال تلك الفترة بمثابة رفض ضمني للطلب.

### - المادة الخامسة والعشرون:

تضاف جملة أخيرة على نص المادة الخامسة والعشرون لتصبح على الشكل التالي:

تحدد عند الاقتضاء دقائق تطبيق أحكام هذا القانون بمراسيم، تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل على أن تبقى أحكام المراسيم ضمن إطار تعزيز ضمانات ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات.



شارع سامي الصلح | بناية كالوت | طابق ٩ | بدارو | بيروت  
ص.ب. لبنان ٥٥٢ - ٥٠ | رقم الهاتف/ فاكس ٥ / ٣٨٨١١٤ / ١ (+٩٦١)

Website: [www.transparency-lebanon.org](http://www.transparency-lebanon.org)

Email: [info@transparency-lebanon.org](mailto:info@transparency-lebanon.org)

Facebook: @LTANoCorruption

Twitter: @LTANoCorruption