

بين الاستثناء المطلق والنسبي، الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان



بين الاستثناء المطلق والنسبي، الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان

مدى موثمة المادة هـ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات مع أحكام الدستور اللبناني
والتزامات الدولة اللبنانية الدولية

أعدّ هذه الورقة:

سارة رُمّال

قاضٍ في مجلس شوري الدولة

محمد علي المغبط

المستشار القانوني لدى الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد

تمّت مراجعة الورقة من قبل:

آدم فولدز

استشاري قانوني لدى منظمة الشفافية الدولية

تمّ إعداد هذه الورقة في إطار مشروع « ضمان الشفافية والمساءلة في جهود إعادة الإعمار والإصلاح في بيروت » (OSF). الممول من قبل مؤسسة المجتمع المنفتح.

تماشياً مع سياسة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد لتوفير معلومات مفتوحة المصدر للجمهور، يمكن استخدام هذا المنشور مع ذكر مصدره. إذا لم تتم الإشارة إلى المصدر، تحتفظ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بحقوقها في اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة ضد أي شخص يستخدم محتوى هذا المنشور دون ذكر المصدر.

المحتويات

١.....	مقدمة
٢.....	طبيعة الاستثناءات الواردة على الحق في الوصول إلى المعلومات
٢.....	في العبارات المستعملة من قبل المشرع
٢.....	في البنود التي ينطبق عليها وصف الاستثناء المطلق
٢.....	في البنود التي ينطبق عليها وصف الاستثناء النسبي
٢.....	استثناءات لحماية مصالح الدولة وضمان فعالية الحكومة
٤.....	استثناءات لحماية المصالح الخاصة وحقوق الإنسان والحقوق الأخرى
٥.....	الاستثناءات المتعلقة بالمستندات غير المنجزة والمستندات غير الضارة بحد ذاتها
٥.....	الخلاصة
	مدى تطابق نص المادة ٥ من القانون مع مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود والقدرة على تطبيق الاختبار الثلاثي الأبعاد (اختبار المصلحة العامة) في ظل النص الحالي
٦.....	الطلبات التافهة أو الكيدية أو التي تقدم بسوء نية
٧.....	الوصول الجزئي إلى المعلومات التي لا تندرج ضمن الاستثناءات
٨.....	اختبار الضرر
٨.....	اختبار المصلحة العامة
٩.....	الخلاصة
	في الرقابة السابقة على قرارات الإدارة المعنية بطلبات المعلومات التي تندرج ضمن الاستثناءات الواردة
٩.....	في المادة ٥ من القانون
١١.....	الاستنتاجات والتوصيات

يقول ألبرتو جونزاليس «قد يبدو الوصول إلى المعلومات وحرية الوصول إليها حقاً أساسياً، إلا أن هنالك من يعتقد عن خطأ أو عن صواب، أن إخفاؤها فيه مصلحة»، ولكن إلى أي حد يمكن القول بتفوق المصلحة الذاتية أو المصلحة العامة أو المصلحة المهنية على الحق في الوصول إلى المعلومات لا سيما في ظل تقاطع هذا الحق الأخير مع عدد من الحقوق والحريات الأساسية بما فيها الحق في حرية الرأي والتعبير، الحق في الخصوصية، وغيرها. فمع تطور المجتمعات في مجال المعلوماتية والإنترنت، بات الوصول إلى المعلومات يُشكل حجر الأساس في تعزيز مبدئي الشفافية والمساءلة على جميع الأصعدة. ففي لبنان مثلاً، الشعب مصدر السلطات الثلاث في الدولة بحسب الفقرة ١٠٣-د من مقدمة الدستور، وهو تبعا لذلك يحتاج إلى المعلومات لمراقبة الأداء المؤسسي بصورة دورية؛ ليس ذلك بمعنى أن الحق في الوصول إلى المعلومات هو من الحقوق الجماعية، بل كونه حق فردي يمكن ممارسته من قبل الأفراد والجماعات. فالمسألة على قدر من الأهمية لما في الوصول إلى المعلومات وتحليلها من إحاطة شاملة بآثارها الإيجابية والسلبية على المجتمع، هذا فضلا عن أن بسط هذه المعلومات أمام الرأي العام من شأنه أن يساهم في تصويب خيارات الناخبين لممثليهم في المجلس النيابي من جهة، وفي تعزيز مبادئ الحكم الرشيد والإدارة الرشيدة من جهة أخرى.

ظهر الحق في الوصول إلى المعلومات للمرة الأولى في العام ١٧٦٦ مع صدور قانون حرية الصحافة في السويد^١ إلى أن بدأ هذا الحق يتكرس تدريجياً في مختلف المواثيق الدولية والإقليمية على حد سواء، أبرزها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، الميثاق العربي لحقوق الإنسان^٢، واللائحة تطول.

تشكل المبادئ الأساسية للحق في الوصول إلى المعلومات والتي تم تكريسها في هذه المواثيق، قواعد عامة واجبة الاعتماد عند صياغة أي قانون يتعلق بهذا الحق، لا سيما في الحالة التي تكون فيها هذه المبادئ واردة في اتفاقية أو معاهدة ملزمة للدولة مُصدرة القانون. ومن ضمن هذه المبادئ نذكر: مبدأ الكشف الواسع عن المعلومات، مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود، مبدأ تسهيل إجراءات الوصول إلى المعلومات، مبدأ مجانية الوصول إلى المعلومات^٣.

في لبنان، تجد هذه المبادئ التسعة مرتكزا القانوني من مقدمة الدستور، وعلى وجه الخصوص الفقرة ١٠٣-ب- منه التي تعطي قيمة دستورية لمواثيق الأمم المتحدة التي صادقت عليها الدولة اللبنانية (بما فيها المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تستند المبادئ التسعة عليها) والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. إضافة لكون المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية، المعدلة في العام ١٩٨٣، تقرر قاعدة تدرج القواعد الحقوقية. فعند التعارض، تُطبق الاتفاقيات الدولية لا القوانين الوطنية.

هذا وقد أكد المجلس الدستوري في قراره رقم ١ الصادر في العام ١٩٩٧^٤، أن مقدمة الدستور تتمتع بالقيمة الدستورية ذاتها التي تتمتع بها سائر أحكامه الأمر الذي يفيد بأن جميع القوانين يجب أن تتوافق ليس فقط مع أحكام الدستور وإنما أيضا مع ما ورد في مقدمته. كما أكد المجلس الدستوري أيضا على أن «المبادئ العامة والتي أقرها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (كالمبادئ الخاصة بالحق في الوصول إلى المعلومات) في مادته الثامنة والذي أصبح جزءا من الدستور اللبناني»^٥. وبالتالي فإن أي قانون ينظم الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان يجب أن يبقى ضمن حدود المبادئ التي أقرها كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

تضمن قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان (القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/٢٠) عدداً من هذه المبادئ، إلا أنه في المقابل تضمن بعض الثغرات القانونية الناتجة عن صياغة تشريعية مطاطة وملتبسة^٦ لا تتواءم مع أبسط المعايير الدولية في ما يتعلق بمبدأ نطاق الاستثناءات المحدود الذي يتطلب دعاية كافية بطبيعة المعلومات الخاصة والسرية والحساسة. لا سيما وأن الكشف عن هذه المعلومات قد لا يؤدي في مطلق الأحوال إلى إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة المحمية قانوناً، وإنما قد يساهم في تحقيق المصلحة العامة. فالموازنة بين المصلحتين تتطلب درس كل حالة على حدة كما سنعرض لاحقا في هذه الورقة.

يخضع الحق في الوصول إلى المعلومات، كما سبق البيان إلى عدة مبادئ دولية، منها أن الأصل دائماً لإتاحة المعلومات مع وجود بعض الاستثناءات التي يجب أن تكون محددة بصورة ضيقة وواضحة وصریحة ولا تثير أي التباس عند قراءة النص الذي تضمنها. كما يجب أن تكون مبررة ومشروعة ومؤقتة ومتناسبة. لذلك كانت ممارسة هذا الحق رهن بالنصوص القانونية التي وضعت ضوابط وقيود لممارسته في مرحلة أولى بموجب نصوص متفرقة وردت على سبيل المثال في قانون العقوبات وقانون التفتيش وقانون السجل العقاري وقانون البث الإذاعي والتلفزيوني، وفي مرحلة ثانية بموجب نص تشريعي خاص هو قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

فهل إن الاستثناءات الواردة في قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، لا سيما المادة ٥ منه، هي من عداد الاستثناءات

^١ جوناس نوردن، قانون حرية الطباعة السويدي للعام ١٧٧٦، الخلفية والأهمية. متوفر باللغة الإنجليزية عبر:

https://www.swlaw.edu/sites/default/files/04-2018/Nordin20%Pages20%from20%207.2%FULL20%v7.29%18_13_284%20%pdf

^٢ صادقت الجمهورية اللبنانية على هذه الاتفاقية في ١٦ تشرين الأول ٢٠٠٨.

^٣ محمد علي المغيط، مراجعة قانونية لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات؛ في ضوء المبادئ الدستورية، المعايير الدولية وواقع الإدارة العامة في لبنان. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، شباط ٢٠٢٠. من ص ١١ حتى ص ١٦. متوفرة عبر:

https://transparency-lebanon.org/Uploads/Library/200/download3074/f70d-4179-7870-a263-f41d79292f24_200.pdf

^٤ قرار رقم ١٩٩٧/١، المجلس الدستوري. متوفر عبر:

<https://www.cc.gov.lb/node/2573/>

^٥ قرار رقم ٢٠٢١/٥، المجلس الدستوري. متوفر عبر:

<https://lp.gov.lb/backoffice/uploads/files/20%المجلس%20الصادر%202021-205%20على%20الصفحة%20التي%20تحتوي%20على%20القرار%20الصادر%20في%20الجلسة%20التي%20عقدت%20في%20الـ١٠%20من%20أغسطس%20٢٠٢١.pdf>

^٦ جامعة القديس يوسف في لبنان، ندوة عن قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، 2021، مداخلة البروفيسور باسكال مونان، متوفر عبر: <https://10778?id=php.news/lb.edu.usj.www/https>

المطلقة أم النسبية؟ وبالتالي إلى أي حد يمكن اعتبار صياغة هذه المادة متوافقة مع المبادئ الدولية، وتحديدًا مع مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود؟ وهل أن سلطة الإدارة المختصة في الإفصاح عن المعلومات أو عدم الإفصاح عنها هي سلطة استئنائية أم مقيدة؟ وماذا لو كان بإمكان الإدارة المختصة إجراء الاختيار الثلاثي الأبعاد (اختيار المصلحة العامة الذي سوف نتطرق إليه تفصيلًا في متن هذه الورقة) على المعلومات المطلوبة والتي تدرج ضمن الاستثناءات الواردة في نص المادة ه من القانون، فهل إن هذه الامكانية من شأنها أن تساهم في تعزيز مبدأ الكشف عن المعلومات بطريقة مدروسة، أم أنها تتيح للإدارة المختصة ممارسة سلطاتها الاستئنائية بصورة اعتباطية وانتقائية تضر بالمجتمع في كل مرة تخطئ فيها الإدارة في تطبيق هذا الاختيار، بحيث تفصح عن معلومات كان من الأجدي عدم الكشف عنها أو تحجب معلومات في كشفها تحقيقًا للمصلحة العامة؟

قبل الإجابة عن هذه الأسئلة لابد لنا من الإشارة إلى أن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية كانت قد أوصت ببعض التعديلات^٧ على قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، من ضمنها تعديل المادة ه من القانون التي تقر الاستثناءات على الحق لجعلها متواءمة بشكل لا يقلل الشك مع مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود بحيث تتمكن الإدارة من تطبيق اختيار المصلحة العامة، وكانت لجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب قد أقرت هذا التعديل وأحالته على الهيئة العامة لإقراره. إلا أن وزارة العدل قد أثار بعض المخاوف من هذا التعديل مما دفع المجلس النيابي إلى عدم إقراره في المحصلة. لذا، نعرض في هذه الورقة لتفصيل الاستثناءات على الحق في الوصول إلى المعلومات ومدى تواءمها مع الدستور اللبناني والتزامات الدولة اللبنانية الدولية التي تتجسد في الالتزام بمبدأ نطاق الاستثناءات المحدود في هذا المجال.

الجدير ذكره قبل شرح طبيعة الاستثناءات الواردة على الحق في الوصول إلى المعلومات، هو الإطار القانوني المنظم لهذا الحق في لبنان بحيث يتسنى للقارئ عند الإشارة إلى النصوص القانونية في سياق الورقة أن يحدد أي وثيقة قانونية يتم الإشارة إليها؛ إذ يتألف الإطار القانوني من القانون رقم ٨٠١٧/٢٨؛ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، قانون تعديله رقم ٣٣٣/٢٠٣٣، ومرسومه التطبيقي رقم ٢٠٢/١٩٤٠.

طبيعة الاستثناءات الواردة على الحق في الوصول إلى المعلومات

بداية تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري كان سابقًا في تكريس الحق في المعرفة قبل صدور قانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم ٨٠١٧/٢٨، ففي القرار المبدئي رقم ٤٢٠ تاريخ ٢٠١٤/٣/٤ خلصت الهيئة الحاكمة إلى إعلان حق الجهة المستدعية بالاستحصال على نسخة عن الملف الكامل للتحقيقات لجنة التحقيق الرسمية للاستقصاء عن مصير جميع المخطوفين والمفقودين معللة قرارها بـ «إن حق ذوي المفقودين بمعرفة مصيرهم هو حق طبيعي متفرع عن حق الإنسان بالحياة وبالحياء الكريمة وبمدفن لائق وعن حق العائلة باحترام الأسس العائلية وجمع شملها وعن حق الطفل بالرعاية الأسرية والعاطفية والحياة المستقرة، وهي حقوق كرستها المواثيق والشرائع الدولية التي انضمت إليها لبنان، مما يستتبع إعلان حق ذوي المفقودين بالاطلاع على كافة التحقيقات لكشف مصيرهم وإن هذا الحق لا يقبل أي تقييد أو انتقاص أو استثناء إلا بموجب نص صريح، الأمر غير المتوفر في القضية الحاضرة»^٨.

وبالفعل، مع صدور قانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم ٨٠١٧/٢٨ (المعدل بموجب القانون رقم ٣٣٣/٢٠٢٧) الذي أوجب على الإدارة تطبيق القانون على نطاق واسع، حددت المادة ه منه مجموعة من الاستثناءات على النحو الآتي^٩:

«المعلومات التي لا يتم الافصاح عنها:

أ- تمتنع الإدارة عن الافصاح عن المعلومات المطلوبة إذا تناولت المواضيع الآتية:

١. أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام.
٢. إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري.
٣. حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية.
٤. الأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني. لا تحول بنود السرية المدرجة في العقود التي تجريها الإدارة، دون الحق في الوصول إليها، مع مراعاة أحكام المادة ه من القانون.

ب- يمنع الاطلاع على المستندات التالية:

١. وقائع التحقيقات قبل تلاوتها في جلسة علنية، والمحاكمات السرية، والمحاكمات التي تتعلق بالأحداث وبالأحوال الشخصية. أما مضمون الملفات والدعاوى والمراجعات القضائية، فلا تكون متاحة للاطلاع عليها إلا وفق قوانين أصول المحاكمات المختصة.
٢. محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب أو لجانه، ما لم يقرر خلاف ذلك.
٣. مداوالات مجلس الوزراء التي يعطيها الطابع السري.

^٧ انظر الدراسة في الحاشية رقم ٣.

^٨ مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٢٠ تاريخ ٢٠١٤/٣/٤، لجنة أهالي المخطوفين والمفقودين في لبنان ورفيقتها/الدولة اللبنانية – رئاسة مجلس الوزراء، مجلة العدل، ٢٠١٤، العدد ٢، ص ٦٦٢.

^٩ تم تعديل المادة ه من القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ (مع مواد قانونية أخرى) بموجب القانون رقم ٢٣٣ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٦، فتم تغيير عنوان هذه المادة من «المستندات غير القابلة للطلاع» إلى «المعلومات التي لا يتم الافصاح عنها». فمن خلال مقارنة نص هذه المادة قبل التعديل وبعده يتبين ما يلي:

- باقت الفقرة «أ» تنص على أنه «تمتنع الإدارة عن الافصاح عن المعلومات المطلوبة إذا تناولت المواضيع التالية»: وذلك بعد أن كانت تنص على أنه: «لا يمكن الوصول إلى المعلومات المتعلقة بـ».
- أما الفقرة «ب» فقد باقت تنص على أنه: «يمنع الاطلاع على المستندات التالية»: وذلك بعد أن كانت تنص على أنه: «لا يمكن الاطلاع على المستندات التالية».
- تم إلغاء البند أ (٣) منها (قبل التعديل) والتي كانت تمنع الوصول إلى المعلومات المتعلقة بـ «ما ينال من المصالح المالية والاقتصادية للدولة وسلامة العملة الوطنية».
- تم حذف «السر التجاري» كمثال من الأمثلة الواردة في البند أ (٥) من هذه المادة، وتم إضافة الفقرة الآتية: «لا تحول بنود السرية المدرجة في العقود التي تجريها الإدارة، دون الحق في الوصول إليها، مع مراعاة أحكام المادة ه من القانون».
- تمت إضافة الفقرة الآتية إلى البند ب (١): «أما مضمون الملفات والدعاوى والمراجعات القضائية، فلا تكون متاحة للاطلاع عليها إلا وفق قوانين أصول المحاكمات المختصة».

٤. المستندات التحضيرية والإعدادية والمستندات الإدارية غير المنجزة.
٥. الآراء الصادرة عن مجلس شوري الدولة إلا من قبل أصحاب العلاقة في إطار مراجعة قضائية.

يستفاد من نص المادة ه المذكور أعلاه أن الاستثناءات التي أوردها المشرع تشمل معلومات ترتبط بمصالح شخصية ومصالح عامة مشروعة، ومنها المعلومات الحساسة والسريّة والخاصة والصحية والمؤسسية. في ما يلي قراءة تحليلية لمضمون هذه المادة وصولاً إلى تحديد طبيعة الاستثناءات الواردة على الحق في الوصول إلى المعلومات.

في العبارات المستعملة من قبل المشرع

استعمل المشرع اللبناني مصطلح «تمتنع الإدارة» و«يمنع الاطلاع» الأمر الذي يفيد أن المنع جاء مطلقاً وبقوة القانون وبالتالي لا يحق للإدارة الإفصاح عن المعلومة في كل مرة يتبين لها أن المستند المطلوب إبرازه يندرج تحت واحدة من الاستثناءات المحددة صراحة بموجب النص. فالمبدأ الذي تم تكريسّه بموجب القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ هو الوصول إلى المعلومات مع مراعاة بعض الاستثناءات التي نص عليها المشرع بصورة حصرية بموجب المادة ه من القانون عينه. فسلطة الإدارة في الإفصاح أو الإمتناع عن الإفصاح عن المعلومات المطلوبة تبقى مقيدة في كل من الحالتين بموجب القانون المذكور.

في البنود التي ينطبق عليها وصف الاستثناء المطلق

ورد في المادة ه من القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ ثمانية بنود يمنح على الإدارة الإفصاح عنها بالمطلق وهي الآتية:

١. أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام
٢. إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري
٣. حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية
٤. الأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني
٥. المحاكمات السرية،
٦. المحاكمات التي تتعلق بالأحداث وبالأحوال الشخصية
٧. مداولات مجلس الوزراء التي يعطيها الطابع السري
٨. المستندات التحضيرية والإعدادية والمستندات الإدارية غير المنجزة

في البنود التي ينطبق عليها وصف الاستثناء النسبي

نصت المادة ه من القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ على بعض الاستثناءات النسبية التي تتيح لصاحب العلاقة الاطلاع على المعلومات الواردة ضمنها عند زوال سبب المنع إما بسبب أهميتها، أو بسبب توقيت المطالبة بها، أو انطباقها مع قوانين أصول المحاكمات أو القوانين المرعية الإجراء، أو بسبب ضرورة توافرها بيد أصحاب العلاقة في إطار مراجعة قضائية.

تشمل هذه المعلومات:

١. بنود السرية المدرجة في العقود التي تجريها الإدارة في حال عدم تعارضها مع أحد البنود الواردة في المادة ه من القانون
٢. وقائع التحقيقات إذا تم الإفصاح عنها بعد تلاوتها في جلسة علنية وليس قبلها
٣. مضمون الملفات والدعاوى والمراجعات القضائية إذا تم الاطلاع عليها وفق قوانين أصول المحاكمات المختصة
٤. محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب أو لجانه، إذا تم الموافقة على الإفصاح عنها إما من قبل أعضاء المجلس النيابي ذاته أو أعضاء اللجان أو نص القانون على وجوب الإفصاح عنها مثلاً
٥. الآراء الصادرة عن مجلس شوري الدولة إذا طلبها أصحاب العلاقة في إطار مراجعة قضائية

استثناءات لحماية مصالح الدولة وضمان فعالية الحكومة

تطرقت المادة ه من القانون ٢٠١٧/٢٨ إلى عدد من الاستثناءات التي تطل مصالح الدولة وهي:

- أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام.
- إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري.
- وقائع التحقيقات قبل تلاوتها في جلسة علنية، والمحاكمات السرية والمحاكمات التي تتعلق بالأحداث والأحوال الشخصية.
- محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب أو لجانه، ما لم يقرر خلاف ذلك
- مداولات مجلس الوزراء التي يعطيها الطابع السري

في ما يتعلق بالسرية، يقتضي الإشارة الى انها تشتمل على معلومات ينحصر نطاق العلم بها بصورة ضيقة. ويندرج ضمن مفهوم السرية المعلومات الحربية والسياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية، والأشياء والمكتبات والمحرمات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات والصور وغيرها من الأشياء التي يجب لمصلحة الدفاع عن البلاد ألا يعلم بها إلا من يناط بهم حفظها أو استعمالها. بالإضافة الى ذلك، يدخل في الاطار ذاته الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتحركاتها وعتاؤها وتمويلها وبصفة عامة كل ما له مساس بالشؤون العسكرية والاستراتيجية ولم يكن قد صدر إذن

كتابي من القوات المسلحة بنشرها أو إذاعتها. كما تشمل أيضًا العلاقات الخارجية للدولة مع الدول الأخرى وكيفية إدارتها ويندرج ضمنها المعلومات السرية المتعلقة بالسلم والحرب والأمن والمعلوماتية وغيرها من المواضيع الحساسة التي يقتضي أن تكون محمية من الوصول إليها من أي كان.

أما في ما يتعلق بالأخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير والإجراءات التي تتخذ لكشف الجرائم أو تحقيقها أو محاكمة مرتكبيها، فلا يجوز للمحكمة التي تتولى المحاكمة أن تأخذ بإذاعة ما تراه من مجرياتها عملاً بمبدأ سرية التحقيق. فعلى سبيل المثال، أن الإفصاح عن معلومات تتعلق بتحقيق جنائي قيد الانجاز من شأنه أن يعيق إمكانية القبض على المشتبه به. فهنا تكون المصلحة مشروعة في حجب المعلومة تبعاً لثبوت إمكانية تحقق الضرر الأكيد أو المحتمل لمصلحة مسبقة محددة في القانون. إلا أنه في المقابل، ليس هنالك ما يحول في بعض الحالات وبعد الانتهاء من التحقيق واعتقال المجرم، أن تتم إتاحة المعلومات ذات الصلة. وحتى قبل ذلك يمكن نشر تطورات التحقيق من دون تقويضه خاصة إذا ما كان هذا التحقيق يحظى باهتمام المجتمع كالتحقيق في انفجار مرفأ بيروت في لبنان. على الرغم من ذلك، وكون المتهم يستفيد من قرينة البراءة حتى إثبات الإدانة عبر حكم نهائي غير قابل لأي من طرق المراجعة أو بعد انتهائها، فإن الكشف عن وقائع التحقيقات يمكن أن يتعارض وحقوق ومصالح أخرى يجب موازنتها مع الحق في الوصول إلى المعلومات؛ على سبيل المثال، الحق في الخصوصية والحق في حماية الأسرة بحيث تحد هذه الحقوق من الحق في الوصول إلى المعلومات إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

أما في ما يتعلق بمداولات مجلس الوزراء أو محاضر مجلس النواب التي لها الطابع السري، فهذه المداولات والمحاضر التي تتم مناقشتها أو وضعها قبل اتخاذ القرار النهائي تعتبر من قبيل ما يعرف بـ «استثناء مساحة التفكير» من مبدأ الكشف عن المعلومات وهو ما يرتبط أيضاً بالاستثناء الذي تم التطرق إليه لاحقاً في كون هذه المحاضر والمداولات لا ترتقي إلى مرتبة المستند النهائي أو المنجز.

استثناءات لحماية المصالح الخاصة وحقوق الإنسان والحقوق الأخرى

يتواجه الحق في الوصول إلى المعلومات مع الحق في الخصوصية واحترام الحياة الخاصة والمعلومات الشخصية. فهذا الحق الأخير يعتبر من أسمى الحقوق المدنية، ومظهرًا من مظاهر الكرامة الأصلية للإنسان. وضمن هذا الإطار ينبثق عن هذا الحق ضرورة احترام السرية الطبية، السرية المصرفية، السرية المهنية بالإضافة إلى السرية التجارية والقدرة على المنافسة بفعالية في السوق.^{١٠}

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى نص المادة ٤ من القانون ٢٠١٧/٢٨ الذي يتعلق بالمستندات ذات الطابع الشخصي. فقد أجازت هذه المادة لصاحب العلاقة دون سواه الوصول إلى الملفات الشخصية وأي تقرير يتعلق بشخص طبيعي مشار إليه بالاسم أو برقم تعريفي أو برمز أو بأي وصف تعريفي آخر كبصمات الأصابع أو العين أو الصوت أو الصورة. كما أجازت لصاحب العلاقة أيضاً التقدم بطلب لتصحيح أو إكمال أو تحديث أو محو المعلومات المتعلقة به غير الصحيحة أو الناقصة أو الملتبسة أو القديمة أو التي يكون من الممنوع جمعها أو استعمالها أو تبادلها أو حفظها.

يتبين من مضمون هذه المادة أنها تتعارض مع المنع المطلق الوارد في المادة ٥ من القانون ذاته. فالمادة ٤ أجازت لصاحب العلاقة الاطلاع على المستندات الإدارية المتعلقة بمعلومات ذات طابع شخصي، أما المادة ٥ فقد منعت الإدارة من الإفصاح عن المعلومات المطلوبة والمتعلقة بحياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية. والتفسير المنطقي الذي يتوافق مع نص المادتين المذكورتين يقتضي أن يكون متوقفاً على عدد من الأمور منها^{١١}:

- خطر إلحاق ضرر جسيم بأي فرد من الأفراد
- تحديد هوية الفرد المطالب بموجب القانون تقديم معلومات معينة
- تحديد هوية الفرد الذي قدم المعلومات بشكل صريح أو ضمني، إذا تبين أنه من الأجدى الحفاظ على سرية هويته
- إذا كان هنالك قانون أو قرار قضائي يحظر الكشف عنها لصاحب العلاقة
- إذا تم جمع المعلومات الشخصية لاستخدامها في إجراء قانوني لم ينته بعد

ومع ذلك، يبقى حق الوصول إلى المعلومات مصاناً لصاحب العلاقة بالنسبة لباقي المعلومات الشخصية إذا كان من الممكن حذف أو تنقيح المعلومات التي ينطبق عليها الاستثناء. بمعنى آخر، يبقى لصاحب العلاقة الحق في الوصول إلى المعلومات الشخصية التي يمكن فصلها «بشكل معقول» عن المستند الإداري الذي يتضمن معلومات لا يحق له الوصول إليه.

^{١٠} تنص المادتين L311-5 و L311-6 من قانون تنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة الفرنسي:

... "Ne sont pas communicables :

1° Les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la Cour

٢° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

b) Au secret de la défense nationale ;

c) A la conduite de la politique extérieure de la France ;

d) A la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations ;

e) A la monnaie et au crédit public ;

f) Au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

"Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration..."

Information and privacy commissioner of Ontario, the Part X guide, Access to record of personal information, Access Exception

<https://www.ipc.on.ca/part-x-cyfsa/access-to-records-of-personal-information/individuals-right-of-access/access-exceptions>

بالإضافة إلى ما سبق تبياناه أعلاه، تقتضي الإشارة بشكل خاص إلى الحق في حماية البيئة وهو الحق الذي لم يتطرق إليه القانون رقم ٢٠١٧/٢٨، على الرغم من أهميته. لذلك، يقتضي إيلاء اهتمامًا خاصًا بهذا الحق الذي يندرج حكمًا ضمن بعض الاستثناءات الواردة في المادة ٥ من هذا القانون كالسر المهني الذي قد يكون من شأن عدم الكشف عنه أن يهدد البيئة في حالات معينة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، كالامتناع عن الكشف عن مواد كيميائية معينة يتم استخدامها في صناعة مادة معينة رغم إضرارها بالجسيم بالبيئة.

الاستثناءات المتعلقة بالمستندات غير المنجزة والمستندات غير الصارة بحد ذاتها

لا يتناول قانون الحق في الوصول إلى المعلومات إلا المستندات المكتملة والمنجزة دون المستندات قيد الدرس أو غير النهائية. كما لا يتناول الاستشارات المسبقة لصعود القرار الإداري النافذ والصار حتى ولو كانت الاستشارة ملزمة بنتيجتها.

الخلاصة

يتبين من قراءة هذا التعديل التشريعي أنه شدد على مصطلح «المنع» فجعل من سلطة الإدارة مقيدة وليس استثنائية بصراحة العبارات المستعملة من قبل المشرع «تمنع الإدارة» و«يمنع الاطلاع»، كما أن مضمون بعض البنود الواردة في المادة ٥ المذكورة ينطبق عليها وصف الاستثناء النسبي إما لكونها تتعارض مع نصوص أخرى في القانون ذاته، وإما بسبب صياغتها التي تحتمل التأويل، وإما لكون الاستثناء المذكور مقيد بحكم طبيعته بمدة زمنية معينة. فالاستثناء النسبي هنا يشكل «استثناء على الاستثناء».

إن الأصل هو في ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات^{١٢}، وفي بعض الأحيان يجب أن يكون هنالك استثناء مرتبطًا بعدد من المعايير والمؤشرات التي تتوافق مع مقتضيات المصلحة الاجتماعية النابعة عن كتمان المعلومات المطلوبة، فالمصلحة العامة تقتضي اطلاع الجمهور على ما بحوزة الإدارة من معلومات في معظم الأحيان لتعزيز الثقة بين الدولة ومواطنيها وتسيير المساءلة والمحاسبة.

وعلى الرغم من أن المشرع اللبناني أتى على ذكر الاستثناءات بصورة حصرية وواضحة وصريحة، إلا أنه لم يكن موفقًا في الصياغة حين اعتبر أن منع الوصول إلى المعلومات المستثناة «مطلقًا» و«مقيّدًا»، وهو بذلك يخالف التوجهات الدولية والأقليمية التي تتيح للإدارة المختصة تجاوز المنع في كل مرة بتبين لها أن المصلحة في الكشف عن المعلومات تعلو على المصلحة في كتمانها. ففي تونس مثلاً، نص الفصل ٢٤ من قانون الحق في النفاذ إلى المعلومة على أنه:

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

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

وفي صورة الرفض يتم إعلام طالب النفاذ بذلك بجواب معلّل، وينتهي مفعول الرفض بزوال أسبابه المبينة في الجواب على مطلب النفاذ^{١٣}.

وقد ذهب المشرع التونسي أبعد من ذلك لضمان الحق في الوصول إلى المعلومات كحق أساسي من حقوق الإنسان عندما أوجد «استثناء على الاستثناء» في الفصل ٢٦ من القانون المذكور والذي أخرج من دائرة الاستثناء المعلومات الضرورية للكشف عن الانتهاكات الفادحة لحقوق الإنسان، أو جرائم الحرب، أو البحث فيها، أو تتبع مرتكبيها^{١٤}.

بالإضافة إلى ما تقدم، يتبين من قراءة الاستثناءات الواردة في المادة ٥ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان، أن هنالك بعض الاستثناءات غير المبررة كمنع الاطلاع على الآراء الاستشارية الصادرة عن مجلس شورى الدولة إلا في معرض مراجعة قضائية ومن قبل أصحاب العلاقة حصراً. فهذا الاستثناء لا مبرر قانوني أو منطقي له. علماً أن العديد من دول العالم بما فيها فرنسا تنشر هذه الآراء وتضعها بتصرف الجمهور لاسيما الباحثين والأكاديميين.

وعلى المقلب الآخر تم إلغاء الاستثناء الذي كان قد ورد في المادة ٥ قبل تعديلها على المصالح المالية والإقتصادية للدولة وسلامة العملية الوطنية بشكل غير مبرر، وهو إن كان لا يجوز أن يكون الاستثناء مطلقاً على المعلومات ذات الصلة بهذه المصالح، إلا أنه وفي نفس الوقت لا يجب أن تخرج هذه المعلومات من دائرة الاستثناء بشكل كامل بحيث يُمكن استخدام

^{١٢} وقد أكد مجلس شورى الدولة في إحدى قراراته «أن الإدارة لا تتمتع بأي سلطة استثنائية في ما يتعلق بالحق في الوصول إلى المعلومات، وأن صلاحياتها تكون، والحال ما تقدم، مقيدة بوجوب تزويد المستدعي بالمستندات المطلوبة في حال تحقق الشروط التي يفرضها القانون في هذه الحالة والمنصوص عنها في المادة ١٤ من هذا القانون والمنتقلة بتقديم طلب الحصول على المعلومات بشكل خطي إلى الإدارة التي تكون المعلومة في حوزتها، على أن يحتوي هذا الطلب على تفاصيل كافية تمكن الموظف المكلف من استخراج المعلومة بجهد بسيط، بالإضافة إلى وجوب اتخاذ المستدعي مكان إقامة مختار يعلم به الإدارة فور تقديمه الطلب». قرار شورى، قرار رقم ٢٣٤/٢٠٢٠-٢٠٢١، إدمون إميل الشمساس/بلدية شكا، غير منشور. كما يراجع في نفس الاتجاه القرار رقم ١٩٢/٢٠٢٠-٢٠٢١، خضر محمود قاروط/بلدية ميس الجبل، غير منشور.

^{١٣} القانون الأساسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٦ مؤرخ ٢٤ مارس ٢٠١٦ يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة. مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن. متوفر عبر:

<https://legislation-securite.tn/ar/law45656/>

هذه المعلومات للإضرار بمصالح الدولة العليا وبالتالي المجتمع. فيجب أن يكون الاستثناء على المعلومات ذات الصلة بهذه المصالح نسبياً بحيث يتم الكشف عنها عندما تقتضي المصلحة العامة ذلك لما فيها من إيجابيات مفادها إبراز مكامن الخلل في الدولة وكيفية إدارتها للأموال العامة

مدى تطابق نص المادة ٥ من القانون مع مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود والقدرة على تطبيق الاختبار الثلاثي الأبعاد (اختبار المصلحة العامة) في ظل النص الحالي

صاغ المقرر الخاص لحرية الرأي والتعبير للأمم المتحدة تقريراً توجه به إلى لجنة حقوق الإنسان في العام ٢٠٠٠ وقد تضمن هذا التقرير تسعة مبادئ أساسية أوصى بإعمالها عند إقرار قانون وطني ينظم ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات. هذه المبادئ هي: الكشف عن أقصى قدر من المعلومات، الالتزام بالنشر، تعزيز ثقافة الانفتاح داخل الحكومة، نطاق الاستثناءات المحدود، عمليات النشر سبيل الحصول على المعلومات، التكاليف، الاجتماعات المفتوحة، الأسبقية للكشف عن المعلومات، توفير الحماية للمخبرين/كاشفي الفساد.^{٤٤}

يقتصر تركيزنا على مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود بشكل خاص لارتباطه بموضوع وأهداف هذه الورقة، وهو من المبادئ المستقاة من القانون الدولي ومختلف المواثيق الدولية التي تتناول الحق في الوصول إلى المعلومات.

يتطلب مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود أن تكون الاستثناءات على الحق في الوصول إلى المعلومات ضيقة وواضحة وخاضعة للاختبار الثلاثي الأبعاد يُعرف بـ «اختبار المصلحة العامة»، يتم إجراؤه بصورة دقيقة في ضوء سلطة الإدارة الاستثنائية في الكشف عن المعلومات أو عدمه، وذلك في كل حالة على حدة ليتسنى للإدارة عدم إتاحة المعلومات المطلوبة إن كان لذلك من مقتضى.^{٤٥}

في إطار تطبيق هذا المبدأ، يقتضي التوقف على طبيعة المعلومات ومضمون المستندات المطلوبة وليس عنوانها أو شكلها أو نوعها، والتحقق من أن الاستثناءات تتوافق مع اختبار المصلحة العامة، بمعنى أن حجب معلومة معينة تقع في دائرة الاستثناء يوجب على المرجع المختص في الإفصاح عن المعلومات أن يتحقق من مدى توافر الشروط التالية مجتمعة:

١. أن يرتبط الاستثناء بمصالح مشروعة محمية بموجب القانون ومحددة بمدة زمنية معينة قد تطول أو تقصر بحسب الحالة، بحيث ينتهي الهدف من حجب المعلومة بإنهاء هذه المدة، فيضحي الكشف عن المعلومة المحجوبة سابقاً مباحاً قانوناً؛

٢. أن يساهم الاستثناء في درء ضرر جسيم قد يطال هذه المصالح أو يُهدّد وجودها، ولا يمكن إصلاحه؛ و

٣. أن يُرجح كفة درء الضرر اللاحق بهذه المصالح المشروعة في كل مرة يكون فيها هذا الضرر جسيماً لدرجة تستوجب الحماية الأكبر على حساب الحق في الوصول إلى المعلومات، أي أن يكون الضرر أكبر من المصلحة العامة المترتبة على نشر هذه المعلومات؛ فتصبح المصلحة العامة في عدم إتاحة المعلومات المطلوبة.

انطلاقاً مما تقدم، وتبعاً لكون مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود يتطلب سلطة استثنائية تتيح للإدارة إمكانية إجراء اختبار المصلحة العامة، فإنه لا بد من الإشارة إلى أن مفهوم السلطة الاستثنائية يتناقض مع مفهوم السلطة المقيدة في المدى الذي يجوز فيه إطلاق يد الإدارة في اتخاذ قرار إيجابي أو سلبي بخصوص أمر معين. ففي حين أن السلطة الاستثنائية تجيز للإدارة حرية اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً تبعاً لكل حالة على حدة وكل ظرف من الظروف، إلا أن السلطة المقيدة توجب على الإدارة صاحب القرار اتباع مسلك معين بقوة القانون دون أن يكون لها حرية الاختيار في القيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل معين.

أما في ما يتعلق برقابة القاضي الإداري، فيقتضي الإشارة إلى أن هذه الرقابة لا يمكن أن تتناول مطلقاً عنصر الملاءمة في كل مرة تكون فيها سلطة الإدارة استثنائية، فلا يمكن للقاضي الإداري أن يناقش الإدارة في تصرفها كما لو كان رئيسها التسلسلي، وإنما يقتصر دوره على مراقبة شرعية القرار المتخذ ومدى مراعاته لقواعد الصلاحية والشكل، فضلاً عن مدى ارتكازه على أسباب صحيحة وابتغاء النفع العام والتقيّد بالهدف الذي توجاهه المشرع. أما عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة بموجب القانون، ففي هذه الحالة يكون عنصر الملاءمة عنصراً من عناصر الشرعية الإدارية التي يمارس القاضي الإداري رقابته عليها أي أنه يتحقق من الظروف والوقائع الواجب توافرها لاتخاذ القرار الإداري.^{٤٦}

وفي إطار نص المادة ٥ من القانون ٢٠١٧/٢٨ الحالي المُقيّد لسلطة الإدارة، يقتضي الإشارة إلى أنه ليس للإدارة إجراء اختبار المصلحة العامة سواء بالنسبة للبنود التي ينطبق عليها وصف الاستثناء النسبي أم الاستثناء المطلق. فهذه المادة لا تتيح للإدارة إمكانية درس كل طلب على حدة وتحديد ما إذا كان يمكن الإفصاح عن المعلومات التي تندرج ضمن نطاقها، وإنما تتيح لها بصورة ضمنية التوسع في تفسير مضمون هذه المادة والامتناع عن الإفصاح عن المعلومات تحت ذريعة اندراجها

^{٤٤} تقرير المقرر الخاص لحرية الرأي والتعبير للأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المرفق الثاني؛ حق الجمهور في أن يعرف: مبادئ تتعلق بقوانين حرية تدفق المعلومات، من ص ٦٥ إلى ص ٧٤. E/CN.4/2000/63. متوفر باللغة العربية عبر: <https://undocs.org/ar/E/CN4/2000/63>.

^{٤٥} انظر التعليق العام رقم ٣٤ الصادر عن لجنة حقوق الإنسان حول المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للمزيد من المعلومات حول الاستثنائية ومبدأ التناسب في تطبيق اختبار المصلحة العامة، متوفر عبر: <https://digitallibrary.un.org/record/2715606?ln=ar>.

^{٤٦} الراحل القاضي الدكتور يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٧، ص ٢٩٩ وما يليها.

ضمن أحد الاستثناءات الواردة ضمنها. يبقى أمام صاحب العلاقة اللجوء إلى الجهات المختصة لإجراء رقابتها على سلطة الإدارة المقيدة في هذا الخصوص.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن رقابة القاضي الإداري على قرار الإدارة السبلي المتضمن عدم الإفصاح عن المعلومات تقتصر على تحديد ما إذا كان قرار الرفض هذا يتناول أحد الموضوعات التي يمتنع على الإدارة الإفصاح عنها، أي أن سلطة القاضي الإداري في إبطال قرار الرفض لا تتحقق إلا في حال تعسف الإدارة أو اعتبارها عن خطأ بأن المعلومات المطلوب الاطلاع عليها تندرج ضمن أحكام هذه المادة.

أما الصعوبة التي يواجهها القاضي الإداري في إطار إجراء رقبته هذه فتكمن في الحالات التي تُعفى منها الإدارة من موجب تعليل القرارات الإدارية غير التنظيمية عملاً بأحكام المادة ١٢ من القانون ذاته. ومن ضمنها قرار الرفض الصريح أو الضمني المتعلق بعدم الإفصاح عن المعلومات الواردة في المادة ٥ المذكورة. علماً أنه يقع على عاتق الإدارة عبء إثبات أن المعلومات المطلوب الاطلاع عليها تندرج ضمن أحد الاستثناءات الواردة في هذه المادة. ولا يمكن في مطلق الأحوال تذرع الإدارة بالسرية مثلاً لمنع القاضي الإداري من ممارسة رقبته هذه.

وهذا الأمر تم تكريسها قبل صدور القانون رقم ٨٠١٧/٢٨ بسنوات عديدة. وذلك حين اعتبر مفوض الحكومة لدى مجلس شوري الدولة اللبناني في مطالعته المتعلقة بالقرار رقم ٧١٩ تاريخ ١٩٦٢/٨/٣١ (فاروجيان طوروسيان ضد الدولة) ما حرفيته «... مجلس شوري الدولة لا يقبل أن تذرع الإدارة بصورة استنسابية بأسرار يقال أنها أسرار تهم الدفاع الوطني وبأن تمتنع بالتالي عن إبراز الملف أو الاستعلامات المطلوبة. ففي هذه الحالة لا يمكن للمجلس أن يناقش مثل هذا الرفض. ولكن ليتمكن من أن يكون عناصر اقتناعه يمكنه أن يطلب من السلطات المختصة جميع الإيضاحات اللازمة، وبأنواع خاص «عن طبيعة المستندات المنع عنها وعن دوافع تقيدها...»^{١٧}.

وفي القرار رقم ٩٠٣ تاريخ ١٩٦٧/٥/١٥ استند مجلس شوري الدولة إلى لائحة المستدعي ضدها لاعتبار أن جميع المنشورات الصادرة عن جمعية برج المراقبة بأية لغة كانت وبأية بلاد صدرت، ممنوعة من الدخول إلى الأراضي اللبنانية لأن من شأنها بث الدعاية الصهيونية ومس الشعور الديني والقومي وتعكير صفو السلام. هذا وقد علل قراره بأن المادة ٥٠ من قانون المطبوعات تنص على مصادرة المطبوعات الأجنبية بقرار من وزير الأنباء والإرشاد إذا كان فيها ما يخل بالأمن العام أو يمس بالشعور القومي، وأن هذه المادة تقيد التدبير بشروط تتعلق بالوقائع التي يستند إليها وبأن هذه الوقائع تؤدي إلى الإخلال بالأمن العام أو إلى المساس بالشعور القومي. لذلك وانطلاقاً من صلاحية هذا المجلس في مراقبة توافر هذه الشروط، أكد على أنه «يجب النظر في تحقق شرط المساس بالشعور القومي أو الإخلال بالأمن العام إلى مجمل ما تتضمنه المطبوعات وإلى المبادئ التي يعتمدها المؤلف أو الجمعية التي تصدرها وأن ما قد يرد فيها من فقرات أو تعابير تدليلاً على ما يغايرها إنما يقصد به تغطية الأهداف الحقيقية تسهياً لتسريب هذه الأهداف في الوسط الذي يدمجها والمجتمع الممنوعة من الانتشار فيه»^{١٨}.

من هنا يمكن القول أن تعديل نص المادة ٥ من القانون ٨٠١٧/٢٨ بهدف منح الإدارة المختصة سلطة استنسابية تتيح لها إجراء اختبار المصلحة العامة في مرحلة سابقة لقبول أو لرفض إتاحة المعلومات المطلوبة، يتيح للقاضي الإداري إمكانية التحقق من مدى صحة الأسباب التي دفعت الإدارة إلى التوصل لنتيجة احتمال وقوع الضرر الجسيم في حال إتاحة المعلومات المطلوبة. هنا تكون الرقابة القضائية والرقابة الإدارية المتمثلة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (في إطار المراجعة الإدارية اللازمة المسبقة) بمثابة ضمان لعدم تعسف الإدارة في إطار ممارستها لصلاحياتها الاستنسابية.

لذلك، يقتضي تعديل نص المادة ٥ المذكور تماشياً مع أحكام الدستور اللبناني والتزامات الدولة اللبنانية الدولية المتجسدة بمبدأ نطاق الاستثناءات المحدود، وذلك بما يكفل الممارسة الفضلى للحق في الوصول إلى المعلومات، ويؤمن دراسة كل طلب على حدة، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يلي^{١٩}:

الطلبات التافهة أو الكيدية أو التي تقدم بسوء نية

يعتبر الطلب تافهًا أو كيديًا إذا شكل جزء من نمط سلوك يرقى إلى إساءة استخدام الحق في الوصول إلى المعلومات كأن يتقدم بعدد مفرط من الطلبات لغرض آخر غير الحصول على المعلومات أي على سبيل الازعاج ووضع عبء مقصود على الإدارة المعنية. فالغاية من القانون رقم ٨٠١٧/٢٨ هي ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات شرط عدم التعسف بممارستها، ويدخل ضمن هذا المفهوم طلب الحصول على مستندات غير محددة تحديداً دقيقاً وواضحاً من حيث الموضوع أو التاريخ، أو طلب مستندات محددة بدقة وإنما بأعداد كبيرة أو حتى معلومات يمكن الوصول إليها بسهولة عن أي طريق آخر كان تكون هذه المستندات قد سبق نشرها في الجريدة الرسمية أو أي وسيلة أخرى متاح الوصول إليها من قبل الجميع دون تعطيل عمل الإدارة لتأمينها^{٢٠}.

^{١٧} مفوض الحكومة لدى مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٧١٩ تاريخ ١٩٦٢/١٠/٣١، فاروجيانطوروسيان/الدولة، متوفر عبر: <http://www.legallaw.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RulID&59586&type=list>

Conseil d'Etat, Section, 11 mars 1955, Secrétairé d'Etat à la guerre/ Sieur Coulon, legifrance

Conseil d'Etat, Assemblée, 6 novembre 2002 Moon Soon Muyng, legifrance

^{١٨} شوري، قرار رقم ٩٠٣ تاريخ ١٩٦٧/٥/١٥، متوفر عبر:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RulID&53750&type=list>

وبالمعنى ذاته: محكمة الاستئناف الكنديّة، وزير البيئة الكندي/مفوض المعلومات الكندي، القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/١٢/١٤، الفقرة ٢٣، متوفر باللغة الإنجليزية عبر:

https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/canada_canada-minister-of-environment-v- canada-information-commissioner

في القضية التي عُرضت أمام محكمة الاستئناف الفيدرالية الكنديّة، خلصت الهيئة الحاكمة إلى ضرورة الكشف الكلي عن المعلومات المطلوبة لعدم قدرة الوزير على تقديم أسباب كافية تبرر ما إذا كان الجزء الذي لم يتم الإفصاح عنه خاضعاً للاستثناءات المنصوص عنها قانوناً.

^{١٩} Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy, FOIP Guidelines and Practices (2009), Chapter 4: Exceptions to the Right of Access, p. 95. Available at: <https://www.servicealberta.ca/foip/documents/chapter4.pdf>

^{٢٠} نصت المادة ٢ من المرسوم التطبيقي رقم ٢٠٢٠/٦٩٤٠ لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٧ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨ على الآتي: «أ - يعتبر من قبيل الإساءة في استعمال الحق، كل طلب ذي طابع متكرر أو منهجي غير مبرر، وكل طلب يرمي إلى الاستحصال أو الاطلاع على معلومات أو مستندات، غير محددة أو غير واضحة أو عن فترات زمنية غير محددة أو طويلة

في القضية التي عرضت أمام مجلس شوري الدولة في إطار الطعن بقرار رفض الطلبين المقدمين إلى وزارة الداخلية والبلديات وهيئة إدارة السير والمركبات^{٢١} الإفصاح عن المعلومات المطلوبة، اعتبرت الهيئة الحاكمة «أن المشتري لم يرسم حدود واضحة لإطار تنفيذ الحق في الوصول إلى المعلومات المكرس بموجب القانون لرغبته في إرساء وتفعيل مبادئ الشفافية في عمل الإدارة. إلا أن إجتهااد هذا المجلس وحرصاً منه على التوفيق بين حق المواطن في متابعة عمل الإدارة عن قرب والإطلاع على المعلومات التي تهّمه والموجودة في حوزتها وحق هذه الأخيرة من جهة أخرى بتسيير عملها دون إلهاء أو تأخير لتحقيق المصلحة العامة، حدّد، في معرض نظره في مراجعات مماثلة في موضوعها للمراجعة الحاضرة، مفهومه للشروط الواجب توفرها في طلب صاحب العلاقة كما ومفهومه للتعسف في استعمال الحق، فقضى بأن يُبيّن صاحب العلاقة بوضوح القرارات المطلوبة إما بأرقامها أو بتاريخ صدورهما أو بتعيين فترة محددة صدرت خلالها، وأن تكون هذه المدة الزمنية معقولة، أو بموضوعها، وألا يؤدي طلبه هذا إلى إرهاق موظفي الإدارة المعنية وتعطيل المرفق العام الإداري وشل عمله»^{٢٢}. إلا أن ذلك قد يؤدي إلى الاستخدام التعسفي من قبل الإدارات للنص القانوني الذي يسمح برفض طلبات المعلومات إذا ما كانت هذه الطلبات يمكن أن تندرج في إطار التعسف في استعمال الحق، وهو ما يُبيّن ضرورة نشر المعلومات والإحصائيات ذات الصلة برفض طلبات المعلومات لاندرجها في إطار التعسف في استعمال الحق للجمهور. ويفضل أن يكون ذلك ضمن التقرير السنوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لتكون بمثابة إجراء وقائي يلزم الإدارة بعدم التعسف في استخدام هذا القرار من قبل مجلس شوري الدولة لرفض طلبات المعلومات.

الوصول الجزئي إلى المعلومات التي لا تندرج ضمن الاستثناءات

في هذه الحالة يقتضي على الإدارة المختصة حجب المعلومات الشخصية أو الحساسة أو السرية عن طريق إلزائها أو حذفها من المستند المطلوب، حتى وإن اتخذت الشكل الإلكتروني، مع ضرورة إعلام صاحب العلاقة بهذا الحذف ووضع علامة مكان وجودها ومن ثم وضع تبرير مفصل عن ضرورة حذفها. وذلك بموجب المادة ١٧ من القانون التي تنص على أنه «إذا تمت الموافقة على الطلب، فعلى الموظف المكلف أن يمكن طالب المعلومات من الحصول على المعلومات المطلوبة التي بينها في طلبه، وإذا احتوى الطلب على أكثر من معلومة مطلوب الاطلاع عليها، يجوز للموظف المكلف السماح للطالب بالوصول إلى جزء من المعلومات إذا ما كانت المعلومات الأخرى تدخل في نطاق الاستثناءات المحددة في هذا القانون مع مراعاة حقوق الملكية الفكرية».

اختبار الضرر

يتم تطبيق هذا الاختبار عند دراسة مدى توافر الشرط الثاني من اختبار المصلحة العامة الذي عرضنا له في ما سبق والذي يستوجب أن يكون الضرر الناتج عن إتاحة المعلومة الخاضعة للاستثناء ضرراً جسيماً وليس عادياً. يتيح اختبار الضرر هذه إمكانية رفض الوصول إلى كامل المستند المطلوب أو جزء منه إذا كان من المتوقع بشكل معقول أن يؤدي الكشف أو الإفصاح عنه إلى الإضرار بمصلحة عامة أو خاصة معينة. هذا الاختبار يتطلب تحقق الشروط الآتية مجتمعة^{٢٣}:

- أن يكون الضرر حقيقياً ويمكن تصوره أي متوقفاً؛
- أن يكون الضرر أكيداً وحالاً أو مستقبلاً، وليس مجرد حذر غير مبرر؛
- أن يتجاوز الضرر عتبة معينة بأن يكون جسيماً وليس مجرد إنزعاج؛
- أن يكون هناك علاقة سببية بين الكشف أو الإفصاح عن المعلومات المطلوبة والضرر المتوقع، أي أن يكون هنالك تهديداً أو ضرراً مباشراً ومحدداً ناتجاً عن الكشف أو الإفصاح عن المعلومات المطلوبة.

اختبار المصلحة العامة

يشكل هذا الاختبار عملية توفيقية بين الضرر الذي يمكن أن يتحقق في حال الإفصاح عن المعلومات والمصلحة المتأتبة من الإفصاح عنها. وبهذا المعنى إذا كانت المصلحة في الكشف أو الإفصاح عن المعلومات أكبر من المصلحة في عدم الإفصاح عنها عندها يقتضي قبول الطلب المقدم من قبل صاحب العلاقة وتزويده بالمعلومات المطلوبة.

من هنا يمكن القول بأن نجاح هذا الاختبار يتوقف على إجراء فحص دقيق للحالة المعروضة أمام الإدارة المختصة ومدى انطباقها على إحدى الاستثناءات الواردة في القانون ومن ثم بحث إمكانية نشر المعلومات المطلوبة، ومدى مصلحة صاحب العلاقة أو الجمهور في معرفة المعلومات المطلوبة. هذا الاختبار يشكل استثناء على الاستثناء إذ أن هنالك في

بشكل غير مبرر، من شأنه أن يعرقل عمل الإدارة وسير المرفق العام. كذلك يعتبر من هذا القبيل، عدم إعطاء طالب المعلومات الإيضاحات اللازمة التي تطلبها منه الإدارة ضمن المهلة القانونية وفقاً للفقرة ١٤/د من المادة ١٤ من هذا القانون، أو رفض طالب المعلومة دفع النفقات المتوجبة عليه في معرض طلبات سابقة تمت إجابتها.

ب - إن ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات وفقاً لأحكام القانون لا تحول دون لجوء صاحب العلاقة إلى الطرق والوسائل الأخرى التي تنص عليها القوانين والأنظمة للاستحصل على المعلومات».

٢١ تضمن كل من الطلبين واحداً وعشرين طلباً، معظمها مشترك بين الطلبين، من بينها طلب نسخ عن قوانين ومراسيم واستشارات ومحاضر اجتماعات وجلسات غير محددة التاريخ والفترة الزمنية المتعلقة بها أو موضوعها وملفات إدارية كاملة متعلقة بموضوع معين، إضافة إلى طلبات غير محددة بشكل واضح ويتفرع منها طلبات جديدة.

٢٢ شوري قرار رقم ٢٠٢٠-٢٠٢١/٧٦، حسين توفيق غندور/الدولة وهيئة إدارة السير والآليات والمركبات، غير منشور.

جاء في متن القرار: «وبما أن طلبات المستدعي كما وردت إلى الإدارتين المعنيتين لا تكلف مع القواعد القانونية المقررة لحق الوصول إلى المعلومات وأهمها ما هو منصوص عليه في المادة الأولى من القانون أي عدم الإساءة في استعمال الحق، لأن الاستجابة إلى طلبه، نظراً لكمية المعلومات المطلوب تبيانها وحجم وكثافة المواضيع المطلوب الإطلاع على ملفاتها، من شأنه إغراق موظفي الإدارة بالمعاملات وشل عملهم، وبالتالي إعاقة حسن سير المرفق العام، الأمر الذي يبدو بعيداً كل البعد عن الغاية التي سما إليها المشرع من خلال قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، فإنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتحول الإجازة المعطاة لكل معني بالوصول بكل شفافية إلى معلومة تثير اهتمامه إلى عبء ملقى على الإدارة بإبلاغ كل قرار يصدر عنها لكل مواطن بصورة فردية. وبما أنه بالتالي فإن طلب المستدعي بالشكل والمضمون المقدم به يعد، وفقاً لمفهوم اجتهد مجلس شوري الدولة في هذا الموضوع، تجاوزاً لحقه في طلب الحصول على هذه المعلومات لابتعاده عن المنطق والمعقول، مما يقتضي معه رد المراجعة في الأساس لعدم وقوعها في محلها القانوني الصحيح».

يذكر أنه تم تعديل المادة الأولى من القانون بموجب القانون رقم ٢٠٢١/٢٣٣ وأصبحت تنص صراحة على عدم تطلب توافر الصفة والمصلحة بطلب المعلومات على عكس اجتهد مجلس شوري الدولة أعلاه.

٢٣ Exceptions to the Right of Access, Freedom of Information Guidelines and Practices, 2009, Harm Test, Pg. 99. Available at: <https://www.servicealberta.ca/foip/documents/chapter4.pdf>

بعض الأحيان معلومات حساسة أو سرية من المهم الكشف عنها ونشرها تعزيزاً لمبدأي الشفافية والمساءلة لتسهيل وتسيير المحاسبة. فعلى سبيل المثال، إن الكشف عن البنود المالية المدرجة في العقد المبرم بين شخص من أشخاص القانون العام وشخص من أشخاص القانون الخاص، قد يلحق الضرر بهذا الأخير في عملية التفاوض على سعر أعلى مع عملاء آخرين في المستقبل حول الخدمة ذاتها. إلا أن ضرورة مراقبة العمل الوزاري وكيفية الانفاق العام توجب على الإدارة المختصة الإفصاح عن هذه المعلومات إلى دافعي الضرائب بشكل خاص والجمهور بشكل عام كون مصلحتهم في معرفة كيفية صرف الأموال العمومية تفوق مصلحة المتعاقد مع الإدارة^{٢٤}.

وفي قضية عُرضت على محكمة العدل العليا البريطانية التي تتمحور واقعاتها حول طلب معلومات تطال مخصصات أعضاء مجلس العموم البريطاني، خلصت المحكمة حينذاك في المفاضلة بين الحق في الخصوصية وحماية البيانات الشخصية وبين الحق في الوصول إلى المعلومات واعتبرت أن المصلحة العامة المشروعة توجب الكشف عن هذه المعلومات كون المخصصات تدفع من أموال دافعي الضرائب ومن حق الجمهور معرفة كيفية صرف أموالهم^{٢٥}.

وفي قضية أخرى عُرضت على محكمة العدل الأوروبية بعد أن رفضت المفوضية الأوروبية الكشف عن المعلومات المتعلقة بنوع محدد من المبيدات المستخدمة في السوق الأوروبية بحجة أن المعلومات المطلوبة تعتبر جزءاً لا يتجزأ من السر التجاري وحقوق الملكية الفكرية لإحدى الشركات، وأن نشر هكذا معلومات قد يؤدي إلى نسخ أساليب الإنتاج من قبل الشركات المنافسة، خلصت المحكمة في حكمها إلى تغليب المصلحة العامة في الكشف عن المعلومات في كل مرة يتبين فيها أن الطلب يتعلق بمعلومات حول الانبعاثات البيئية بالاستناد إلى اتفاقية آر هوس^{٢٦}، حتى ولو كان ذلك يقوّض المصالح التجارية وحقوق الملكية الفكرية لأحد الأشخاص، سواء الطبيعيين أم القانونيين^{٢٧}.

الخلاصة

يقتضي تعديل نص المادة ٥ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات بما يتواءم مع المعايير الدولية ومبدأ نطاق الاستثناءات المحدود، بحيث يقتضي إحلال سلطة الإدارة الاستثنائية محل سلطاتها المقيمة. علماً أن هذه السلطة الاستثنائية ليست مطلقة وإنما يقتضي أن تتوقف على ما يصل إليه اختبار المصلحة العامة من نتائج. وكل ذلك بغية تعزيز معايير حكم القانون التي توجب على السلطات والإدارات مراعاة الضوابط والتوازنات (Checks and Balances). بالإضافة إلى مراعاة المصلحة العامة ووضعها في صلب قراراتها الإدارية، خاصة في بلد مثل لبنان حيث يكثر فيه الفساد وتتضارب فيه المصالح بحيث تتقدم المصالح الشخصية على المصلحة العامة في أغلب الأحيان.

وتتلخص المعايير والمبادئ التي يجب على الإدارة اعتمادها والالتزام بها بالتالي:

- الغرض من القانون
- المصالح التي يهدف القانون إلى حمايتها وموازنتها
- طبيعة المستند وأهميته
- إمكانية حذف المعلومات الخاصة أو الحساسة أو السرية من المستند المطلوب
- السوابق والاجتهادات القضائية الوطنية والدولية في الإفصاح عن معلومات مماثلة في حالات مماثلة
- ثقة الجمهور بالإدارة المعنية
- تاريخ المستند وقدمه (عمره)
- الحاجة المبتغاة من الإفصاح عن المستند

وفي حالات كثيرة، يعتبر الحق في الوصول إلى المعلومات التي يشملها الاستثناء ضرورياً:

- للكشف عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو جرائم الحرب أو التحقيق فيها، أو لمقاضاة مرتكبيها، ما لم يضر ذلك بالمصلحة العامة
- عندما يلحق الضرر بالمصالح المحمية بسبب تهديد خطير للصحة أو السلامة أو البيئة أو فعل إجرامي
- عند انقضاء فترة زمنية معينة يزول معها الضرر
- عند غياب الضرر الجسيم مع وجود مصلحة في الإفصاح عن المعلومات (إختبار المصلحة العامة)، أي عندما تكون المصلحة في الإفصاح عن المعلومات أكبر وأكثر أهمية من المصلحة المطلوبة حمايتها

في الرقابة السابقة على قرارات الإدارة المعنية بطلبات المعلومات التي تندرج ضمن الاستثناءات الواردة في المادة ٥ من القانون

إن ممارسة السلطة الاستثنائية ليست مجرد إجراء شكلياً، فالإدارة المختصة ملزمة بإثبات مراجعتها للمستندات المطلوبة، وبيان المعايير والمؤشرات التي استندت إليها لاتخاذ قرارها بالقبول أو الرفض، والأسباب الموجبة لذلك في معرض طلب معلومات تدخل ضمن نطاق الاستثناءات الواردة في المادة ٥ من القانون. هذا القرار يقتضي أن يكون عرضة للتدقيق

Access Info Europe, Defending and promoting the Right of Access to Information in Europe, Exceptions. Available at: <https://www.access-info.org/2009-08-21/exceptions>

^{٢٥} حكم محكمة العدل العليا البريطانية، «ضابط الشركات (Corporate Officer) في مجلس العموم ضد مفوض المعلومات، هينز بروك، بن ليمان ومايك أنجود-توماس»، ٢٠٠٨/٥/١٦، الفقرة ١٥. متوفر باللغة الإنجليزية عبر:

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/1084/html/>

^{٢٦} حكم محكمة العدل الأوروبية، «ستيشنغ غرينيس هولندا وشبكة بيسيتسايد أكشن ضد المفوضية الأوروبية»، ٢٠١٣/١١/٨، الفقرة ٣٧. متوفر باللغة الإنجليزية 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=>

^{٢٧} المرجع السابق، الفقرة ٣٨.

بمعنى آخر، إذا وافقت الإدارة أو رفضت الإفصاح عن إحدى المعلومات المشمولة بالاستثناءات، عندها يقتضي أن لا يكون قرارها هذا نافذاً بحد ذاته ما لم يقترن بموافقة هيئة رقابية مستقلة تمارس رقابتها المباشرة على الظروف القانونية والواقعية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرارها على ضوء اختبار المصلحة العامة. ويجب أن تتجسد هذه الموافقة بصيغة القرار. وتبعاً لذلك، يكون قرار هذه الهيئة وحده بمثابة القرار النافذ تحت رقابة القضاء المختص. تساهم هذه الطريقة في تعزيز الضمانات والضوابط التي تمنع وأو تحد من قدرة الإدارة على التعسف في ممارسة سلطتها الاستثنائية أو نسبة وقوع الإدارة في خطأ؛ وهو إحدى المخاوف التي دفعت بوزارة العدل اللبنانية إلى الطلب من مجلس النواب بسحب التعديل الذي سبق وأن تم عرضه على الهيئة العامة للمجلس لإقراره والذي تضمن نصاً يتيح للإدارة تطبيق اختبار المصلحة العامة، ليعود المجلس من بعدها ويقر القانون ٢٠٢٣/٣٣ المعدل لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات دون إعطاء الإدارة سلطة استثنائية تتيح لها إجراء اختبار المصلحة العامة، وذلك نزولاً عند رغبة وزارة العدل.

ففي كندا، على سبيل المثال، تنص المادة ٦ في فقرتها الأولى من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات الكندي على أنه «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»^{٢٨}. فهنا قد أحال القانون الكندي على جهة رسمية أخرى للتقرير بشأن طلب معلومات وذلك لضمان عدم تعسف الإدارة في ممارسة صلاحيتها.

في لبنان، هذه الهيئة يُمكن أن تكون «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» التي أناطها المشرع بموجب قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ذاته السهر على ضمان حسن تطبيقه، بالإضافة إلى صلاحيات خاصة من ضمنها تلقي المراجعات الإدارية الإلزامية المسبقة (Recours Administratif Préalable Obligatoire – RAPO) قبل اللجوء إلى القضاء الإداري، علمًا أن إنشاء هذه الهيئة تأخر ثلاث سنوات من بعد صدور قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، إلى أن تم إنشائها بموجب القانون رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٣/٥/٨ وتعيين أعضائها من قبل مجلس الوزراء مع بداية العام ٢٠٢٤.

وبالمعنى ذاته، فإن أي قرار إداري يتضمن الإفصاح أو عدم الإفصاح عن أحد المستندات التي تندرج ضمن المادة المذكورة يقتضي أن يتوقف نفاذه على قرار «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» المناط بها بموجب هذا القانون ضمان الممارسة الفضلى لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات. ويشترط في هذه الرقابة أن يكون قرار الهيئة «إلزامي وملزم» للإدارة مُصدرة القرار الأول وذلك تجنباً للإفصاح عن معلومات حساسة وسرية وخاصة لا يجب الإفصاح عنها في حال أخطأت الإدارة في تقديرها عند تطبيق اختبار المصلحة العامة.

هنا تكون الرقابة مزدوجة على البيانات ومن قبيل إعادة النظر في القرار الإيجابي أو السلبي الصادر عن الإدارة المختصة للحد من تعسف الإدارة في منح امتياز إلى صاحب العلاقة ينعكس سلباً على المصلحة العليا في بقاء المعلومة محجوبة عن الكافة، ولضمان ممارسة الإدارة لسلطتها الاستثنائية بعناية كافية ولغرض يخدم القانون وللتحقق من أن الإدارة لم تخطئ في التقدير. كما أن من شأن هذه الرقابة المزدوجة أن تمنع الإدارة من تحقيق منافع شخصية بعيدة كل البعد عن المصلحة العليا للمجتمع.

في هذه الحالة، تبرز الهيئة الإدارية المستقلة المحددة في قانون «إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» كالمراجع الوحيد القادر على اتخاذ القرار النهائي الملزم للإدارة في ما يتعلق بطلب المعلومات التي تندرج ضمن الاستثناءات والتي يقتضي أن تخضع إلزاماً لرقابتها. كما يترتب على ذلك، أنه يمكنها أن تبت بالأمر لجهة شرعيته وملائمته على حد سواء، وبالتالي فإن قرار «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» يحل حتماً محل القرار الأولي الصادر عن الإدارة سواء وافق الإدارة في قرارها حجب المعلومات أو أُلزمها إتاحة المعلومات، ليكون من بعدها قرار الهيئة خاضعاً لرقابة مجلس شورى الدولة.

أهمية هذه الآلية تكمن في تعزيز دور «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» وتوسيعه ليشمل المعلومات المستثناة بموجب القانون فيتمارس رقابتها اللاحقة على كيفية تطبيق الإدارة لاختبار المصلحة العامة قبل نفاذ قرارها، ولا يكون هذا القرار الأخير نافذاً إلا في حال تطابق مع قرار الهيئة. وهنا تجدر الإشارة إلى أن استبعاد الرقابة السابقة للهيئة كتعليق قرار الإدارة المختصة على استشارة للهيئة بصورة مسبقة لاتخاذ قرارها لا يحقق الغاية المبتغاة من هذه الرقابة لا سيما وأن الاستشارة، سواء الاختيارية أو الإلزامية، لا تكون ملزمة بنتيجتها بحيث يبقى للإدارة المختصة عدم الأخذ بمضمونها.

فمن صلاحيات «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد»، كما نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ على أنها تتولى:

١. استلام الشكاوى المتعلقة بتطبيق أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والتحقيق فيها وإصدار قرارات بشأنها، وفقاً لأحكام المادة ٢٣ من نفس القانون
٢. إبداء المشورة للسلطات المختصة بشأن كل مسألة تتعلق بتطبيق أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات
٣. وضع تقرير سنوي يتضمن، بصورة خاصة، الصعوبات الهامة التي تعترض وصول الأشخاص إلى المعلومات بالنسبة إلى مختلف فئات المستندات، وتقارير خاصة حول مواضيع هامة عند الاقتضاء
٤. المشاركة في تثقيف المواطن وبلورة وعيه حول أهمية الحق في الوصول إلى المعلومات وأصول ممارسته، والإسهام في تدريب الموظفين والمسؤولين في الإدارة على كيفية وأهمية تمكين الأفراد من الحصول على المعلومات

^{٢٨} قانون الحق في الوصول إلى المعلومات الكندي، المادة ١٦ (١) منه. متوفر باللغة الإنجليزية عبر: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A.1-pdf>

^{٢٩} قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، قانون رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨، منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٤.

يتبين من هذه المادة أن الهيئة تتولى، بالإضافة إلى البت بالشكاوى، منهم استشارية وتشريعية وتثقيفية، الأمر الذي يؤكد على دورها الفاعل والفعال في تأمين حسن تنفيذ هذا القانون.

أما في ما يتعلق بالمهل، فليس هنالك ما يحول دون إخضاع الهيئة لمهل قصيرة تختلف عن تلك المنصوص عنها في القانون بالنسبة للمعلومات والمستندات التي لا تندرج ضمن أحكام المادة هـ من القانون. وفي مطلق الأحوال، يقتضي أن تكون قرارات الهيئة الإدارية قابلة للطعن أمام مجلس شوري الدولة الذي يطبق بشأنها الأصول الموجزة^{٣٤}.

الاستنتاجات والتوصيات

إنّ الهدف من تطبيق مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود هو وضع الضوابط اللازمة لمنع الإدارة من ممارسة سلطتها بصورة تعسفية، ولضمان أكبر قدر ممكن من الوصول إلى المعلومات للجمهور تحقيقاً للمساءلة والمحاسبة واحتراماً للحق في الوصول إلى المعلومات كحق أساسي من حقوق الإنسان المكرسة دستورياً. وتراعي هذه الضوابط ليس فقط المسائل الموضوعية في ما يتعلق باختبار المصلحة العامة بل أيضاً المسائل الإجرائية كإحالة الإدارة لقرارها على «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد»، ويقع ذلك في صلب احترام حكم القانون في أي مجتمع ديمقراطي، فوجود سلطة مطلقة لأي سلطة أو إدارة يتناقض مع المبادئ الأساسية للنظم الديمقراطية التي تقوم على المساءلة والمحاسبة، وليس من الممكن مساءلة ومحاسبة أي سلطة أو إدارة عن أعمالها دون وجود الضوابط اللازمة للحد من صلاحياتها المطلقة.

إنّ المادة هـ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في نصّها الحالي لا تراعي الأسس القانونية التي يركز عليها مبدأ نطاق الاستثناءات المحدود ولا تسمح للإدارة بتطبيق اختبار المصلحة العامة على الطلبات المعروضة أمامها، علماً أن هذا الاختبار من شأنه أن يؤمن الكشف الواسع عن المعلومات والحد من إساءة استعمال السلطة في كل مرة تمتنع فيها الإدارة عن الإفصاح عن المعلومات بحجة اندراجها ضمن أحد الاستثناءات الواردة في النص. من هنا يمكن القول بأن نص المادة هـ المذكور يخالف الضمانة الدستورية للحق في الوصول إلى المعلومات والتزامات الدولة اللبنانية في هذا المجال. لذلك، نوصي بتعديل هذه المادة بطريقة تسمح للإدارة بتطبيق اختبار المصلحة العامة على أن يكون ذلك تحت رقابة «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» التي تبقى قراراتها خاضعة لمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة أمام مجلس شوري الدولة اللبناني، للحد من مخاوف الجهات الرسمية من وقوع الإدارة في خطأ الكشف عن معلومات تضر بالمصلحة العامة. كما يجب أن يترافق تعديل المادة هـ مع تعديل المادة ١٢ من القانون ذاته التي تعفي الإدارة من موجب التعليل في المواضيع التي تدخل ضمن الاستثناء وذلك كي لا تتناقض وكيفية تطبيق اختبار المصلحة العامة وما يُمثل من ضمانة لتعزيز حكم القانون.

٣٤. تنص المادة ١٠٣ من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني على أنه عند تطبيق الأصول الموجزة تطبق أصول المحاكمة العادية ما عدا الاستثناءات التالية:

- يجوز للأفراد أن يقدموا دعاوهم بدون قرار مسبق من السلطة الإدارية ويعفى استدعاؤهم من تعيين محام
- يجب على المقرر أن يحقق في الدعوى بأقرب مهلة ممكنة ولا تكون قراراته قابلة للاستئناف، أما المهلة المعينة للخصوم لتقديم دفاعهم أو جوابهم فتكون ثمانية أيام على الأقل وخمسة عشر يوماً على الأكثر، ولا يجوز تقديم أي رد على اللائحة الجوابية ولا الترخيص بتقديمها إلا بقرار من الهيئة
- يضع المقرر تقريراً موجزاً يرسله مع الملف إلى مفوض الحكومة، وعلى هذا الأخير أن يعيده مع مطالعته خلال ثمانية أيام إلى الرئيس، وللخصوم أن يقدموا ملاحظاتهم على تقرير المقرر ومطالعة مفوض الحكومة في مهلة خمسة أيام منذ تاريخ التبليغ، ويجب أن يحكم في القضية بدون إبطاء.

النص المقترح لتعديل المواد ه و ١٢ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات:

النص الحالي	النص المقترح
المادة ه: المعلومات التي لا يتيم الإفصاح عنها أ- تمتنع الإدارة عن الإفصاح عن المعلومات المطلوبة إذا تناولت المواضيع التالية: ١- أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام. ٢- إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري. ٣- حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية. ٤- الأسرار التي يحميها القانون كالمسر المهني لا تحول بنود السريّة المدرجة في العقود التي تجريها الإدارة، دون الحق في الوصول إليها، مع مراعاة أحكام المادة ه من القانون.	المادة ه: المعلومات التي تخضع لاختبار المصلحة العامة قبل الإفصاح عنها: أ- يجوز للإدارة أن تمتنع عن الإفصاح عن المعلومات المطلوبة إذا تناولت المواضيع التالية: ١- أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام. ٢- إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري. ٣- حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية. ٤- الأسرار التي يحميها القانون كالمسر المهني. ه- ما ينال من المصالح المالية والاقتصادية للدولة وسلامة العملة الوطنيّة. لا تحول بنود السريّة المدرجة في العقود التي تجريها الإدارة، دون الحق في الوصول إليها، مع مراعاة أحكام المادة ه من القانون.
ب- يمنع الاطلاع على المستندات التالية: ١- وقائع التحقيقات قبل تلاوتها في جلسة علنية، والمحاكمات السرية، والمحاكمات التي تتعلق بالأحداث والأحوال الشخصية، اما مضمون الملفات والدعاوى والمراجعات القضائية فلا تكون متاحة للاطلاع عليها الا وفق قوانين اصول المحاكمات المختصة. ٢- محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب او لجانه، ما لم يقرر خلاف ذلك. ٣- مداولات مجلس الوزراء التي يعطيها الطابع السري. ٤- المستندات التحضيرية والاعدادية والمستندات الإدارية غير المنجزة. ه- الآراء الصادرة عن مجلس شوري الدولة الا من قبل أصحاب العلاقة في إطار مراجعة قضائية.	ب- يجوز للإدارة أن تمنع الاطلاع على المستندات التالية: ١- وقائع التحقيقات قبل تلاوتها في جلسة علنية، والمحاكمات السرية، والمحاكمات التي تتعلق بالأحداث والأحوال الشخصية، اما مضمون الملفات والدعاوى والمراجعات القضائية فلا تكون متاحة للاطلاع عليها الا وفق قوانين اصول المحاكمات المختصة. ٢- محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب او لجانه، ما لم يقرر خلاف ذلك. ٣- مداولات مجلس الوزراء التي يعطيها الطابع السري. ٤- المستندات التحضيرية والاعدادية والمستندات الإدارية غير المنجزة.
المادة ١٢: الإعفاء من التعليل: أ- تعفى الإدارة من موجب التعليل القرارات الإدارية غير التنظيميّة في الحالات التالية: ١- أثناء قيام حالة الطوارئ. ٢- الظروف الاستثنائية المتمثلة في حالات الخطر الدائم التي تهدد عمل المؤسسات. ٣- أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام. ٤- إدارة العلاقات الخارجيّة للدولة ذات الطابع السري. ه- ما ينال من المصالح الماليّة والاقتصاديّة للدولة وسلامة العملة الوطنيّة. ٦- حياة الأفراد الخاصّة وصحتهم العقلية والجسدية. ٧- الأسرار التي يحميها القانون كالمسر المهني والسر التجاري مثلاً. ب- إذا زالت أسباب إعفاء الإدارة من التعليل أو في حالة قرار الرفض الضمني، يحق لصاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة القضائية، أن يطلب إطلاعه على أسباب القرار. وعلى السلطة المعنيتة أن تطلعه عليه دون إبطاء. يعتبر سكوت الإدارة على الطلب مدة شهرين بمثابة قرار رفض ضمني قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة.	في ما خلا طلبات المعلومات التي تندرج تحت الفقرة -ب (١) - أعلاه، على الإدارة التي ثبت يطلب معلومات تندرج ضمن هذه المادة تقدير مدى الضرر الجسيم والمصلحة الهامة من إتاحة المعلومات المطلوبة. ويجب أن يكون قرارها الإيجابي أو السلبي معللاً ومعللاً على مدة زمنية معيّنة. لا يكون قرار الادارة نافذاً بحد ذاته. على هذه الإدارة إحالة قرارها الصريح الإيجابي أو السلبي، إلى الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد خلال مهلة ثلاثة أيام من تاريخ اتخاذه، وعلى هذه الهيئة أن تتخذ قرارها، ضمن مهلة شهر من تاريخ استلامها الاحالة. تتخذ الهيئة قرارها بالموافقة أو بالرفض تحت طائلة اعتبار سكوتها بمثابة قرار ضمني بالموافقة على مضمون القرار المحال إليها. لا يقبل قرار الهيئة سوى الطعن بالإبطال لتجاوز حد سلطة وذلك ضمن مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ أو العلم الأكيد بالنسبة للأشخاص الثالثيين، وعلى مجلس شوري الدولة تطبيق الاصول الموجزة.
المادة ١٢: الإعفاء من التعليل: أ- تعفى الإدارة من موجب التعليل القرارات الإدارية غير التنظيميّة في الحالات التالية: ١- أثناء قيام حالة الطوارئ. ٢- الظروف الاستثنائية المتمثلة في حالات الخطر الدائم التي تهدد عمل المؤسسات. ب- إذا زالت أسباب إعفاء الإدارة من التعليل أو في حالة قرار الرفض الضمني، يحق لصاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة القضائية، أن يطلب إطلاعه على أسباب القرار. وعلى السلطة المعنيتة أن تطلعه عليه دون إبطاء. يعتبر سكوت الإدارة على الطلب مدة شهرين بمثابة قرار رفض ضمني قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة.	المادة ١٢: الإعفاء من التعليل: أ- تعفى الإدارة من موجب التعليل القرارات الإدارية غير التنظيميّة في الحالات التالية: ١- أثناء قيام حالة الطوارئ. ٢- الظروف الاستثنائية المتمثلة في حالات الخطر الدائم التي تهدد عمل المؤسسات. ب- إذا زالت أسباب إعفاء الإدارة من التعليل أو في حالة قرار الرفض الضمني، يحق لصاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة القضائية، أن يطلب إطلاعه على أسباب القرار. وعلى السلطة المعنيتة أن تطلعه عليه دون إبطاء. يعتبر سكوت الإدارة على الطلب مدة شهرين بمثابة قرار رفض ضمني قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة.

