

التنظيم القانوني لحق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية في القانونين الكويتي والفرنسي: دراسة مقارنة

د. سعد العنزي

أستاذ القانون الإداري المساعد

كلية القانون الكويتية العالمية

الملخص:

يتناول هذا البحث موضوعاً من الموضوعات التي فرضت نفسها على بساط البحث بالآونة الأخيرة في ظل ثورة المعلومات والتحديات الرقمية التي انعكست على كافة مفاصل الجهاز الإداري بالدولة، ألا وهو موضوع الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، باعتباره من الأدوات المهمة لضمان حرية التعبير، وكذلك نظراً لما يترتب عليه من أهمية كبيرة لتحقيق مستويات عالية من الشفافية والإصلاح في كافة المجالات.

ولا شك أنّ المعلومات المحفوظة لدى الأجهزة الإدارية - نظراً إلى حجمها الضخم وأهميتها الكبيرة - بحاجة إلى وضع ضوابط معينة تحدد كيفية الحصول عليها، وكيفية إتاحتها للجميع بصورة سلسلة ودون سلسلة من الإجراءات المعقدة، وكذلك كيفية تحديد الاستثناءات التي تملئها المصلحة العامة، وتمنع كشف بعض المعلومات نظراً لحساسيتها، وكذلك تبدو الحاجة ماسة إلى تحديد القواعد التي تضمن كيفية نشر هذه المعلومات، خصوصاً في الوسائل الحديثة للنشر، وكذلك قواعد إيداعها وحفظها وحمايتها، وتحديد الإجراءات المتبعة في حال عدم استطاعة الأفراد الوصول إلى هذه المعلومات، وتمكين الأفراد من الطعن الإداري والقضائي على القرارات التي تمنع الأفراد من الحصول على المعلومات المطلوبة.

كلمات دالة: الاطلاع على المعلومات، الشفافية، العدالة الإدارية، الوثائق الإدارية، السرية.

المقدمة:

أصبح الحق في الحصول على المعلومات وتداولها حقاً من حقوق الإنسان⁽¹⁾، وأداة من أهم أدوات الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾، ومعياراً لتحقيق الشفافية والمساواة بالأجهزة الإدارية⁽³⁾. وبموجب هذا المبدأ تلاشى الأثر البغيض الذي كان يسود لدى الجهات الإدارية لاعتبار السر قاعدة والعلانية استثناء⁽⁴⁾. وأصبح من حق الفرد الذي يعيش في مجتمع ما أن يحصل على معلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع، وذلك حول الأمور العامة التي تعنيه ويرغب في معرفتها⁽⁵⁾.

ويستند هذا الحق إلى فكرة أساسية مفادها أن السلطات العامة هي وكيل عن الأفراد في إدارة الشأن العام، وبهذه الصفة تملك المعلومات العامة، وبالتالي ليس من حقها، كوكيل، منع الفرد من الحصول على المعلومة، وهو صاحب الحق الأصلي فيها، باعتباره شريكاً في التنمية و طرفاً أساسياً بها⁽⁶⁾.

وغني عن البيان القول إن هذا الحق لا يعتبر حاجة للمواطن فحسب، بل هو أيضاً حاجة أساسية لأية حكومة ترغب في إثبات صلاحها، فأصلاح مؤسسات الدولة، وجعلها أكثر كفاءة وشفافية يعتبر ركناً أساسياً من أركان الحكم الصالح، ولا يتأتى هذا إلا من خلال توفير المعلومات وتسهيل الوصول إليها⁽⁷⁾.

(1) Joumana Boustany, La politique d'accès aux documents publics: étude comparative entre les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, contenus numériques: politique en question, Nov 2010, France. pp.251.

منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/file/index/docid/747275/filename/JB_DocSoc.pdf

تاريخ الزيارة: 2021/3/23.

(2) د. محمد البربري، حرية تداول المعلومات، مجلة جامعة الأزهر، العدد 169، الجزء الرابع، القاهرة، أبريل 2016، ص 122؛ حسن التايقي، الحق في الحصول على المعلومات، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، سلسلة دفاتر حقوق الإنسان، دار السلام، الرباط، المغرب، العدد 1، 2012، ص 93.

(3) Jean-Marc Sauvé, Transparence et efficacité de l'action publique, intervention lors de l'Assemblée générale de l'inspection générale de l'administration le 3 juillet 2017. <https://www.conseil-etat.fr/>

(4) André de Laubadère commentaire de loi du 17 juillet 1978, A.j.1978, p. 219.

(5) بلال البرغوثي، الحق في الاطلاع أو حرية الحصول على المعلومات، سلسلة مشروع تطوير القوانين (20)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين، أيلول / سبتمبر 2004، ص 6.

(6) د. منيرة النمش، قراءة أولية في قانون الاطلاع، جريدة الجريدة الكويتية، العدد الصادر بتاريخ 2020-12-8.

(7) عمر زعباط، مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 12، العدد 3، سنة 2020، ص 59.

أولاً: القيمة الدستورية لحق الاطلاع على المعلومات

إذا كان الدستور الكويتي لم يشر إلى حق الأفراد في الاطلاع على المعلومات صراحة، إلا أن هذا الحق يرتبط بحرية الرأي والتعبير المنصوص عليها في المادة (36) من الدستور، وهو ما يؤكد أن الحصول على المعلومات هو نواة وجوهر حرية التعبير.

وعلى هذا الأساس ذهب بعض المحاكم الدستورية إلى تفسير حرية الرأي والتعبير - والتي يندر أن يخلو منها أي دستور - على أنها اعتناق حق حرية المعلومات، فقد أقرت المحكمة العليا في اليابان من خلال قضيتين هامتين أن مبدأ «الشيرو كنري» أي «حق المعرفة» هو حق يحميه ضمان حرية التعبير وفقاً للمادة (21) من الدستور، وكذلك أقرت المحكمة العليا في الهند أن الوصول إلى المعلومات الحكومية هو جزء جوهري من الحق الأساسي لحرية التعبير وإبداء الرأي المنصوص عليه في المادة (19) من الدستور⁽⁸⁾.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا الحق يجد أساسه بالدستور الكويتي في عدد من المواد من بينها المادة (17) التي أوجبت على كل مواطن حماية الأموال العامة، وهو أمر غير ممكن من دون الحصول على المعلومات المتعلقة بذلك، وكذلك المادة (26) الفقرة الأولى، التي نصت على أن: «الوظائف العامة خدمة وطنية» تستهدف المصلحة العامة، مما يسمح برقابة هذه الخدمة والاطلاع على ما فيها ومدى تحقيقها للصالح العام⁽⁹⁾.

ونظراً لما تشكّله حرية الوصول إلى المعلومات من أهمية، نجد أن بعض الدساتير لم تكتف بمجرد الحماية المقررة لحرية الرأي والتعبير لتشمل في طياتها حق الأفراد بالاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية فحسب، بل ارتأت النص صراحة على هذا الحق بموجب نصوص قاطعة في صلب الدستور، كالمادة (10) الفقرة 3 من الدستور اليوناني الصادر سنة 1974 والتي تنص على أن: «السلطة المختصة ملزمة بالاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات»⁽¹⁰⁾، وكذلك المادة (68) من الدستور المصري الصادر سنة 2014⁽¹¹⁾، والمادة

(8) توبي مندل، حرية المعلومات: مسح قانوني مقارنة، مطبوعات اليونسكو، باريس، 2003، ص 1.
(9) د. بدرية العوضي، قانون حق الاطلاع على المعلومات، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 31، سبتمبر 2020، ص 15.

(10) Jean-Jacques, Le droit d'accès général aux documents administratifs en France et en Grèce, Thèse, Université de Sorbonne, Paris I, 2001, p.9.

(11) تنص المادة (68) من الدستور المصري على أن: «المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والنظم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوبة عمداً. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة وفقاً للقانون».

(27) من الدستور المغربي الصادر في عام 2011⁽¹²⁾.

وفي فرنسا وبموجب قراره الصادر في 3 أبريل / نيسان 2020، كرس المجلس الدستوري الفرنسي القيمة الدستورية للحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية، وأكد القرار وجود حق دستوري في الوصول إلى الوثائق الإدارية، مستمد من المادة (15) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن⁽¹³⁾. وكان مجلس الدولة الفرنسي قد قرّر في وقت سابق أن الأحكام المتعلقة بنطاق الحق في الوصول إلى الوثائق الإدارية هي في الواقع إحدى الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة؛ وأنها تتعلق بالتالي بالمسائل المحفوظة للقانون بموجب المادة (34) من الدستور⁽¹⁴⁾.

ثانياً: تطور فكرة الاطلاع على المعلومات

مع نشأة الجهاز الإداري ولد مبدأ السرية، واستمر تطبيقه فترات طويلة في كثير من التشريعات المختلفة، بل لا تزال بعض الدول تحظر نشر الوثائق والمعلومات التي تصفها بأنها سرية إلا بعد انقضاء عدة سنوات من تاريخ وقوعها، قد تصل إلى ربع قرن أو أكثر⁽¹⁵⁾

(12) محمد علي الركراكي، الحق في الحصول على المعلومة، مجلة القانون والأعمال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، المغرب، 2019، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.droitentreprise.com> بتاريخ: 16 يوليو 2019، تاريخ الزيارة: 2021/3/23؛ سعيد الدهون، الحق في الوصول إلى المعلومات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عرض عام لآخر التطورات والمستجدات في الأردن ولبنان والمغرب وتونس-2012، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: <https://pdfslide.tips/document/-54547ebfaf7959a1608b6937.html>، تاريخ الزيارة: 2021/3/23.

(13) Audrey Bachert-Peretti, Le Numérique Comme Révélateur Des Droits Et Libertés Constitutionnellement Garantis: Vers Un Droit Constitutionnel À La Redevabilité?, Droit et contentieux constitutionnel. <https://blogdroitadministratif.net/2020/04/22>.

(14) Conseil d'Etat, SSR., 29 avril 2002, Ullmann, requête numéro 228830, publié au recueil.

(15) طبقاً للقانون الصادر في 3 يناير 1979 في فرنسا، فإنه يُعطي الحق في الحصول على وثائق الأرشيف العامة بحرية، ويتم فرز جميع الوثائق الناتجة عن نشاط الدولة وجميع الخدمات العامة من قبل إدارة المحفوظات، وإبلاغها على الفور إلى الشخص الذي يطلب ذلك، ومع ذلك هناك موعد نهائي خاص لأربعة أنواع من المحفوظات العامة:

- خمس وعشرون سنة بالنسبة للوثائق التي ينتهك كشفها سرية المداولات الحكومية أو العملة والائتمان العام؛
- خمس وعشرون سنة، من تاريخ وفاة الشخص، للوثائق التي ينتهك بلاغها السرية الطبية؛
- خمسون عاماً للوثائق التي ينتهك كشفها سرية الدفاع الوطني، أو أمن الدولة، أو السلامة العامة، أو السلامة الشخصية، أو الخصوصية؛
- خمس وسبعون سنة بالنسبة للوثائق المتعلقة بالتحقيقات التي تجريها الشرطة القضائية والمحاكمات.

ويمكن تقصير هذه المواعيد النهائية إذا حصل مقدم الطلب على إذن.

Patrick Gérard, L'administré dans ses rapports avec l'État, Revue française d'administration publique 2018/4 (N° 168), p. 913.

مع اشتراطها موافقة جهة معينة على ذلك في بعض الأحوال⁽¹⁶⁾، إلا أنه مع بداية السبعينات من القرن المنصرم، قامت في فرنسا إصلاحات هائلة الأثر كان الهدف منها تعزيز الشفافية، حيث تم إنشاء نظام وسيط الجمهورية Médiateur de la République، والذي تتمثل وظيفته الرئيسية في العمل على تطوير نظام الإدارة، وتهيئة المناخ المناسب لقبول مساهمة أكبر من الأفراد المتعاملين معها، وذلك من خلال تمكين ذوي الشأن من الاطلاع على الوثائق الإدارية المتضمنة أسباب ومبررات القرارات الإدارية التي تؤثر في مراكزهم القانونية⁽¹⁷⁾.

وقد جاء في أول تقرير صدر من الوسيط Médiateur، الذي من طبيعة عمله وضع حلول لمشاكل الجهاز الإداري وفض المنازعات،... أن إضفاء السرية على أعمال السلطة الإدارية من العادات التي ينبغي التخلص منها؛ لأنها من مخلفات النظام النابليوني المستبد، وأنه أن الأوان للقضاء عليها عن طريق إرساء مبادئ الشفافية، بداخل الإدارة الفرنسية، ووضع حد للاحتكار السيئ الذي تقوم به الجهة الإدارية للمعلومات⁽¹⁸⁾.

وقد رأى بعض الفرنسيين في نشأة حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية في ظل قانون 17 يوليو 1978 المعدل بالقانون الصادر في 12 أبريل 2000، ثم بموجب مراسيم 2005 و2009، حجر الزاوية في الشفافية الإدارية⁽¹⁹⁾، بل اعتبره البعض ثورة أخرى لا تقل في أهميتها عن ثورتهم الكبرى في عام 1789، إذ في تقديرهم إذا كانت هذه الأخيرة قد حققت الديمقراطية السياسية، فإنه بتلك الحرية توافرت الديمقراطية الإدارية. ولئن كانت ثورة 1789 سبيلاً دستورياً لتغيير نظام الحكم، فإن هذه الحرية

(16) د. ماجد راغب الطلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 1993، ص 125. وقد قرر الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون تسهيل الوصول إلى محتويات الأرشيف السري التي يزيد عمرها عن 50 عاماً، خصوصاً تلك المتعلقة بالحرب الجزائرية، عملاً بما أوصى به المؤرخ بنيامين ستورا. وقالت الرئاسة الفرنسية في بيان صدر الثلاثاء 9 مارس 2021 إن الرئيس «اتخذ قرار السماح لدوائر المحفوظات بالماضي قدماً اعتباراً من يوم الأربعاء 10 مارس 2021 ورفع السرية عن وثائق مشمولة بسرية الدفاع الوطني حتى ملفات العام 1970 ضمناً». موقع قناة مونت كارلو على الإنترنت <https://www.mc-doualiya.com>، تاريخ الزيارة: 2021/3/23.

(17) Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

(18) A. Le Grand, Médiateur: répertoire de contentieux administratifs, Encyclopedie, Dalloz, Paris, 1993-2, p.5.

Jean-Marc Sauvé, Transparence et efficacité de l'action publique, Intervention de Jean-Marc Sauvé lors de l'Assemblée générale de l'inspection générale de l'administration le 3 juillet 2017. <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/transparence-et-efficacite-de-l-action-publique>

(19) Sébastien Saunier, La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Presses de l'Université, Toulouse 1 Capitole, LGDJ, 2011, p.88.

كانت طريقاً قانونياً لعصرنة أو تحديث الإدارة⁽²⁰⁾، فتحقق بذلك أمل لطلما هفت إليه أفئدة الفقهاء بأن تكون الإدارة بيتاً من زجاج لا تخفي عن الناس أخبارها، ولا تكون كما كانت حصناً منيعاً من الأسرار⁽²¹⁾.

وقد شهد العالم اليوم زيادة كبيرة في المطالبات بتوسيع نطاق الشفافية وحرية المعلومات، لاسيما في ظل التحديات الرقمية التي عصفت بكثير من المفاهيم التي تحكم الجهاز الإداري للدولة⁽²²⁾، ونتيجة لذلك أصبحت 105 دول تطبق قوانين لتنظيم إجراءات الاطلاع على المعلومات، كما أقرت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في عام 2011، بأن الحصول على المعلومات من الجهات العمومية والحكومية هو حق من حقوق الإنسان⁽²³⁾.

وتماشياً مع الاعتبارات السابقة، صدر حديثاً بالقانون رقم 13 لسنة 2020 الذي ينظم حق الاطلاع على المعلومات والذي صدر على ضوء الاتفاقيات الدولية التي وقّعت عليها دولة الكويت، كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تضمنت الاتفاقية وجوب قيام كل الأطراف بوضع كافة التدابير اللازمة لتعزيز حق الحصول على المعلومات.

وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون أنّ صدره كان بسبب أهمية حرية تداول المعلومات، وإرساء لمبدأ الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية، بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة، والاستخدام الأمثل لها؛ تجسيدا للهدف الأول من أهداف هيئة مكافحة الفساد.

وعلى الرغم من إقرار الحق في الاطلاع على النحو السالف ذكره في كثير من التشريعات المختلفة، إلا أنه قد يصبح مفهوماً لا قيمة له إذا لم تدعمه مؤسسات عامة قادرة على ضمان حرية الوصول إلى المعلومات، فإذا كانت المؤسسات الوطنية ناقصة الصلاحيات، سيكون الفشل مصير الحراك الدولي الرامي إلى تسهيل الحصول على المعلومات⁽²⁴⁾.

(20) د. محمد باهي أبو يونس، حرية الحصول على الوثائق الإدارية في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 162.

(21) J. N. Sauve, L'administration Le citoyen et les nouvelles technologies de l'information et de La communication, L.P.A, 1998, No.108, p.15.

(22) Jean-Bernard Auby, Le droit administratif face aux défis du numérique, AJDA, Dalloz, Paris, 2018, p. 835.

(23) الموقع الإلكتروني لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة:

<https://www.ohchr.org/ar/hrbodies/hrc/pages/home.aspx>

(24) فرانسيسكو كارديونا، الحصول على المعلومات وحدود الشفافية العامة، تقرير صادر عن مركز النزاهة في قطاع الدفاع، النرويج، 2016، ص7، منشور على الموقع الإلكتروني:

https://www.nato.int/nato_static

ثالثاً: أهمية البحث

على الرغم من أنّ حق الاطلاع على المعلومات من الحقوق التي استقرت في العديد من البلاد المتقدمة، ولم تعد مثار نزاع هناك، إلا أنّ هذا الحق لا يزال حديثاً في بلادنا العربية لاعتبارات كثيرة، أهمها أنّ الأجهزة الإدارية تفضّل مبدأ السرية على كافة المبادئ التي تحكم الجهاز الإداري، وفكرة الشفافية بصورتها الحديثة ربما مازالت في طور البناء والتكوين في الوطن العربي بشكل كامل تقريباً، ومن الصعب هدم عقود طويلة من الممارسات التي كانت تكتسي بطابع السرية والتحفّظ إلا بخلق مناخ إيجابي، يعتمد على رغبة حقيقية من المشرع والسلطة التنفيذية بمحاولة إزالة ترسبات الماضي، والتي كان من نتائجها صعوبة تحول الجهاز الإداري إلى مزيد من الشفافية والانفتاح.

وهذه المحاولات ما زالت حديثة في بلادنا العربية، فمثلاً القانون الكويتي للحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية صدر في عام 2020، ولائحته التنفيذية صدرت في عام 2021، كما أنّ مملكة المغرب بدأ نفاذ قانونها المتعلق بحرية الاطلاع على الوثائق والمعلومات في عام 2020، كما أنّ دولاً عربية كثيرة مازالت في طور الإعداد لإصدار قوانين في هذا الشأن؛ الأمر الذي يقتضي تناول هذا الموضوع بمزيد من البحث والدراسة بالمقارنة مع الدول التي لها باع طويل في هذا المضمار كفرنسا.

لذلك نحاول الإجابة في هذه الدراسة عن العديد من الأسئلة الملحة التي تتعلق بهذا الحق، أولها ما هي القيمة التي يتمتع بها هذا الحق؛ وكيفية ممارسته في ظل التطورات التي تعصف بالعالم الحالي، وكيفية تحقيق التوازن المطلوب بين هذا الحق ومقتضيات المصلحة العامة التي قد تقتضي السرية في نطاق معين، وكذلك مناقش الإجراءات والضمانات الأساسية التي ينبغي مراعاتها حتى يحقق هذا الإجراء غايته الأساسية وهدفه المنشود في تعزيز ونشر ثقافة الشفافية في كافة الأجهزة الإدارية.

رابعاً: منهج البحث وخطته

يقوم منهج البحث على دراسة وتحليل نصوص القانون الكويتي رقم 12 لسنة 2020 بالمقارنة مع العديد من التشريعات ذات الصلة، وخصوصاً القانون الفرنسي المتعلق بحرية الوصول للمعلومات والوثائق الإدارية.

ويقتضي المنهج العلمي لهذه الدراسة تقسيمه بعد هذه المقدمة إلى مبحثين:

المبحث الأول: ندرس من خلاله التنظيم الإجرائي لطلب الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، وأمّا المبحث الثاني فنعالج من خلاله الشروط المتعلقة بالمعلومات والوثائق الإدارية.

المبحث الأول

التنظيم الإجرائي لطلب الاطلاع على المعلومات

لا يمكن كفالة حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية دون تنظيم إجرائي فعال، وكلما كان التنظيم سهلاً ومبسطاً فإنه يحقق الغرض المنشود من إصداره، بينما إذا تعقدت الإجراءات المتبعة في هذا الشأن فإنها تعيق حرية الوصول إلى المعلومات، الأمر الذي من شأنه أن يفقد هذه الضمانة غايتها، وعلى ضوء ذلك نحاول في هذا المبحث دراسة التنظيم الإجرائي لحق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، وذلك عن طريق دراسة المصلحة التي يتعين توافرها بطلب الاطلاع، وكذلك طلب الاطلاع، وموقف الجهة الإدارية منه، وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول

توافر المصلحة كشرط للاطلاع

أعطى المشرع الكويتي في القانون رقم 12 لسنة 2020 الحق في الاطلاع على المعلومات لكافة الأشخاص، سواء أكان هذا الشخص طبيعياً أم اعتبارياً، مواطناً أم أجنبياً، بشرط أن يكون له مصلحة في الحصول على المعلومات المحفوظة لدى الجهات الإدارية المختصة.

وحسناً فعل المشرع عندما لم يشترط صفة المواطنة في الحصول على المعلومات، وكذلك لأنه لم يفرّق بين الأشخاص العامة والاعتبارية في هذا الصدد، على اعتبار أنّ الغاية من القانون هي مساعدة الأشخاص في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، ونشر وتعزيز ثقافة الشفافية، وعدم فرض قيود على الأشخاص في الحصول على المعلومات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ بعض التشريعات تعطي حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية للمواطنين دون غيرهم، كدستور المملكة المغربية الصادر عام 2011، حيث تنص المادة (27) منه للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

ومن الأمثلة على ذلك أيضاً مرسوم 88-131 في الجزائر الذي يعطي الحق بالاطلاع على المعلومات للمواطنين فقط دون غيرهم⁽²⁵⁾، وفي فرنسا كان قانون 17 يوليو 1978 والمتعلق بحق الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية في مشروع مادته الأولى يعطي

(25) منيرة لعجال، الحق في الاطلاع على المعلومات في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية الجامعة الأفريقية العقيد أحمد دراية، درار، الجزائر، 2010-2011، ص 101.

حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية للمواطنين فقط، إلا أنه في ظل المعارضة الشديدة لهذا التمييز بين المواطنين وغيرهم، تم تعديل المادة الأولى من القانون بموجب القانون رقم 587 لسنة 1979 بشأن تسبب القرارات الإدارية، وأصبح من حق كل شخص الحصول على الوثائق الإدارية غير الاسمية بغض النظر عن جنسيته⁽²⁶⁾.

ولاشك أن ربط حق الاطلاع على المعلومات بالمواطنة أمر غير مقبول، فالحاجة للحصول على المعلومات تهم الجميع دون استثناء، والتمييز في هذا المجال غير مبرر، ويجافي مبادئ العدل والمساواة، بل ربما قد يحتاج الأجنبي أو المقيم للاطلاع على المعلومات أو الوثائق الإدارية أكثر من المواطن.

الفرع الأول

مفهوم المصلحة

تعد المصلحة شرطاً أساسياً لقبول دعاوى وطلبات الحصول على المعلومات كافة، وتُعرّف المصلحة بشكل عام بأنها: «الفائدة أو المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة إجابته إلى طلبه»، وعلى ضوء ذلك لا يقبل أي طلب لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون⁽²⁷⁾؛ لذلك كان من أهم الشروط المتعلقة بصاحب الشأن لكي يسمح له بالاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية أن تكون له مصلحة بالاطلاع على المعلومات والوثائق المطلوبة.

ولم يُعرّف المشرع في القانون رقم 12 لسنة 2020 المصلحة المقصودة بهذا القانون؛ الأمر الذي من شأنه إثارة الكثير من التساؤلات حول طبيعة هذه المصلحة، والمدى الذي تتمتع به الجهة الإدارية في تقدير هذه المصلحة.

وبالرجوع إلى نص المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982 بإنشاء دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، نجد أنه ينص في المادة (3) منه على أنه: «مع عدم الإخلال بنص المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء رقم 19 لسنة 1959، لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية مباشرة».

(26) Bruno Lasserre et Noëlle Lenoir et Bernard Stim, La Transparence administrative, P.U.F, Paris, 1987, p.107.

(27) طبقاً لقانون المرافعات الكويتي الصادر بموجب المرسوم بقانون رقم 38 لسنة 1980 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية فإنه: «لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليبه عند النزاع فيه».

وقد أورد المشرع الكويتي شرط المصلحة بصورة مجملة دون تفصيل، تاركاً تلك المهمة للفقهاء والقضاء باعتبار أن تحديد المصلحة في الدعوى هو من المسائل الموضوعية التي يستقل القاضي بتقديرها⁽²⁸⁾.

وغني عن البيان القول بأن المصلحة في قانون حق الاطلاع على المعلومات تختلف عن المصلحة المطلوب توافرها في الدعوى القضائية، لذلك يتعين وضع ضوابط لتحديد مفهوم المصلحة أكثر دقة في هذا الجانب، خصوصاً في ظل عدم تعرض القضاء الكويتي له بعد لحداته القانون رقم 12 لسنة 2020.

ونعتقد أن أكبر مشكلة ستثور في تطبيق القانون هي تقدير عنصر المصلحة لمن يرغب بالاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية التي تكون بحوزة الجهة الإدارية؛ لأن القانون لم يضع ضوابط تفصيلية في هذا الشأن، مما قد يؤدي إلى غياب الإطار القانوني الواضح أمام الجهات الإدارية المعنية، فيما إذا كان الشخص طالب الاطلاع له مصلحة من عدمه، وسيتوقف الأمر على تقدير الجهة المعنية. وإذا كانت السلطة التقديرية من أهم الصلاحيات التي تحظى بها الإدارة، نظراً لطبيعة دورها في ضمان وتسيير المرافق العامة، إلا أنه من الممكن أن تتحول هذه السلطة إلى مشكلة حقيقية في مواجهة الأفراد راغبي الاطلاع.

لذلك يعارض البعض اشتراط توافر شرط المصلحة في قانون الاطلاع على المعلومات؛ لأن هذا الشرط يمنح الإدارة سلطة تحكمية في الطلبات المقدمة للحصول على المعلومات، فإذا وجدت أن الحصول على المعلومات يفضي إلى الكشف عن بعض المعلومات التي تحرص الإدارة عادة على عدم الكشف عنها، كتلك التي تبين أوجه القصور في أدائها، فإنها حتماً لن تكشف عنها تحت لواء انتفاء المصلحة المشروعة التي يتطلبها المشرع في الطلبات⁽²⁹⁾.

(28) د. يحيى محمد عيد النمر، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع: دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 90، 2017، ص 131-430. وأكدت محكمة التمييز الكويتية أن: «المقرر في قضاء هذه المحكمة أن المادة الثانية من قانون المرافعات تنص على أنه: «لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدد أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه»، وهو ما يفيد، وعلى ما أورده المذكرة الإيضاحية أنه يجب أن يتوافر في المصلحة خصائص ثلاث، وهي أن تكون شخصية، وقانونية، وقائمة، والمقصود بالخاصية الأولى أن تكون لرافع الدعوى صفة بأن تكون دعواه هو وليست دعوى غيره، فلا يكفي كونه مواطناً يبتغي حماية الصالح العام، بل يجب أن يكون في حالة قانونية خاصة تتعلق بحق ذاتي له اعتدي عليه». محكمة التمييز، الدائرة المدنية، الطعن رقم 1432، لسنة 2011ق، بتاريخ 26 مارس 2013.

(29) حسين سليمان الحديثات، شرط المصلحة في الحصول على المعلومات الإدارية في القانون الأردني، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان، الأردن، مجموعة 43، العدد 3، سنة 2016، ص 253.

ومهما يكن من انتقادات لهذا الشرط، فإننا نرى أن شرط المصلحة شرط لازم؛ لأن صاحب الشأن يجب أن يتقدم بطلبه إلى الجهة الإدارية، والطلبات بشكل عام يجب أن يكون لصاحبها مصلحة تستوجب من السلطات المختصة أن تبحث طلبه، وتقرر ما إذا كان الطلب مستوفي الشروط الأساسية التي ينص عليها القانون.

الفرع الثاني

معيار توافر المصلحة

بعد العرض المتقدم، فإن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، هو ما المعيار الذي يمكن أن تعتمده الإدارة للقول بوجود المصلحة أو انعدامها لدى الشخص الذي يرغب بالاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية المحفوظة لدى الإدارة؟ ويذهب بعض الفقه الكويتي لوضع معيار في هذا الصدد يستند إلى طبيعة المعلومة، سواء أكانت خاصة أم عامة؛ لذلك وفقاً لهذا المعيار، فإن صاحب المعلومة الخاصة بمصلحته الشخصية مفترضة، على خلاف طالب المعلومة العامة الذي يُستحسن تحديد مصلحته هنا بضوابط، كتقدير علاقة طالب المعلومة بهذه المعلومة، والفائدة من اطلاعه عليها⁽³⁰⁾.

والحقيقة أن هذا المعيار يضع بعض الضوابط التي من الممكن أن تفيد الجهة الإدارية في تعاملها مع الأشخاص الذين يرغبون بالاطلاع على المعلومات من ناحية تصنيف المعلومات، لكن يبقى تحديد معيار الصلة بين المعلومة وطالبها أمراً لا يمكن حسمه بسهولة، وقد جرى العمل في فرنسا بالتمييز في هذا الشأن فيما إذا كانت الوثيقة اسمية أو غير اسمية، وهو ما سنناقشه على النحو التالي:

أولاً: الوثيقة الاسمية

لا يوجد تعريف محدد للوثيقة الاسمية، إلا أنه من الممكن أن نحددها بأنها الوثيقة التي تحمل اسم شخص معين أو تدل البيانات الموجودة بها على شخص معين بالذات، وقد عرّفتها لجنة النفاذ إلى الوثائق الإدارية الفرنسية (CADA) بأنها: «كل وثيقة تتضمن معلومات تقديرية أو بيانات تقييمية لشخص طبيعي معين أو قابل للتعين أو تنطوي بمعنى آخر على وصف لسلوك أحد الأشخاص بشكل يفضي الكشف عنه إلى أن يلحق به الضرر»⁽³¹⁾.

(30) د. منيرة صالح النمش، مرجع سابق.

(31) CADA lavis du 7 juillet 1981, <https://www.cada.fr>.

على أنه لا يكفي لاعتبار الوثيقة اسمية أن تتضمن اسماً لشخص بذاته، أو لطائفة من الأشخاص كما يرى البعض⁽³²⁾، وإنما لا بد أن تتضمن على معلومات عن شخصه أو تقييم لأحد سلوكياته؛ لذلك فإن العقد المبرم بين الإدارة وأحد المتعاقدين لا يعد وثيقة اسمية لمجرد كونه يعين اسم هذا الأخير، وإن القرار الصادر بتعيين أحد الأشخاص أو إقالته لا يعتبر وثيقة اسمية لمجرد كونه يعين اسم هذا الأخير، وعلى خلاف ذلك يعد وثيقة اسمية ملف الموظف العام لدى الجهة التي يعمل بها والملف الضريبي للممول لدى مصلحة الضرائب وملف تقدير إعانة اجتماعية لأحد الأشخاص، والملف المدرسي لأحد الطلاب... فهذه الوثائق لم تكتسب القيمة الاسمية لانطوائها على ذكر لصاحبها، وإنما لاحتوائها على معلومات تقييم لنشاطه أو سلوكه أو لحالته، سواء أكانت الوظيفية أم المهنية أم الاجتماعية أم العلمية⁽³³⁾.

وفي حالة ثبوت الصفة الاسمية للوثيقة، فإنه وفقاً لنص المادة (6) من قانون 17 يوليو 1978 لا يكون لغير المعني بما ورد بها من معلومات مصلحة في طلب الاطلاع عليها. على أن ذلك لا يعني أنه إذا كانت الوثيقة اسمية يكون للشخص المعني الاطلاع عليها بكل الأحوال، فمن الممكن أن تكون هذه الوثيقة سرية ويحظر الاطلاع عليها، أو قد تتعلق بأشخاص آخرين بالإضافة إلى الشخص المعني، وهي ما تسمى بالوثائق المختلطة. والمعيار المطبق في فرنسا بشأن الوثائق الاسمية من الممكن الأخذ به في الكويت لوضوحه وسهولة تطبيقه، وكان يجدر بالمشروع النص عليه في صلب القانون، بدلاً من ترك الأمر للسلطة التقديرية للجهات الإدارية.

ثانياً: الوثائق غير الاسمية

إذا كانت الوثائق الاسمية تتعلق بفرد أو مجموعة أفراد بذواتهم على النحو السالف ذكره، فإن الوثائق غير الاسمية عكس ذلك تماماً؛ لذلك يثور التساؤل عن مدى اشتراط توافر المصلحة بطالب الاطلاع حتى تسمح له الجهة الإدارية بالاطلاع على الأوراق والمستندات المحفوظة لديها.

في القانون الكويتي يتعين توافر المصلحة بكل الأحوال، سواء أكانت الوثيقة اسمية أم غير اسمية؛ نظراً لعموم النص، أما المشروع الفرنسي، فإنه لم يشترط أن يكون لصاحب الاطلاع مصلحة في طلبه بالنسبة للوثائق غير الاسمية.

ولا شك أن منهج المشروع الفرنسي يقوم على أساس تحقيق المزيد من الفاعلية والشفافية

(32) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 85.

(33) Pretot, note sous C.E.30.mars 1990, Mme Degorge Boette, A.J.1990, p. 553.

الإدارية، ومحاربة احتكار المعلومات الإدارية الذي تقوم به الجهة الإدارية، خصوصاً أنّ المعلومات المطلوبة بالوثائق غير الاسمية بشكل عام لا تتعلق بأشخاص أو أفراد معينين بذواتهم، مما قد ينتج عن اطلاع الآخرين على وثائقهم ومعلوماتهم مشاكل معينة واعتداء على حقهم بالخصوصية.

وعلى هذا النحو قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنّه لا يحق للجهة الإدارية حجب الأوراق والمستندات المطلوب الاطلاع عليها بحجة التذرع بانعدام مصلحة طالب الاطلاع؛ لأنّ مجرد فضول الطالب وإعلان رغبته في الاطلاع يمثّل سندا لقبول طلبه⁽³⁴⁾، دون أن يضطر إلى تبرير أو توضيح أسباب طلبه⁽³⁵⁾. وبالرغم من هذا التوجه القضائي لمجلس الدولة الفرنسي الذي لا يشترط توافر المصلحة بالنسبة للوثائق غير الاسمية، فإننا نرى أن السماح بالاطلاع من دون اشتراط المصلحة بشكل تام سيرهق الجهات الإدارية في كثير من الطلبات غير المبررة، والتي قد يكون الهدف منها مجرد الاطلاع وإشباع الفضول، ولاشك أنّ اشتراط المصلحة سيحد من هذه الطلبات، إلّا أنّه من جانب آخر، فإنّ الجهة الإدارية قد تتعسف في التعامل مع الطلبات المقدمة تحت ذريعة المصلحة؛ لذلك نرى أنّ المشرع مطالب بالتدخل ووضع معايير في هذا الصدد تقوم على التوفيق بين كافة الاعتبارات على ضوء تحقيق الغاية من القانون.

المطلب الثاني

طلب الاطلاع وسلطة الإدارة في البت فيه

تبدأ إجراءات الاطلاع على المعلومات والوثائق من تقديم طلب الاطلاع، والذي يتعيّن أن يتم وفقاً لضوابط معينة، سنعالجها في هذا المطلب، كما ناقش سلطة الإدارة بالبت في الطلب، وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

تقديم الطلب

إذا توافرت المصلحة، فإنّه يجب على صاحب الشأن أن يتقدم بطلب إلى الإدارة يعلن فيه رغبته في الاطلاع على المعلومات أو الوثائق الإدارية التي تكون بحوزتها، فالاطلاع

(34) C.E.21.juillet. 1989, Association S.O.S, Défense et Bertien. Rec., p. 687.

(35) (Rapport) Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique: un enjeu citoyen, une opportunité stratégique, Sénat.17 septembre 2021.

على المعلومات لا يتم تلقائياً إلا بطلب صاحب الشأن⁽³⁶⁾، واشتراط تقديم طلب للحصول على المعلومات هو بالحقيقة أمر طبيعي، فالمعلومات الموجودة لدى الجهات الإدارية هي معلومات في الأصل محفوظة لاستخدامها من قبل الأجهزة الإدارية لتسيير أعمالها، ويتم تقديمها لطالبها كاستثناء بعد استخراجها من السجلات وأماكن الحفظ.

ويعارض البعض مسألة تقديم الطلب لأنّ الروحية الأساسية للشفافية هي أن لا يضطر المواطن إلى طلب الاطلاع على المعلومة أو البيانات، بل أن تكون المعلومات متوافرة ومتاحة على المواقع الإلكترونية، بحيث لا يضطر المواطن إلى طلب أي معلومة والدخول في معاملات إدارية وتكبّد مصاريف ونفقات؛ لأنّ هذه المعلومات هي ملك للمواطن، ويجب جعلها متاحة بطريقة أوتوماتيكية ساعة يشاء⁽³⁷⁾.

والحقيقة أنّه بالرغم من وجهة هذا الرأي، إلا أنّ تقديم الطلب قد يصبح ضرورياً من أجل فحص هذا الطلب ومراجعته، فالمعلومات المحفوظة لدى الأجهزة هي معلومات ضخمة متنوعة، وقد تكون تحت إشراف عدة جهات؛ الأمر الذي يقتضي تقديم الطلب من أجل مراجعته والبت فيه، على أن نشر المعلومات على المواقع الإلكترونية قد يسهم في تخفيف العبء على الأجهزة المختصة في تلقي طلبات الحصول على المعلومات، ويستجيب لاعتبارات العدالة والمساواة، وتأكيداً على ذلك اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن نشر القرارات والوثائق الإدارية وتمكين الأفراد من الاطلاع عليها يستجيب للكثير من المبادئ العامة للقانون كمبدأ المساواة، ويتفق مع المهام الأساسية للمرفق العام⁽³⁸⁾.

وعلى هذا النحو أوجبت المادة (5) من قانون الاطلاع الكويتي رقم 12 لسنة 2020 أن تنشر الجهات المختصة على موقعها الإلكتروني خلال ثلاث سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون دليلاً بقوائم المعلومات التي يتم الاطلاع عليها. وفي الاتجاه نفسه، نص القانون المغربي رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الصادر في 19 مارس 2020، على: «إلزام الإدارات بجرد وتصنيف وتوثيق جميع القرارات الإدارية التي تدخل في مجال اختصاصها، وتصنيفها وتوثيقها وتدوينها ونشرها بالبوابة الوطنية للمساطر والإجراءات الإدارية، أو على البوابة الوطنية للإدارة»⁽³⁹⁾.

والملاحظ أنّه بالرغم من قيام بعض الجهات الحكومية بإنشاء مواقع إلكترونية لها، إلا أنّها في بعض الأحيان تكون عديمة الأثر لفقر المعلومات التي تتضمنها، كما أنّه في بعض

(36) C.E. 23-3- 1994. Rec. p. 322.

(37) فادي عبود، أعداء الشفافية يطيحون بها، جريدة الجمهورية اللبنانية، العدد الصادر في 2020/9/10.

(38) C.E. 17 décembre 1997, Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, Rec. p. 319.

(39) الجريدة الرسمية المغربية، العدد 6866، بتاريخ 19 مارس 2020.

الأحيان لا يتم تحديثها على الإطلاق، بالرغم من أنّ هذه المواقع يمكنها أن تخدم هذا الجهاز بصورة أفضل لو تم الاعتناء بها؛ لذلك نتمنى أن تبادر كافة الجهات الحكومية بنشر جميع القرارات المتعلقة بها على مواقعها الإلكترونية، خصوصاً القوانين واللوائح التي تنظم عمل هذه الجهات.

ولم يحدد المشرع الكويتي شكلاً معيناً لطلب الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، سوى أن يكون مكتوباً أو إلكترونياً على النموذج المعد، ويتضمن بيانات الشخص المعني وبعض التفاصيل الأخرى. فطبقاً لنص المادة (2) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2020 يجب أن يتضمن الطلب بيانات الشخص، وتاريخ تقديم الطلب، والجهة المقدم إليها الطلب، والمعلومات المطلوب الاطلاع أو الحصول على الوثائق المرتبطة بالطلب، ووجه المصلحة في ذلك، والمستندات المؤيدة للطلب وإرفاقها به مع تعهد الشخص بعدم استخدام المعلومات التي اطلع عليها أو الوثائق التي حصل عليها إلا في الأحوال المقررة قانوناً، وبريد الشخص الإلكتروني، أو أية وسيلة اتصال إلكترونية مقبولة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي لم يشترط شكلاً معيناً في الطلب المقدم، بل إنّه لا يشترط أن يكون الطلب مكتوباً، إذ يمكن أن يقدم شفاهة وإن كانت الكتابة تعد إجراءً لازماً لثبوت حدوثه حال إنكار الإدارة له⁽⁴⁰⁾، لكن في كل الأحوال يجب أن يكون واضحاً؛ لأنّ غموض الطلب يأخذ وقتاً طويلاً من الإدارة للبحث⁽⁴¹⁾. ولا شك أن الهدف من تقديم الطلب هو الحصول على المعلومات المطلوبة؛ لذلك يكتفى بالنموذج المعد من قبل الجهة الإدارية، والذي نرى أنّه يجب أن يكون مبسطاً، ويكون الهدف منه تسهيل الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، وتقديمها لصاحب الشأن.

وبدلاً من مراجعة الجهة الإدارية للحصول على نموذج الطلب، فإنّه من الأفضل وضع هذا النموذج في الموقع الإلكتروني للجهة المختصة حتى يتسنى لصاحب الشأن الحصول عليه بسهولة ويسر لتخفيف العبء على المراجعين وكذلك الجهة الإدارية.

تحديد الطلب:

لا يكفي صاحب الشأن تقديم الطلب بحد ذاته، وإنما يتعيّن أن يحدد الطالب على وجه التحديد في طلبه المعلومات التي يريد الحصول عليها بشكل قاطع وجلي؛ وذلك لنفي التجهيل عن تلك المعلومات حتى تستطيع الجهة الإدارية العثور عليها، وتقديمها لصاحب الشأن، فكما هو معروف، فإنّ بعض المعلومات تتطلب جهداً كبيراً للوصول إليها،

(40) C.E. 26 Avril 1993, Palais-Sur-Mer. Rec., p. 783.

(41) C.E. 26 Février 1992, M. Blanchet Rec., p. 986.

خصوصاً إذا كانت تلك المعلومات قديمة، أو عندما تشترك عدة جهات بالاختصاص في هذه المعلومات.

وعلى ضوء ذلك، فإن هناك التزاماً يقع على عاتق مقدم الطلب أن يحدد بشكل دقيق المعلومات أو الوثائق التي يرغب بالاطلاع عليها، كأن يحدد تاريخها، أو مصدرها، أو اسمها، أو موضوعها، وكل المعلومات التي من الممكن أن تسهل عمل الجهة الإدارية المختصة بالعثور عليها بسهولة ويسر.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة طعن إحدى الجمعيات في قرار وزير العدل برفض طلبها في الحصول على نسخة من جميع النشرات التي أصدرتها الوزارة بشأن المساعدات القضائية، حيث قرر أنه وإن كانت المادة (4) من قانون 17 يوليو 1978 تفرض على الإدارة إعطاء صورة من الوثائق الإدارية التي يحددها الأشخاص الطالبون، فإن هذا ليس معناه ولا من أثره تجشيم المرفق عبء التقصي والبحث بقصد أن تقدم للطالب الوثائق المتعلقة بموضوع معين⁽⁴²⁾.

ورغبة من المشرع الكويتي في الحد من الطلبات المجهلة، يتم مع الطلب إرفاق المستندات الدالة عليه، حيث يقدم طلب الحصول على المعلومات بشكل خطي إلى الإدارة التي تكون المعلومة في حوزتها، كما أنه في الجمهورية اللبنانية يجب أن يحتوي هذا الطلب على تفاصيل كافية تمكن الموظف المكلف من استخراج المعلومة بجهد بسيط⁽⁴³⁾.

ولا شك أن تقديم البيانات والمستندات قد يساهم في وضوح الطلب، ونفي الجهالة عنه، ولكن من الأفضل - برأينا - مساعدة الطالب وتقديم الاستشارة له في تحديد المعلومات المطلوبة، طالما كان هذا الشخص حسن النية، وبإمكان الجهة الإدارية أن تعين موظفاً مختصاً يمكن استشارته في الطلبات قبل تقديمها، وذلك حتى لا يتم إهدار وقت الجهة الإدارية في البحث دون فائدة.

(42) C.E.9mars 1983, Association SOS defense A.J.1983, p.1983.

مشار إليه لدى: د. محمد باهي أبو يونس، التنظيم القانوني لحرية الوثائق في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 71.

(43) وفقاً لنص المادة (14) من القانون رقم 28 الصادر بتاريخ 2017/2/10 يجب: أ- يقدم طلب الحصول على المعلومات بشكل خطي إلى الإدارة التي تكون المعلومة في حوزتها، ويجب أن يحتوي هذا الطلب على تفاصيل كافية تمكن الموظف المكلف من استخراج المعلومة بجهد بسيط. ب- على مقدم الطلب أن يتخذ مكان إقامة مختاراً يعلم به الإدارة فور تقديمه الطلب. ج- على الموظف المكلف أن يضع سجلاً بالطلبات المقدمة، وأن يعطي، فور تسلمه الطلب، إشعاراً لمن تقدم بالطلب يبين فيه: تاريخ تقديم الطلب ونوع المعلومة المطلوبة والفترة اللازمة للرد على الطلب. د- في حال لم يكن الطلب دقيقاً بشكل كاف، يطلب الموظف المكلف من مقدمه الإيضاحات اللازمة، كما يقوم بمساعدته بالطرق المتاحة كافة.

الطلبات المسيئة:

من الأمور التي قد تواجهها الجهات الإدارية أثناء تلقيها طلبات الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية هي إساءة صاحب الشأن لحق الاطلاع على المعلومات، كالحصول على المعلومات من أجل الإساءة للآخرين، أو تحقيق هدف آخر لا يمت للغاية الأساسية من السماح له بهذا الحق. ولم يعالج المشرع الكويتي هذه المسألة بوضوح، إلا أنه طبقاً لنص المادة (2) من قانون 17 يوليو 1978 الفرنسي، فإن الإدارة غير ملزمة بالرد على الطلبات المسيئة، وقد حددت المادة المذكورة مفهوم الطلبات المسيئة عندما قررت أنه يكون الطلب مسيئاً عندما يكون الغرض منه بوضوح تعطيل سير الخدمة العامة، ويكون ذلك وفقاً لمعايير معينة مثل عدد وحجم المستندات المطلوبة، وطبيعتها المتكررة، واستحالة معالجتها من قبل الإدارة، وصعوبة إمكانية الوصول إلى المستند في الماضي، وكذلك رفض دفع الرسوم المطلوبة⁽⁴⁴⁾.

وبالرغم من نص المادة سالفة الذكر، فقد قضت محكمة استئناف باريس الإدارية بعدم مشروعية قرار الإدارة برفض طلب إحدى السيدات بالاطلاع على محاضر المجلس البلدي من عام 1938 حتى عام 1997 على اعتبار أن الوثائق المطلوبة على قدر كثرتها، إلا أن الطلب لا ينطوي على إساءة استئناف حق الاطلاع، ولا سيما أن الطالبة ترغب في حق الاطلاع لا التصوير⁽⁴⁵⁾.

وثمة تساؤل يطرح نفسه على ضوء ما تقدم هو عن كيفية التعامل مع عدد الطلبات الكثيرة التي يقدمها راغب الاطلاع، ومدى جواز تقييد طالب الاطلاع بهذا الصدد، خصوصاً أن الطلبات قد تتضمن الحصول على آلاف المستندات كطلب أرشيف وزارة معينة، ولا يخفى عن الجميع أن تجهيز تلك الأوراق وتقديمها لصاحب الشأن يتطلب جهداً ومشقة كبيرين من قبل الجهة الإدارية.

ولتلافي تلك الاعتبارات، أدخل المشرع الفرنسي بموجب قانون أبريل 2000 تعديلاً على نص المادة الثانية من قانون 17 يوليو 1978 بموجبه يحق للإدارة رفض طلب الاطلاع الذي يسيء فيه صاحبه لحق الاطلاع كطلب عدد كبير من الوثائق، أو إذا كانت الوثائق المطلوبة قد سبق الاطلاع عليها⁽⁴⁶⁾، كما أن هناك تعديلاً آخر على قانون حرية

(44) Colette Beauparland, La liberté d'accès aux documents administratifs: la loi du 17 juillet 1978 et sa jurisprudence (1978-1985), Thèse de doctorat en Droit public, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand 1, France, 1986, p. 39.

(45) Caaparig, 8 Juin 2000 - Cne chearny.R.D.ad.2000, comm., pp.23-71.

(46) Armelle Trepoz, La loi du 12 avril 2000 sur les relations entre les citoyens et les administrations, DA août-septembre 2000, p.4.

الوصول للوثائق الإدارية بموجب الفصل الثاني من مرسوم 6 يونيو 2005، مؤداه منح لجنة الحصول على الوثائق الإدارية (Cada) سلطة الجزاء، في حالات إعادة استخدام المعلومات العامة التي لا تمتثل للقواعد المنصوص عليها في المادة 12 من قانون 1978، أو القواعد التي يحددها الترخيص.. ولم تطبق هذه الأحكام الجديدة في الممارسة العملية إلا عندما فرضت عقوبة مؤرخة في 16 ديسمبر 2008، على شركة تموين حصلت على وثيقة إدارية، ولكنها شوهدت معناها ونطاقها⁽⁴⁷⁾.

وفي المقابل لم يحدد المشرع الكويتي ضوابط في هذا الشأن، كما لم يحدد سقفاً لعدد الطلبات أو كمية الوثائق المطلوبة رغبة منه في تسهيل الحصول على المعلومات. ولمحاولة الحد من الطلبات الكثيرة، وضعت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2020 رسماً مقداره خمسة دنانير عن كل وثيقة لا يزيد عدد أوراقها عن عشرة، ويضاف نصف دينار عن كل ورقة زائدة، ويعفى طالب الاطلاع من الرسوم المقررة، إذا اكتفى الطالب بالاطلاع دون التصوير، ولا شك أنّ هذا من شأنه تشجيع الطالب على سلوك الاطلاع دون التصوير، لتخفيف العبء على الجهة الإدارية.

الفرع الثاني

إجراءات البت بالطلب

عند قيام صاحب الشأن بتقديم طلب الاطلاع على المعلومات أو الوثائق الإدارية إلى الجهة الإدارية المختصة تبدأ إجراءات البت فيه من قبل الجهة الإدارية المختصة، وهو ما سنناقشه على النحو التالي:

أولاً: الجهة المختصة في البت بالطلب

من أبرز المآخذ على قوانين الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية الصادرة حديثاً بالدول العربية، كالكويت ولبنان، عدم وجود هيئة أو لجنة مستقلة تشرف على عملية الاطلاع على المعلومات، ويبدو أن المشرع ارتأى أنّه لا توجد ثمة حاجة لهذه اللجنة المذكورة، وأعطى للجهات الإدارية المعنية حق البت في الطلبات المقدمة إليها بشأن الاطلاع على المعلومات المتوافرة لديها.

(47) Jean-Pierre Leclerc Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs, Témoignage. Dans Revue française d'administration publique 2011/1-2 (n° 137-138), pp. 171 - 179.

وسيكشف التطبيق العملي مستقبلاً أهمية وجود هذه الهيئة، فمن المعلوم أنّ الجهات الإدارية ستتضارب الآراء والفتاوى بينها، وستختلف توجهاتها على حسب القائمين على إدارتها؛ الأمر الذي سيؤدي إلى تباين واضح في معالجتها للطلبات المقدمة إليها.

ولتلافي السلبيات المذكورة، وبموجب تعديل قانون حق الوصول إلى المعلومات الأردني رقم 47 لسنة 2007 بموجب القانون الصادر عام 2019، تم إنشاء مجلس يسمى (مجلس المعلومات) يتولى المهام والعديد من الصلاحيات، ومن ضمنها تزويد المعلومات إلى طالبها في حدود هذا القانون. وفي فرنسا حتى يتم تسهيل عملية الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، أنشأ المشرع الفرنسي لجنة تختص بالإشراف على الاطلاع، تسمى «لجنة الوصول إلى المستندات الإدارية (CADA)» هي المسؤولة عن ضمان احترام حرية الوصول إلى المستندات الإدارية والمحفوظات العامة، وفقاً للشروط المنصوص عليها في قانون 17 يوليو 1978⁽⁴⁸⁾.

وتعد الإحالة إلى اللجنة لإبداء الرأي شرطاً أساسياً إلزامياً، وهي تقدم المشورة للسلطات المختصة في أي مسألة تتعلق باختصاصها، ويجوز لها أن تقترح، بناءً على طلب السلطة المختصة أو بمبادرة منها، أي تعديلات على هذه النصوص، وأي تدابير من شأنها تسهيل ممارسة الحق في الوصول إلى الوثائق الإدارية والمحفوظات العامة، وتعزيز الشفافية الإدارية.

وتضع اللجنة تقريراً سنوياً يتم نشره علانية، يتتبع بشكل خاص الصعوبات الرئيسية التي يواجهها المتعاملون مع الإدارة، فيما يتعلق بمختلف فئات الوثائق أو المحفوظات، ويحدد مرسوم من مجلس الدولة تشكيل وعمل اللجنة المنصوص عليها في هذه المادة⁽⁴⁹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة ليست لجنة قضائية بالرغم من دورها المهم، على اعتبار أنّ تشكيلها ليس تشكياً قضائياً، كما أنها لا تعتبر لجنة إدارية عادية - كما يرى البعض - لأنها تختلف عن بقية اللجان من حيث عدم خضوعها لسلطة رئاسية أو وصائية، وتعتبر لجنة إدارية مستقلة⁽⁵⁰⁾. وبالاطلاع على قرارات اللجنة في موقعها الإلكتروني على الإنترنت، يتبين لنا أهمية الدور الكبير الذي تقوم به اللجنة، والتي تبت في آلاف الطلبات

(48) Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (Journal Officiel du 18 juillet 1978).

(49) الموقع الإلكتروني للجنة: www.cada.fr

(50) Vincent, Accès aux documents administratifs, J.C.Ad., 1997, p. 24.

المتنوعة بتعقيدها القانونية المختلفة، ومحاولة وضع الحلول المناسبة⁽⁵¹⁾.

ثانياً: إجراءات الجهة المختصة بالبت في الطلب

جاءت نصوص قانون الاطلاع على المعلومات لتعزيز دولة القانون والديمقراطية، ووضع حد لاحتكار الجهة الإدارية لوثائقها ومعلوماتها المختلفة، ولجعل السلطات الإدارية أكثر ليناً وقرباً من المواطنين⁽⁵²⁾؛ لذلك ثمة التزامات فرضها القانون على الجهة المختصة بتلقي طلبات الأشخاص والبت فيها، سنتناولها على النحو التالي:

(1) الالتزام بالكشف عن المعلومات:

إن إحدى القيم الأساسية التي تعزز الحق بالمعرفة هي مبدأ حد الكشف الأقصى عن المعلومات، والذي يؤسس لافتراض مفاده أن كل المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة ينبغي أن تكون خاضعة إلى الكشف عنها، ما لم يكن هناك تبرير قوي جداً يتعلق بالمصلحة العامة يقضي بعدم الكشف عنها⁽⁵³⁾؛ لذلك بعد استلام الجهة المختصة طلب المعلومات المقدم من أصحاب الشأن، فإنه يتعين عليها تقديم المعلومات المطلوبة متى توافرت في الطلب المقدم شرائطه القانونية، وهذا الأمر من صميم عمل الجهة الإدارية، فلا يكفي أن تتلقى طلبات الاطلاع من الأشخاص، وإنما يتعين توفير المعلومات المطلوبة، وتمكين الشخص المعني من الاطلاع عليها وتصويرها، في حال رغب في ذلك الأمر، ودفع الرسوم المطلوبة كما هو مقرر في القانون.

ويتحقق التزام الجهة الإدارية بتمكين الاطلاع الكامل وليس الجزئي على المعلومات أو الوثائق المطلوبة؛ لذلك لا يكفي أن تقدم الإدارة ملخصاً عن المعلومات أو الوثائق للشخص المعني. وتأسيساً على ذلك، ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الاطلاع على جزء من الوثيقة فقط لا يتماشى مع نصوص قانون حرية الوصول للمعلومات والوثائق الإدارية⁽⁵⁴⁾.

(51) انظر لمزيد من التفاصيل بشأن اللجنة المذكورة:

Jean-Pierre Leclerc, Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs, Témoignage dans Revue française d'administration publique 2011/1-2 (n° 137-138), pp. 171 - 179.

(52) موسى مصطفى شحادة، حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة: دراسة تحليلية للقانون الفرنسي رقم 321. 2000، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 29، العدد 4، ديسمبر 2005، ص 50.

(53) توبي مندل، حرية المعلومات: مسح قانوني مقارن، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونيسكو)، نيودلهي، الهند، 2003، ص 1.

(54) C.E.15 mai 1991, Min. budget comités de défense des intérêt du quartier d'orgement .Rec., p. 191.

ومن ناحية أخرى، يجب احترام طلب صاحب الشأن في كيفية الحصول على المعلومات بالوسيلة التي تناسبه، وقد أثير هذا الأمر في فرنسا عندما طلب أحد الأشخاص وثائق ونسخ على الكمبيوتر للكتب والمجلات والميزانيات العمومية، وبيانات الدخل الخاصة بالسنوات المالية المنتهية لإحدى الجهات. وقد رفضت الجهة الإدارية ضمناً الموافقة على هذا الطلب لعدم إمكانية تقديم تلك الطلبات إلا من خلال مستندات ورقية، قام الشخص المعني بعد ذلك بتقديم دعوى قضائية إلى محكمة ديجون الإدارية، رفضت المحكمة الطلب على أساس أنه ثبت أن المستندات المطلوبة لا يمكن استخراجها إلا على الورق، وأن أقراص الكمبيوتر الخاصة بالبرنامج المستخدمة غير متوافقة مع البرامج الخارجية لأسباب أمنية⁽⁵⁵⁾.

وبعرض القضية على مجلس الدولة، أُلغى هذا الحكم لعدم الرد على الالتماس، ثم حدد الحكم بصفته قاضياً في موضوع الدعوى، وأمر بإجراء تحقيق في الموقع لتحديد ما إذا كانت خصائص نظام الكمبيوتر والبرمجيات المستخدمة من الممكن إنتاج نسخة منها على الوسيط الحاسوبي، وبناءً على نتائج التحقيق الميداني الذي أجراه مقرر وعضو في قسم تكنولوجيا المعلومات تبين أن البرنامج المعني كان له وظيفة سهلة الاستخدام للغاية، مما يجعل من الممكن تصدير المعلومات المحاسبية المعنية بتنسيق «.txt». اعتبر مجلس الدولة أن الجهة الإدارية لا يمكنها إلا أن تدعم بشكل جدي البرمجيات المستخدمة في عملياتها المحاسبية، وأمر تلك الجهة تحت طائل العقوبة بإبلاغ الشخص المعني، على وسيط كمبيوتر، بجميع المستندات المطلوبة⁽⁵⁶⁾.

على أن واحداً من أكبر المصاعب في الحصول على المعلومات هو الوضع السيئ الذي يتم فيه الاحتفاظ بالسجلات، إذ لا يعرف الموظفون غالباً ما هي المعلومات التي لديهم، وحتى إذا كانوا يعرفون، فإنهم لا يستطيعون تحديد مكان السجلات التي يريدونها. وهناك عدد من القوانين الوطنية التي تعالج هذه المشكلة بطرق مختلفة، مثلاً من خلال إعطاء الوزير أو جهة المراقبة الإدارية تفويضاً لوضع وتعزيز مقاييس للمحافظة على البيانات والسجلات، على اعتبار أن حسن الاحتفاظ بالسجلات والبيانات ليس مهماً فقط لحرية الحصول على المعلومات، بل يعد من أهم وظائف الحكومات الحديثة، وإجادة هذا العمل يعتبر عاملاً أساسياً من عوامل الإدارة العامة الفاعلة⁽⁵⁷⁾.

وحتى يتم تحقيق هذه الغاية تجدر الإشارة إلى أنه يحق لتلك الجهة أن تضع ضوابط،

(55) TA Dijon, 18 octobre 2005, no 0500610, M. Fromentin, inédit au recueil.

(56) CE, 6 octobre 2008, no 289389, M. Fromentin, à paraître au Lebon, AJDA 2008, p. 1920.

(57) توبي مندل، مرجع سابق، ص 58.

سواء من ناحية توقيت الاطلاع ومدته ومكانه وغير ذلك من الأمور، طالما كان الهدف هو تنظيم هذه الحرية دون مصادرتها، أو الافتتات عليها.

وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنّ العمدة لا يكون قد خالف القانون، أو انتهك مقتضيات الاطلاع على الوثائق الإدارية، إذا كان قد حدد ميعاد الاطلاع بصباح يوم الجمعة من كل أسبوع، طالما ثبت أن هذا القرار قد اتخذ لظروف الإقليم وعدد المقيمين عليه، مما يقطع بأنّ السماح بالاطلاع على غير هذا النحو يفضي إلى صعوبة إنجاز المصالح اليومية للجمهور المتزايدة نظراً لكثرة سكانه⁽⁵⁸⁾.

وحتى يتم تقديم المعلومات بطريقة مناسبة، وضع المشرع الكويتي العديد من الضوابط التي تحكم عمل الجهات المختصة بتلقي الطلبات، فقد نص في المادة (3) من القانون رقم 12 لسنة 2020 على أنه: «يجب على الجهات تسهيل الحصول على المعلومات للأشخاص وضمان كشفها في التوقيت، وبالكيفية المنصوص عليها في هذا القانون، كما يجب عليها أن تعين موظفاً مختصاً أو أكثر للنظر في طلبات الحصول على المعلومات، تكون لديه الخبرة والدراية الكافية في أعمالها، ومنحه الصلاحيات اللازمة للبحث والوصول إلى المعلومة المطلوبة وتقديمها لمن يطلبها».

ثم نص في المادة (4) على أنه: «يجب على كل جهة تنظيم وتصنيف وفهرسة المعلومة والوثائق التي تتوافر لديها حسب الأصول المهنية والفنية المرعية، وتصنيف ما يجب اعتباره منها سرياً ومحماً طبقاً للقانون، وذلك خلال سنتين من تاريخ العمل بهذا القانون»، كما نص القانون سالف الذكر في المادة (5) منه على أن: «تلتزم الجهات بأنّ تنشر على موقعها الإلكتروني، خلال ثلاث سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون، دليلاً يحتوي على قوائم المعلومات المتاح الكشف عنها...».

(2) البت بالطلب بالأجل المحدد:

يكون تعامل الجهة الإدارية إيجابياً مع الطلب المقدم إليها بالحصول على المعلومات أو الوثائق الإدارية، عندما تقدم المعلومة المطلوبة لصاحب الشأن في الأجل المحدد.

وطبقاً لقانون الاطلاع الكويتي يجب الرد على الطلب خلال عشرة أيام عمل من تاريخ تسلمه، ويجوز تمديد هذه المدة لمدة مماثلة أو أكثر، إذا كان الطلب يتضمن عدداً كثيراً من المعلومات، أو كان الوصول إلى المعلومة يستوجب استشارة جهة أخرى مع إخطار الطالب بذلك، على ألا يزيد مجموع هذه المدد في جميع الأحوال على ثلاثة أشهر، وذلك حسبما تنص عليه المادة (8) من القانون رقم 112 لسنة 2020.

(58) C.E. Avril 1994, Nicolas.Rec., p.198.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الجهة الإدارية لا تعتبر مسؤولة في حال تمكينها الاطلاع للشخص المعني في الأجل المحدد، وتقايس عن هذا الاطلاع طالما أتاحت له الفرصة للقيام بذلك ولكنه رفض الاطلاع عليه⁽⁵⁹⁾، إلا أنّ الجهة الإدارية تعد مسؤولة في حال امتناعها عن اتخاذ الإجراءات المطلوبة حيال الطلبات المقدمة إليها⁽⁶⁰⁾، وكذلك رفضها الصريح لحق الطالب بالاطلاع على المعلومات، وهو ما سنناقشه على النحو التالي:

أ. الامتناع عن الرد على الطلب:

إنّ الامتناع عن الرد على الطلبات المقدمة يعد من أسوأ الأمور التي تواجه الأفراد في تعاملهم مع الإدارة، وهذا السلوك السلبي يزداد خطورة إذا كان امتناعها عن إصدار قرار كان يتعيّن عليها قانوناً أن تصدره. وعلى ضوء ما تقدم، ظهرت الحاجة إلى إعطاء معنى قانوني لصمت الإدارة، واعتباره مساوياً لولادة قرار إداري، يمكن الأفراد من اللجوء إلى القضاء للدفاع عن مصالحهم التي أهدرتها الإدارة، كما أنّه يحث الإدارة على اتخاذ قرار صريح إزاء الطلبات المقدمة إليها؛ لأنّ تمسكها بحبال الصمت لن يحميها، إذا ما اعتبر السكوت يساوي من الناحية القانونية إصدار قرار إداري بالرفض يمكن الطعن عليه أمام القضاء الإداري⁽⁶¹⁾.

وثمة تساؤل يثور في هذا الصدد عن طبيعة القرارات الصادرة بعدم الرد على الطلب المقدم بين ما إذا كان هذا القرار يعد ضمناً أو سلبياً، والحقيقة أنّه دائماً تثار التفرقة بين القرار الضمني والقرار السلبي، ولئن كان القرار السلبي هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، تمتنع به عن اتخاذ موقف معين في موضوع يلزمها القانون باتخاذ موقف بشأنه، إلا أنّ القرار الضمني هو ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال - دون إفصاح - على أنّ الإدارة تتخذة حيال أمر معين⁽⁶²⁾.

(59) C.E. 14 novembre 1941, leroux. Rec., p.182.

(60) فقد قدمت منظمة العفو الدولية 72 طلباً إلى لبنان للحصول على معلومات من وزارات ومحاكم ومؤسسات حكومية مختلفة، واستلمت ردوداً تزعم بأنّ الإدارة لا يمكنها تقديم المعلومات المطلوبة، وكذلك قدمت منظمتان غير حكوميتين لبنانيتين مؤخراً طلباً للحصول على معلومات حول قرار الحكومة المتعلق بأحد عقود الكهرباء الذي يتطلب صرف ملايين الدولارات من المال العام، وقدمت المنظمتان طعناً لدى مجلس شورى الدولة لعدم الرد. كما قامت مجموعة لبنانية تختبر الامتثال للقانون، بطلب سجلات مالية من 140 مؤسسة حكومية وهيئة عامة في 2019، ردت 65 منها فقط ولم تقدم سوى 32 منها الوثائق المطلوبة.

www.hrw.org > news > 2019/09/27

(61) د. عادل الطيباني، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الكويت، السنة 36، العدد الأول، يونيو 1994، ص 8 وما بعدها.

(62) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001، ص 405.

وتجدر الإشارة إلى أنّ القرار الضمني يظهر في أجلى صورة في حالة التظلم أو التقدم بطلب إلى جهة الإدارة، فتحجم عن الإجابة عليه، سواء بالقبول أو الرفض، وتلتزم الصمت. كما يكون القرار ضمناً، إذا اعتبر المشرع - بنص خاص - السكوت رفضاً إذا مضت عليه فترة معينة، ومثال ذلك عدم إجابة الإدارة على تظلم مقدم إليها عن قرار أصدرته، إذ يعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم بمثابة رفضه، كما هو مقرر بنص المادة (4) من القانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982 بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية بالكويت.

وقد اعتبر المشرع اللبناني بموجب القانون رقم 28 الصادر بتاريخ 2017/2/10 عدم الردّ على الطلبات المقدمة للاطلاع على المعلومات خلال مدة 15 يوماً يتم تجديدها مرة واحدة بمثابة رفض ضمني للطلب، وأعطى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد استلام الشكاوى المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون والتحقيق فيها وإصدار قرارات بشأنها، وفقاً لأحكام المادة (23) من هذا القانون.

وكانت الإشكالية المثارة أنّ المادة (19) من هذا القانون تمنح صاحب العلاقة حق مراجعة الهيئة الإدارية المستقلة المحددة في قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وحيث إنّ قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لم يصدر بعد، فهذا ما طرح التساؤل حول جدوى وفاعلية طرق الطعن والمراجعة التي نصّ عليها قانون حق الوصول إلى المعلومات، وما إذا كانت الإحالة إلى قانون غير موجود وهيئة غير منشأة من شأنها تعطيل أحكام القانون، والحيولة دون مراجعة القضاء الإداري مباشرة في سبيل الطعن بقرارات رفض الوصول إلى المعلومات⁽⁶³⁾.

وقد ذهب مجلس الشورى اللبناني كهيئة قضاء إداري إلى إبطال القرار الضمني برفض تسليم المعلومات، بناءً على الطلب المقدم استناداً إلى قانون حق الوصول إلى المعلومات. ولم يجد المجلس في عدم إنشاء الهيئة الإدارية المستقلة أي مبرر لكي تنزع يد القضاء الإداري عن النظر في هذه الطعون، معللاً أنّ الحق في مراجعة القضاء هو حق دستوري لا يمكن إنكاره⁽⁶⁴⁾.

ونشير أخيراً إلى أنّ امتناع الموظف عن تقديم المعلومات المطلوبة أو تقديمها بصورة مغلوطة يعرضه للمسؤولية التأديبية لإخلاله بواجبات وظيفته، إلا أنّ هذا الأمر لا يكفي،

(63) د. عصام نعمة إسماعيل، حق الوصول إلى المعلومات لا يعيقه عدم إقرار قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مقال منشور في موقع كلية الحقوق اللبنانية على الإنترنت: <https://ul.edu.lb>. تاريخ الزيارة: 2021/3/23.

(64) قراره الإحصائي رقم 2019/116-2020 تاريخ 2019/12/23؛ د. سامر أنوس ورفاقه/ اتحاد بلديات الفيحاء، منشور على الموقع الإلكتروني - <http://www.mahkama.ne>

لذلك انتبه المشرع الكويتي في قانون حق الاطلاع على المعلومات رقم 12 لسنة 2020 لهذه المسألة، ونص في المادة (14) على تطبيق عقوبة جنائية على كل من امتنع بغير حق عن تقديم المعلومة، أو أعطى معلومة غير صحيحة لمقدم الطلب، وكذلك كل من أتلف عمداً المستندات أو الوثائق الخاصة بالمعلومات لدى الجهة الإدارية.

ب. رفض الطلب:

تملك الجهة الإدارية رفض الطلب عندما تكون هناك أسباب قانونية تمنع من تقديم المعلومات، إلا أنه في حالة الرفض أوجب المشرع تسببب هذا القرار، كما هو الوضع في القانون الكويتي لحق الاطلاع رقم 12 لسنة 2020⁽⁶⁵⁾، وكذلك القانون اللبناني⁽⁶⁶⁾، والأردني⁽⁶⁷⁾، والمغربي⁽⁶⁸⁾، ولا شك أن تسببب قرار الرفض يعد ضماناً في هذا الشأن، فتسببب القرار ما هو إلا تعبير عن العدالة الإدارية، ومبدأً من المبادئ العامة للقانون⁽⁶⁹⁾، والسبيل الذي من شأنه أن يقف أمام التحكم والاستبداد⁽⁷⁰⁾. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع اللبناني أعفى الإدارة من تسببب قرار الرفض في حالات معينة تتعلق بمحظورات الاطلاع على المعلومات⁽⁷¹⁾.

(65) طبقاً لنص المادة (11) من القانون الكويتي رقم 12 لسنة 2020، يجب على الموظف المختص إخطار الطالب كتابة برفض طلبه مع بيان أسباب الرفض، خصوصاً في حال أن المعلومات ليست بحوزة الجهة أو أن المعلومة تقع في نطاق الحظر المبين في هذا القانون أو أي قانون آخر، أو في حالة عدم توفر المصلحة. وطبقاً لنص المادة (13) من القانون ذاته، فإنه في حال رفض الطلب أو عدم الرد يكون لمقدم الطلب تقديم تظلم إلى الجهة، وعليها الرد عليه خلال ستين يوماً، ويكون رفض التظلم بكتاب مبين به أسباب الرفض، ويعتبر عدم الرد بمنزلة رفض للتظلم، وتنظم اللائحة التنفيذية إجراءات التظلم والبت فيه، ولا يجوز اتخاذ إجراءات التقاضي قبل البت في التظلم.

(66) وفقاً لنص المادة (11) من القانون اللبناني رقم 28 الصادر في 2017/2/10 سالف الذكر، فإنه على الإدارة أن تعلل القرارات الإدارية غير التنظيمية، تحت طائلة الإبطال، على الوجه الآتي: 1- أن يكون التعليل خطياً. 2- أن يتضمن الحيثيات القانونية والواقعية التي تشكل مرتكز القرار. 3- أن يكون موقعاً من قبل المرجع الذي أصدره، وأن يذكر فيه اسم موقعه وتاريخ توقيعه.

(67) طبقاً للفقرة (و) من المادة (13) من القانون رقم 47 لسنة 2007، يشترط في حال رفض الطلب أن يكون القرار معللاً ومسبباً، ويعتبر الامتناع عن الرد ضمن المدة المحددة قراراً بالرفض.

(68) المادة (18) من القانون رقم (31.13) الصادر في شباط / فبراير 2018

(69) R. Chapus, Droit administratif général, T I, 15^e éd., Montchrestien, 2001, p. 342.

(70) انظر: 65 : Recueil Lebon, p. 15 mars 1999, MMe D.,

(71) المادة (12): الإغفاء من التعليل: أ- تعفى الإدارة من موجب تعليل القرارات الإدارية غير التنظيمية في الحالات التالية: 1- أثناء قيام حالة الطوارئ. 2- الظروف الاستثنائية المتمثلة في حالات الخطر الدائم التي تهدد عمل المؤسسات. 3- أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام. 4- إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري. 5- ما ينال من المصالح المالية والاقتصادية للدولة وسلامة العملة الوطنية. 6- حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية. 7- الأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني أو السر التجاري مثلاً.

ونظراً لأنّ قرار الرفض قرار إداري، فإنّه يخضع للطعن عليه قضائياً أمام المحكمة المختصة، إلا أنّ المشرع الكويتي اعتبر التظلم إلى الجهة الإدارية وجوبياً قبل اللجوء إلى القضاء، حيث نصت المادة (13) من القانون رقم 12 لسنة 2020 على أنّه: «في جميع حالات رفض الطلب أو عدم الرد، يكون لمقدم الطلب تقديم تظلم إلى الجهة وعليها الرد عليه خلال ستين يوماً، ويكون رفض التظلم بكتاب مبيناً به أسباب الرفض، ويعتبر عدم الرد بمنزلة رفض للتظلم، وتنظم اللائحة التنفيذية إجراءات التظلم والبت فيه، ولا يجوز اتخاذ إجراءات التقاضي قبل البت في التظلم».

وبناء على ما تقدم، لا تقبل الدعوى القضائية إذا رفعها صاحب الشأن دون سابقة التظلم طبقاً للمادة السابعة من قانون إنشاء الدائرة بالمحكمة الكلية رقم 20 لسنة 1981⁽⁷²⁾.

ب- إذا زالت أسباب إعفاء الإدارة من التعليل، أو في حالة قرار الرفض الضمني، يحقّ لصاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة القضائية، أن يطلب اطلاعه على أسباب القرار، وعلى السلطة المعنية أن تطلعه عليها خطياً ودون إبطاء. يعتبر سكوت الإدارة على الطلب مدة شهرين بمثابة قرار رفض ضمني قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة.

(72) حكم محكمة التمييز - الطعن رقم 58 لسنة 1996 - جلسة-17-3-1997 موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، ناصر معلا وجمال الجلاوي، الكويت، 2015، ص 138.

المبحث الثاني

الشروط المتعلقة بالمعلومات والوثائق الإدارية

يخضع حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية إلى طائفة من الشروط والضوابط المنصوص عليها في القانون، ويختلف الأمر حسب طبيعة المعلومة أو الوثيقة المطلوب الاطلاع عليها، فبعض الوثائق من الممكن السماح بالاطلاع عليها، بينما بعض الوثائق تعتبر سرية بقوة القانون، وهو ما سنناقشه في المطبقين التاليين.

المطلب الأول

الوثائق والمعلومات القابلة للاطلاع

إن المعلومات هي محور قانون الحق في الاطلاع، وركيزته الأساسية؛ لذلك يتعين تحديد مفهوم المعلومة بشكل واضح وجلي، حتى يمكن تحديد المعلومات القابلة للاطلاع من عدمه؛ لذلك عنيت التشريعات محل الدراسة بمحاولة تعريف جامع للمعلومات على النحو الذي يساعد في فهم وتطبيق القانون، وهو ما سنناقشه على النحو التالي:

الفرع الأول

مفهوم الوثائق والمعلومات

الوثائق هي الوعاء الذي تفرغ فيه المعلومات المختلفة بشتى أنواعها، ووسيلة الاتصال بين الجهات الإدارية المختلفة، وكذلك بين الإدارات والمواطنين والأشخاص المتعاملين معها، ويتم حفظها لدى الجهات الإدارية للرجوع إليها مستقبلاً. وتُعرّف الوثيقة على أنّها: «كل ما هو مكتوب أو مرسوم أو مطبوع، والذي يصدر أو يستلم من أي دائرة أو مؤسسة رسمية، والذي تقرر الاحتفاظ به لأهميته وفائدته لتلك الدائرة»⁽⁷³⁾، كما تُعرّف أيضاً بأنّها: «صكّ يحتوي على معلومات تُصدرها هيئة رسمية معترف بها، ومُعترف لها بالحق في إصدار تلك الأشياء، ويحمل من السمات العائدة إلى تلك الهيئة ما يمكن الاطمئنان إلى صحة صدورها عن تلك الهيئة لقطع دابر التزوير»⁽⁷⁴⁾.

وطبقاً لنص المادة الأولى من قانون حق الاطلاع في الكويت رقم 12 لسنة 2020، فإنّ

(73) مصطفى الربابعة، تعريف الوثيقة وأهميتها، موقع سطور الإلكتروني <https://sotor.com>، تاريخ الزيارة: 2021/1/6.

(74) المرجع السابق.

المعلومة هي البيان، أو الإفادة، أو المعرفة، أو المضمون الذي يتصل بموضوع ما، وتكون المعلومة إما مكتوبة، أو مرسومة، أو مقروءة، أو مسموعة، أو مرئية، أو غيرها من الوسائل. وحسب القانون الفرنسي رقم 1321-2016 المؤرخ في 7 أكتوبر 2016، تشمل الوثائق: «جميع الملفات والتقارير والدراسات والمحاضر والإحصاءات والتوجيهات والتعليمات والتعاميم والمذكرات والإجابات الوزارية التي تتضمن تفسيراً للقانون الوضعي، أو وصفاً للإجراءات الإدارية، والآراء والتنبؤات والقرارات، سواء أكانت مكتوبة أم في شكل تسجيل صوتي أو مرئي أو رقمي»⁽⁷⁵⁾.

وطبقاً لنص المادة (3) من قانون الاطلاع اللبناني رقم 28 الصادر بتاريخ 2017/2/10، تعتبر مستندات إدارية، بمفهوم هذا القانون، المستندات الخطية والمستندات الإلكترونية والتسجيلات الصوتية والمرئية والبصرية والصور، وكل المستندات القابلة للقراءة بصورة آلية، مهما كان شكلها أو مواصفاتها، التي تحتفظ بها الإدارة⁽⁷⁶⁾.

وقد عرّف قانون حق الوصول إلى المعلومات الأردني رقم 47 لسنة 2007 المعلومات في المادة (2) بأنها: «أي بيانات مكتوبة، أو سجلات، أو إحصاءات، أو وثائق مكتوبة، أو مصورة، أو مسجلة، أو مخزنة إلكترونياً، أو بأي طريقة، وتقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته». كما عرّف الوثائق المصنفة بأنها: «أي وثائق مكتوبة، أو مطبوعة، أو مختزلة، أو مخزنة إلكترونياً، أو بأي طريقة، أو مطبوعة على ورق مشمع، أو ناسخ، أو أشرطة تسجيل، أو الصور الشمسية والأفلام، أو المخططات، أو الرسوم، أو الخرائط، أو ما يشابهها والمصنفة على أنها سرية، أو وثائق محمية وفق أحكام هذا القانون».

من جانبه، عرّف القانون المغربي رقم 31.13 الصادر في فبراير 2018 المعلومات في المادة (2) بأنها: «المعطيات والإحصائيات المعبر عنها في شكل أرقام، أو أحرف، أو رسوم، أو صور، أو تسجيل سمعي بصري، أو أي شكل آخر، والمضمنة في وثائق ومستندات وتقارير ودراسات وقرارات ودوريات ومناشير ومذكرات وقواعد البيانات وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام، التي تنتجها أو تتوصل بها المؤسسات أو الهيئات المعنية في إطار مهام المرفق العام، كيفما كانت الدعامة الموجودة فيها، ورقية أو إلكترونية أو غيرها».

(75) M. Dandelot, Evolutions et enjeux du droit d'accès aux documents administratifs depuis la loi pour une République numérique, RFAP, Paris, 2018, pages 127 à 133.

(76) تُعدّ مستندات إدارية على سبيل المثال لا الحصر: 1- الملفات والتقارير، والدراسات، والمحاضر، والإحصاءات. 2- الأوامر والتعليمات والتوجيهات والتعاميم والمذكرات والمراسلات والآراء والقرارات الصادرة عن الإدارة. 3- العقود التي تجريها الإدارة. 4- وثائق المحفوظات الوطنية.

والحقيقة أنه بالرغم من المحاولات الجادة من التشريعات سألقة الذكر لوضع مفهوم محدد للمعلومات، إلا أنه من الصعب وضع تعريف دقيق في هذا الصدد؛ لأن المعلومات مصطلح صعب ضبطه وتحديده على وجه الدقة، لاسيما في ظل انفجار المعلومات في الوقت الحالي، إلا أنه من جماع التعريفات السابقة نستنتج أن المشرع تبني المفهوم الواسع للمعلومة، وهذا أمر يعكس تطور المعلومة في الوقت الحاضر، فالمعلومات لم تعد تقتصر على الأنماط التقليدية كما كان في السابق؛ لذلك يتعين مواكبة التطور السريع في المعلومات.

ومن المهم التأكيد على أن الوثيقة المطلوب الاطلاع عليها لا بد أن تكون وثيقة إدارية، والوثائق الإدارية في ظل قانون رقم 17 يوليو 1978 في فرنسا من حيث المبدأ تشمل جميع الوثائق التي تنتجها أو تحتفظ بها إدارة عامة (إدارات الدولة، والسلطات المحلية، والمؤسسات العامة)، وينطبق الشيء نفسه على الوثائق التي تحتفظ بها الهيئات الخاصة المسؤولة عن إدارة خدمة عامة؛ لأنها مرتبطة بطبيعتها أو الغرض منها أو استخدامها بإدارة هذه الخدمة⁽⁷⁷⁾. ولا تعد الوثائق القضائية من حيث المبدأ وثائق إدارية، وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الوثائق، مهما كانت طبيعتها، التي تحتفظ بها المحاكم والتي تتعلق بوظيفة الحكم التي خولت لها، ليس لها صفة وثيقة إدارية⁽⁷⁸⁾.

وبالتالي فهي لا تدخل في نطاق قانون 17 يوليو 1978، ويشمل ذلك الأوامر أو القرارات أو الأحكام الصادرة عن المحاكم الصادرة بأمر قضائي أو إداري، مثل ملفات التحقيق ومحضر الجلسة وتقارير الخبرة أو ملخصات وملاحظات الأطراف، وكذلك وثائق العمل الداخلية في المحكمة، وكذلك الأمر بالنسبة لملفات طلبات المساعدة القانونية⁽⁷⁹⁾.

(77) في اجتماعها المنعقد في 30 أبريل 1992، فحصت اللجنة المعنية بالوصول إلى المستندات الإدارية في فرنسا طلباً للحصول على المشورة بشأن الكشف عن المستندات التي أعدتها الجمعية العامة التأسيسية لجمعية الصيد البلدية المعتمدة التي تم إنشاؤها في بلدة Guilligomarch (محضر الاجتماع التجريبي، وسجل الحضور، وصلاحيات التصويت، إلخ. أشارت اللجنة إلى أنه من خلال رأيين سابقين (الأول في 17 أكتوبر/ تشرين الأول 1980، ومدير دائرة الأراضي، 21 ديسمبر/ كانون الأول 1983)، اعتبرت اللجنة أن جمعيات الصيد البلدية المعتمدة هي هيئات خاصة مسؤولة عن إدارة خدمة عامة، وبالتالي فإن المستندات المتعلقة بأنشطتها ووضعها يمكن إبلاغها تلقائياً إلى أي شخص طلبها، تطبيقاً للمادة (2) من قانون 17 يوليو 1978، الموقع الإلكتروني للجنة:

<https://cada.data.gouv.fr/20142112/>

(78) CE. 7 May 2010. M. Bertin. AJDA, 2010, p. 983.

(79) CE, 5 juin 1991, Delannay n° 102627, mentionné aux tables du recueil Lebon, p. 948.

الفرع الثاني

الشكل النهائي للوثيقة

إنَّ أغلب المعلومات هي في الواقع موجودة في وثائق إدارية، وهذه الوثائق تمر بمراحل متعددة، فلو فرضنا أنَّ الجهة الإدارية تزمع إصدار قرار إداري معين، فمن الطبيعي أن تكون هناك أعمال تحضيرية ومداولات بين أجهزة الإدارة للوصول إلى صيغة معينة لإصدار القرار، فعندما تنتهي الأعمال كافة ويصدر القرار، فمن الطبيعي أن ينصب حق الاطلاع على وثيقة القرار دون مداولات الجهة الإدارية التي لا تعد وثيقة نهائية.

ومن الأمثلة على ذلك في فرنسا تقرير التقييم الذي تعده مصلحة الأراضي، بناءً على طلب رئيس البلدية قبل ممارسة حقه في الشفعة، فهو مستند إداري، ومع ذلك يشكل وثيقة تحضيرية لا يمكن تقديمها حتى يتم اتخاذ القرار النهائي بشأن العملية. بمجرد حدوث ذلك، يصبح التقرير قابلاً للإبلاغ، وبالمثل يعتبر تقرير التحقق المحاسبي تحضيرياً طالما لم يتم جمع الزيادات بعد، في انتظار، اجتماع لجنة الإدارة للضرائب المباشرة وضرائب المبيعات⁽⁸⁰⁾.

وعلى هذا النحو، فإنَّ مفهوم الوثيقة ينحصر عن كل ما يتخذ قبل تمامها من خطى تحضيرية، سواء تمثلت في مداولات، أو محاضر تسجيل لوجهات النظر بشأن ما يرد بالوثيقة مستقبلاً أو اقتراحات أو رغبات يبدئها أعضاء لجان إعدادها مهما بلغ قدرها من الأهمية. ويسري للحكمة ذاتها الوضع نفسه على الخطط المبدئية للمشروعات المزمع القيام بها، أو المشروعات الأولية للقوانين التي تكون لحظة طلب الاطلاع عليها في طور التداول في جلسات الحكومة⁽⁸¹⁾. ولا شك أن الحكمة من ذلك أنه عندما لا يتم اعتماد الوثيقة بصورة نهائية، فإنه ربما يتم تعديل المعلومات الموجودة بها، أو يتم إلغاؤها برمتها، وربما يكون الحصول عليها في هذا التوقيت مُعيقاً لخطط الإدارة في استكمال هذه الوثائق.

وعلى ضوء ما تقدم، يجب أن تكون الوثيقة قد أُنجزت بالكامل، وأصبحت بحالة يمكن الاطلاع عليها، بعد أن تكون قد ارتدت ثوبها الكامل، وتلاشت المراحل السابقة بظهورها بمظهرها النهائي، وهو ما يقتضي نشرها وإطلاع الآخرين عليها. ويثار الأمر بشأن الوثائق المتدرجة أو المؤقتة التي تتخذ للتحضير لصدور قرار في شأن من الشؤون

(80) Guillaume Meunie, Les travaux préparatoires from a French Perspective: Looking for the Spirit of the Law Mohr Siebeck GmbH & Co. KG. Bd. 78, H. 2 (April 2014), pp. 346-360.

(81) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 20.

الإدارية، فمثلاً القرار الصادر بمنح ترخيص يحتاج إلى دراسات وتقارير تقوم بإعدادها جهات فنية أو إدارية تسبق الجهة التي أناط بها القانون إصدار القرار النهائي، ومثل ذلك أيضاً القرار الصادر بتعيين عضو هيئة تدريس بإحدى الكليات، حيث يمر بخطوات تستدعي موافقة مجلس القسم أو مجلس الكلية، وصولاً إلى صدور قرار مجلس الجامعة بالتعيين، وفي كل خطوة تضع كل جهة تقريراً تذيله برأيها قبولاً أو رفضاً؛ لذلك يطرح البعض تساؤلاً مفاده هل يعد كل تقرير من تقرير تلك الجهات الفرعية وثيقة نهائية يمكن الحصول عليها قبل صدور القرار النهائي باعتبارها عملاً منجزاً ودراسة فرغ من إعدادها⁽⁸²⁾.

وللإجابة عن هذا السؤال، نرى أن الأمر يتوقف على مدى تأثير الاطلاع على القرار النهائي، فإذا كان من الممكن أن يؤثر في سلامته أو يحول دون استكماله بالشكل المطلوب، فإنه من الممكن أن لا تستجيب الجهة الإدارية لطلب الاطلاع، أما إذا كان طلب الاطلاع لا يؤثر على سلامة القرار النهائي، فإنه يتعين الاستجابة للطلب، والأمر يتوقف على السلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القضاء.

المطلب الثاني

الوثائق والمعلومات غير القابلة للاطلاع

بالرغم من أن الشفافية تعد جزءاً من «الحق في الإدارة الرشيدة»⁽⁸³⁾، إلا أن هناك بعض الأعمال الإدارية، يجب أن تُغلف بإطار من السرية لحماية مصالح الأمة والدفاع والأمن والاقتصاد والحياة الخاصة في عالم يعاني من «متلازمة ويكيليكس»؛ لذلك يرى البعض أن الإدارة لا يمكن أن تكون شفافة تماماً مع خطر فقدان هويتها وخصوصياتها⁽⁸⁴⁾، وسوف نناقش السرية بالجهاز الإداري بشكل عام أولاً، ثم نطاق السرية في قانون الاطلاع على المعلومات ثانياً، وذلك على النحو التالي:

(82) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 62.

(83) François Rangeon, L'accès à l'information Administrative, coll. information et transparence, P.U.F, Paris, 1988, p. 79.

(84) Jacques Chevallier, Le mythe de la transparence administrative, in Information et transparence administratives, PUF, Paris, 1988, p. 263.

الفرع الأول

تطبيقات السرية بالجهاز الإداري

نظراً لأن مقتضيات المصلحة العامة قد تستدعي معالجة بعض الملفات بصورة سرية، أعطى الدستور الكويتي السلطات المختصة للجوء إلى السرية، إذا كان هناك مبرر لهذه السرية، وذلك على سبيل الاستثناء من الأصل العام، فقد نصت المادة (128) من الدستور الكويتي على سرية مداوات مجلس الوزراء، كما نصت المادة (69) منه على جواز عقد أي من الجلسات «سرية بناء على طلب الحكومة، أو رئيس المجلس، أو عشرة أعضاء على الأقل، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية».

وتتبعاً للسرية أيضاً مكانها في العديد من النصوص بالقانون الإداري، ولكن أهم الأمور السرية التي تحتاج إلى مزيد من الشفافية في القانون الإداري الكويتي هي سرية تقارير الكفاية في قانون الخدمة المدنية، فقد تبني المشرع الكويتي في نظام الخدمة المدنية الحالي منهجاً وسطاً بين هذين المذهبين، فأخذ بمبدأ سرية التقارير لكافة الموظفين، وذلك ما عدا الموظف الذي يحصل على تقدير بدرجة ضعيف، فأوجب إعلان هذا التقدير، وهو ما يطلق عليه مبدأ العلنية النسبية.

ولا شك أن مذهب سرية التقارير هو مذهب منتقد، فمن حق الموظف أن يعلم عن تقدير كفاءته أو أدائه خلال السنة التي تم بها التقرير، والقول بغير ذلك يتناقض مع مفهوم الشفافية الذي بدأ يغزو المجالات الإدارية في الوقت الحاضر. والواقع أن منهج المشرع الكويتي يختلف مع نظرائه في الدول الخليجية، فقد أخذ قانون الخدمة البحريني بعلانية تقارير الأداء⁽⁸⁵⁾، وكذلك نظام تقييم الأداء في المملكة العربية السعودية⁽⁸⁶⁾.

الفرع الثاني

نطاق السرية في ظل قانون الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية

يتحدد نطاق السرية في قانون الاطلاع على المعلومات بالعديد من الحالات أبرزها ما يلي:

(85) فطبقاً للمادة (21) يجب إخطار الموظفين الذين يرى رؤسائهم أن مستوى أدائهم أقل من مستوى الأداء العادي بأوجه النقص في هذا الأداء طبقاً لنتيجة القياس الدوري للأداء أولاً بأول. وطبقاً للمادة (22) يجب إخطار الموظف بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير تقييم الأداء بمجرد اعتماده، ويجوز للموظف أن يتظلم من تقرير تقييم الأداء أمام اللجنة المنصوص عليها في المادة (80) من هذا القانون.

(86) طبقاً للمادة (36/10) من اللائحة، فإنه على الرئيس المباشر تزويد الموظف بنسخة من تقييم الأداء الوظيفي المعد عنه بعد اعتماده.

أولاً: أسرار الأمن الوطني

تعتبر السرية عنصراً هاماً في المعلومات المتعلقة بالأمن الوطني وأسرار الدفاع العسكرية، فقد حظرت المادة (12) من القانون الكويتي لحق الاطلاع رقم 12 لسنة 2020 الكشف عن المعلومة، إذا كان الكشف يمس الأمن الوطني، أو الأمن العام، أو القدرات الدفاعية⁽⁸⁷⁾. وتصل العقوبة إلى الإعدام في قانون الجزاء الكويتي على جريمة إفشاء الأسرار العسكرية طبقاً للمادة (11) من القانون رقم 31 لسنة 1970 بتعديل بعض أحكام قانون الجزاء رقم 16 لسنة 1960، التي تنص على أنه: «يعاقب بالإعدام كل من سلم لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها أو أفشى إليها أو إليه بأية صورة وعلى أي وجه وبأية وسيلة سراً من أسرار الدفاع عن البلاد أو توصل بأية طريقة إلى الحصول على سر من هذه الأسرار بقصد تسليمه أو إفشائه لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها، وكذلك كل من أتلف لمصلحة دولة أجنبية شيئاً يعتبر سراً من أسرار الدفاع أو جعله غير صالح لأن ينتفع به».

كما يعاقب بالحبس المؤقت الذي لا تقل مدته عن ثلاث سنوات :

- كل من حصل بأية وسيلة غير مشروعة على سر من أسرار الدفاع عن البلاد ولم يقصد تسليمه أو إفشائه لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها.
- كل من أذاع بأية طريقة سراً من أسرار الدفاع عن البلاد.
- كل من نظم أو استعمل أية وسيلة من وسائل التراسل بقصد الحصول على سر من أسرار الدفاع عن البلاد أو تسليمه أو إذاعته، وتكون العقوبة الحبس المؤقت الذي لا تقل مدته عن خمس سنوات إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب.

كما يعاقب بالحبس المؤقت الذي لا تقل مدته عن ثلاث سنوات كل موظف عام أو شخص ذي صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة أفشى سراً من أسرار الدفاع عن البلاد، وتكون العقوبة الحبس المؤقت الذي لا تقل مدته عن خمس سنوات إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب.

وطبقاً للقانون الفرنسي رقم 321 لسنة 2000 المؤرخ في 12 أبريل 2000 والقانون رقم 303 لسنة 2002 المؤرخ في 4 مارس 2002 لا يمكن الاطلاع على سرية مداوات الحكومة،

(87) وتشمل: الأسلحة والتكتيكات والاستراتيجيات والقوات والعمليات العسكرية، المعلومات الاستخباراتية التي تتعلق بإحباط الأعمال العدوانية والجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي، الاتصالات والمراسلات الدولية ذات الصلة بالشؤون الدفاعية والتحالفات العسكرية والمصالح الاستراتيجية للبلاد.

وسرية الدفاع الوطني، وتسيير السياسة الخارجية لفرنسا⁽⁸⁸⁾.

وتتمتع الإدارة في هذه الحالة بصلاحيات واسعة لتقدير طبيعة الوثائق والمستندات المطلوب إبرازها، ومدى تعلقها بأسرار الدفاع الوطني⁽⁸⁹⁾ على الرغم من أنّ مفهوم السر العسكري مصطلح غير منضبط ويثير اللبس والغموض، فبعض الأمور لا يمكن اعتبارها أسراراً عسكرية حتى لو كانت تثير الحساسية لدى أجهزة الدولة، كما ينبغي مراعاة هدف الطالب من الحصول على المعلومات، وحسن النية الذي يقدمه الطالب في هذا الشأن.

وتطبيقاً لذلك، سمح مجلس الدولة الفرنسي في 12 يونيو 2020، بإمكانية إطلاع أحد الباحثين على أرشيف الرئيس الأسبق فرانسوا ميتران والمتعلق بالإبادة الجماعية في رواندا عام 1994 بالرغم من حساسية الموضوع على الصعيد السياسي، نظراً لأن الرئيس الرواندي بول كاغامي اتهم فرنسا بالتواطؤ في إراقة الدماء عندما قتلت ميليشيات الهوتو نحو 800 ألف من التوتسي⁽⁹⁰⁾.

وقضى المجلس بأنّه: للشخص الأكاديمي مصلحة مشروعة في الاستعانة بالمحفوظات للإسهام في بحثه التاريخي، نظراً لحرية تلقي وإيصال المعلومات والأفكار لتغذية البحث التاريخي والنقاش حول هذه المسألة، فإنّ الطاعن له مصلحة مشروعة بالاطلاع⁽⁹¹⁾.

ولا شك أنّ مجلس الدولة نظر إلى الموضوع من زاوية أهمية تلك المعلومات للبحث العلمي، ولم ينظر إلى الموضوع من زاوية أمنية بحتة، كما ذهبت السلطات الفرنسية، خصوصاً أنّ المعلومات تتعلق بحقبة تاريخية انتهت، وظهرت الحاجة إلى دراستها من قبل الباحثين، واستخلاص العبر والدروس منها، فالمعلومات المراد الاطلاع عليها أصبحت تاريخية أكثر منها أمنية أو عسكرية.

ثانياً: الأسرار الخاصة

تأبى بعض المعلومات أن تكون محلاً للاطلاع، ومن أبرز هذه المعلومات التي ينطبق عليها الوصف الأسرار الخاصة، سواء أكانت خاصة بالأفراد أم بالمؤسسات الصناعية والتجارية والمهنية.

(88) Vidal-Naquet, «La transparence», in J-B. Auby (dir), L'influence du droit européen sur les catégories de droit public, Dalloz, Paris, 2010, p. 643.

(89) C.E 11/3/1991, Rec. p. 941.

(90) انظر في تفاصيل ذلك جريدة لوموند الفرنسية:

https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/12/le-conseil-d-etat-autorise-la-consultation-des-archives-de-mitterrand-sur-le-rwanda_6042667_3212.html.

(91) حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم 422327، 431026 بتاريخ 12 يونيو 2020، منشور على موقع المجلس: <https://www.conseil-etat.fr/>

أ. أسرار الأفراد:

تعد معلومات الحياة الخاصة للأفراد من المعلومات التي يحظر الاطلاع عليها في غالبية القوانين، نظراً لما تشكله الخصوصية من أهمية كبرى لدى الإنسان، فقد أعطت الدساتير مكاناً رحيماً لها بين نصوصها، وذلك لحمايتها من أي انتهاك قد يؤدي إلى الانتقاص منها، وتطبيقاً لذلك تنص المادة (30) من الدستور الكويتي على أنّ الحرية الشخصية مكفولة. وقد وسّع المجلس الدستوري في أحكامه الحديثة من مفهوم الحق بالخصوصية بإسناد هذا الحق إلى الحرية الشخصية بدلاً من الحرية الفردية بالمعنى الضيق، كي تشمل الحماية الدستورية صوراً من هذا الحق لا تدخل في مفهوم الحرية الفردية بالمعنى الضيق⁽⁹²⁾.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، أعطت المحكمة العليا الحق بالخصوصية قيمة دستورية، وذلك في حكمها الصادر عام 2018 في قضية *Carpenter V. United States*، وأكدت على أنّ كشف معلومات مواقع الهواتف المحمولة للأفراد يتعارض مع التعديل الرابع للدستور الأمريكي⁽⁹³⁾. ومن الأحكام القضائية في هذا الصدد ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي من أنه يعد من أسرار الحياة الخاصة الذي يعطي الإدارة مبرراً لرفض طلب الاطلاع على المعلومات والوثائق المحفوظة لدى الجهة الإدارية إذا تعلقت بالبيانات الشخصية مثل عنوان الشخص أو رقم هاتفه أو عمره أو حالته الاجتماعية⁽⁹⁴⁾.

ويعد إفشاء الأسرار المتعلقة بخصوصية الأفراد جريمة في بعض التشريعات خصوصاً المعلومات الصحية⁽⁹⁵⁾. و طبقاً للمادة (6) من القانون الفرنسي الصادر في 17 يوليو 1978 بشأن الاطلاع على الوثائق، فإنه لا يمكن أن تقدم المعلومات الصحية الخاصة بالأفراد إلا إلى الشخص المعني، بل إنّ مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى أنه بالنسبة للملفات التي تحتوي على معلومات طبية تم تصنيفها أنها خطيرة لا يجوز حتى للشخص نفسه الاطلاع على تلك المعلومات إلا بواسطة طبيب⁽⁹⁶⁾.

وقد تسنّى للمجلس في أحد أحكامه الحديثة أن يبحث في إحدى القضايا التي تثير نزاعاً بين رغبة الشخص في الاطلاع على بعض الأسرار الحساسة التي يهيمه

(92) د. يسري العصار، الاتجاهات الحديثة للقضاء الدستوري بشأن حماية الحق في الخصوصية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 8، العدد 3، ديسمبر 2020، ص 45.

(93) الحكم منشور بالموقع الإلكتروني للمحكمة العليا الأمريكية: <https://www.supremecourt.gov/>

(94) C.E.30 mars 1990, Mme Degore Boette.Rec., p.85.

(95) محمد رياض الخاني، المبادئ الأخلاقية التي يجب أن يتحلى بها الطبيب في ممارسته لمهنته الطبية: دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 2، سنة 1988، ص 154.

(96) C.E. 16decembre. 1994. Mm parent. Rec. p. 560.

معرفتها، والمصلحة العامة التي تبرر السرية في هذا الشأن، ففي دعوى قضائية أقامها أحد الأشخاص الذي تم الحمل به عن طريق التلقيح الصناعي من تبرع بأمشاج تم حفظها في مركز حفظ البويضات والحيوانات المنوية التابع لأحد مستشفيات باريس، نتيجة رفض تزويده بمعلومات عن والده البيولوجي المتبرع بالأمشاج، وقرر مجلس الدولة الفرنسي إنَّ عدّة اعتبارات متعلقة بالمصلحة العامة دفعت المشرع إلى حظر الكشف عن أية معلومات عن البيّنات الشخصية للحفاظ على توازن الأسر، ولمواجهة الخطر الكبير المتمثل في التشكيك في الطبيعة الاجتماعية، وخطر انخفاض كبير في التبرع بالأمشاج، فضلاً عن التشكيك في الأخلاقيات المرتبطة بالتبرع بالأعضاء أو بالأنسجة البشرية⁽⁹⁷⁾.

ولا شك أن الاعتبارات التي أقام عليها مجلس الدولة قضاءه هي اعتبارات تركز على المصلحة العامة، وليست مصلحة الشخص المعني والذي كان يستهدف الاطلاع على معلومات لمبررات خاصة. وكما هو معروف، فإنّه إذا تعارضت المصلحة الخاصة مع المصلحة العامة تسمو الأخيرة في حال عدم الاستطاعة التوفيق بين المصلحتين. ولكن أحياناً يكون هناك مبرر قوي، ومصلحة للطالب بالحصول على المعلومات، عندما لا تنعكس على المصلحة العامة بشكل مباشر أو بالإمكان التوفيق بينهما.

ففي إحدى الدعاوى التي أقيمت أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن رفض طلب أحد الأشخاص تزويده بمعلومات عن طفولته المحفوظة لدى سجلات الدولة، اعتبرت المحكمة أنّ مقدم الالتماس لديه الحق بتلقي المعلومات الضرورية لمعرفة ظروف طفولته وتطورها، على الرغم من أنّه كان ينبغي أن يتوازن ذلك مع خصوصية مصالح الطرف الثالث الذي أسهم بالمعلومات، ولقد فرض هذا الأمر على الحكومة التزاماً إيجابياً لإيجاد سلطة مستقلة كي تقرر إذا ما كان ينبغي الموافقة على الحصول على المعلومات، إذا لم يتوفر هناك طرف ثالث مساهم أو امتناعه عن الموافقة، وبما أنّ الحكومة لم تقم بهذا الأمر، فإنّه قد تم انتهاك حقوق مقدم الالتماس⁽⁹⁸⁾.

(97) حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم 396571 جلسة 18 كانون الأول / ديسمبر 2017، منشور على موقع مجلس الدولة: <https://www.conseil-etat.fr/ar>

(98) حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان رقم 36 1989 83/10454 EHRH، بتاريخ 7 يوليو 1989، مشار إليه لدى توبي مندل، مرجع سابق، ص 39. وكذلك نظرت المحكمة قضية أخرى، فقد تم فصل مقدم الالتماس من عمله مع الحكومة السويدية بناءً على أسس أمنية وطنية، بيد أنّه مُنِع من الحصول على المعلومات المتعلقة بحياته الخاصة، المحفوظة في سجل سري لدى الشرطة، والتي وفرت الأساس لفصله من عمله، واعتبرت المحكمة أنّ الاحتفاظ بالمعلومات واستخدامها، الذي تزامن مع رفض لمنح مقدم الالتماس فرصة لتفنيد الأمر، يُعد تدخلاً بحقه المتعلق باحترام الحياة الخاصة. حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (في 26-3-1987) مشار إليه لدى توبي مندل، مرجع سابق، ص 39.

ب. الأسرار التجارية والصناعية:

يعتبر شرط السرية حجر الزاوية بالنسبة للعمل التجاري، وهذا ما يميّزه عن غيره من المعلومات التي لا تعتبر سرّاً تجارياً، بل من ضمن أمور التجارة بشكل عام، والمقصود بالسرية هنا هو عدم الإفصاح عن المعلومة المراد حمايتها، سواء أكانت تجارية أم صناعية أم تقنية أو غير ذلك، وهذا يعني بأنّه إذا أفصح صاحب المعلومة عنها، فإنّ عنصر السرية يسقط عنها⁽⁹⁹⁾. وتطبيقاً لذلك، تحظر المادة (12) من قانون حق الاطلاع الكويتي رقم 12 لسنة 2020 طلب الاطلاع إذا كانت المعلومة تتضمن سرّاً تجارياً، وكان من شأن نشرها إضعاف مصلحة تجارية ومالية لذوي الشأن.

والملاحظ على نص المادة أنّها لا تحظر كافة الأسرار التجارية، وإنّما الأسرار التي تؤدي إلى التأثير على المصالح التجارية والمالية لذوي الشأن وإضعافها، ومن أبرز الأمثلة معرفة سر تصنيع المنتج أو تكلفته على سبيل المثال. وقد ذهبت لجنة الوصول إلى المستندات الإدارية (CADA) في فرنسا وهي اللجنة المسؤولة عن ضمان احترام حرية الوصول إلى المستندات الإدارية والمحفوظات العامة، وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون رقم 18-79 المؤرخ في 3 يناير 1979 بعدم جواز الاطلاع على بعض الوثائق؛ لأنّ الاطلاع عليها يؤدي إلى معرفة أساليب أحد المنتجات الخاصة وتكلفتها الإنتاجية، وهذا يعد من الأسرار الصناعية التي لا ينبغي الاطلاع عليها⁽¹⁰⁰⁾.

والجدير بالذكر أنّ من أهم المعلومات التجارية التي ينبغي المحافظة عليها هي السرية المصرفية؛ نظراً لأنّ الكشف عنها من شأنه أن يتسبب بعواقب وخيمة على البنوك التجارية، ويفقد الثقة في أعمالها، لذلك نجد أنّ قوانين التجارة تحمي هذا السر وغيره من الأسرار التجارية المهمة للحفاظ على الاقتصاد الوطني.

(99) وأكبر مثال على ذلك شركة (كوكا كولا) التي يرجع سر نجاحها وقوتها وصمودها أمام منافسيها منذ أكثر من قرن إلى كتمانها سر الوصفة الخاصة بتصنيع مشروب الكوكاكولا الشهير، وقد أنهت الشركة جميع عقودها في الهند سنة 1977 وسحبت استثماراتها من أجل حماية وصفتها السرية، ويرجع ذلك إلى أنّ الحكومة الهندية أجبرت شركة كوكاكولا أن تباع 60% من أسهمها إلى مساهمين هنود، والإفصاح لهم عن الوصفة السرية لمنتجاتها أو تنهي جميع أنشطتها في الهند تطبيقاً للقانون الذي صدر في ذلك الوقت والذي يوجب على الشركات الأجنبية التي تزاوّل نشاطها في الهند أن تتخلى عن الإدارة للجانب الهندي، كما ألزمها بنقل التكنولوجيا، فأثرت الشركة خسارة أكبر سوق لديها في ذلك الحين على إعطاء سرها التجاري. د. أحمد عبد الرحمن أحمد المجالي، حماية الأسرار التجارية في القانون السعودي، مجلة جامعة الملك سعود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الرياض، يناير 2015، ص 90.

(100) CADA, L'avis du 20 mai 1981. 2 rapport, p. 37.

الخاتمة:

بعد هذا العرض الذي أبحرنا من خلاله في قانون حرية الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، تبين لنا أن هذه الحرية ولدت بعد مخاض طويل، ونتيجة إصلاحات طويلة عمت مختلف دول العالم، وفرضتها الحاجة الماسة إلى مواكبة النمو المتسارع للمعلومات، والتي لم تعد تجدي معها سياسة الحجب والكتمان واحتكار المعلومات والوثائق الإدارية، وإنما كان الحل الوحيد هو باتباع أساليب الشفافية، وتبني الديمقراطية الإدارية، وذلك عن طريق خلق جسور من التواصل بين الإدارة والمتعاملين معها عن طريق توفير المعلومات والوثائق الإدارية، وتسهيل إجراءات الحصول عليها؛ لذلك يعد إقرار قانون الحق بالاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية من أبرز المؤشرات على زيادة مستوى الفاعلية، والتنمية الإدارية ومحاربة الفساد.

وسنعرض بعض التوصيات في هذه الخاتمة التي رأينا أنها قد تكون مفيدة حتى يحقق قانون الاطلاع على المعلومات غرضه المنشود وغاياته الأساسية، وهذه التوصيات - برأينا - تتمثل فيما يلي:

1. لا يكفي صدور قانون حق الاطلاع على المعلومات في ضمان الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية؛ لذا ندعو إلى توعية مجتمعية شاملة بأهمية القانون واستخدام أدوات الإعلام المختلفة لتحقيق هذا الغرض.
2. إن هذا الحق سيفقد قيمته إذا لم تدعمه مؤسسات عامة قادرة على ضمان حرية الوصول إلى المعلومات، فكثير من العوائق والمشكلات ستثور بشأن تطبيق هذا القانون وتحتاج إلى حلول سريعة من قبل الجهات المختصة.
3. نوصي بضرورة الحفاظ على السجلات والمستندات التي تحتوي على المعلومات بحالة جيدة حتى يتم الاستفادة منها بأفضل طريقة ممكنة، حتى لا تتعرض للتلف مع طول الزمن وتأثير الظروف الجوية، خصوصاً أن هذه السجلات لا يتم الاعتناء بأماكن حفظها بصورة جيدة.
4. نوصي بتعديل العديد من النصوص التي تحظر الاطلاع على المعلومات، لكي تتلاءم مع نصوص قانون الحق بالاطلاع؛ وذلك تحقيقاً لاعتبارات الشفافية التي يتعين أن تعم في أركان الجهاز الإداري كافة.
5. نوصي بضرورة نشر المعلومات الأساسية على نطاق واسع، حتى يستفيد الجميع منها مع استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة في هذا الشأن، والاهتمام

- بالمواقع الإلكترونية للجهات الحكومية وتحديثها باستمرار، وتشجيع القائمين عليها بالمكافآت والحوافز حتى يتم استقطاب أفضل العناصر لتولى هذه المهمة.
6. نوصي بإنشاء هيئة أو لجنة تختص بالإشراف على تقديم المعلومات بالكويت، كما هو الحال في القانون الفرنسي، مع ضرورة تمتعها بالصلاحيات الكاملة التي تمكنها من أداء أعمالها بسهولة ويسر.
7. ونوصي أخيراً بتخفيض المدد المقررة للبت في طلبات الاطلاع على المعلومات، ومراعاة الحالات الاستثنائية التي قد تقتضي الاستعجال في البت بالمعلومة.

المراجع:

أولاً: باللغة العربية

- د. أحمد عبد الرحمن أحمد المجالي، حماية الأسرار التجارية في القانون السعودي، مجلة جامعة الملك سعود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الرياض، يناير 2015.
- د. بدرية العوضي، قانون حق الاطلاع على المعلومات، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، العدد 3، العدد التسلسلي 31، محرم - صفر 1442 هـ/ سبتمبر، 2020م.
- بلال البرغوثي، الحق في الاطلاع أو حرية الحصول على المعلومات، سلسلة مشروع تطوير القوانين (20)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، سبتمبر 2004.
- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.
- د. يحيى محمد عيد النمر، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع: دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 90، سنة 2017.
- د. يسري العصار، الاتجاهات الحديثة للقضاء الدستوري بشأن حماية الحق في الخصوصية: دراسة مقارنة (الكويت - مصر - فرنسا)، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 3، العدد 10، يونيو 2015.
- موسى مصطفى شحادة، حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة: دراسة تحليلية للقانون الفرنسي رقم 321.2000، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد 29، العدد 4، ديسمبر 2005.
- د. محمد البربري، حرية تداول المعلومات، مجلة جامعة الأزهر، القاهرة، العدد 169، الجزء الرابع، أبريل 2016.
- د. محمد باهي أبو يونس، حرية الحصول على الوثائق الإدارية في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
- محمد علي الركراكي، الحق في الحصول على المعلومة، مجلة القانون والأعمال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، المغرب، 2019، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.>

- droitetentreprise.com بتاريخ 16 يوليو 2019.
- د. منيرة النمش، قراءة أولية في قانون الاطلاع، جريدة الجريدة، الكويت، عدد بتاريخ 2020/12/8.
 - د. عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الكويت، السنة 36، العدد الأول، يونيو 1994.
 - د. عصام نعمة إسماعيل، حق الوصول إلى المعلومات لا يعيقه عدم إقرار قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مقال منشور في موقع كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية.
 - عمر زعباط، مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 12، العدد 3، السنة 2020.
 - توبي مندل، حرية المعلومات: مسح قانوني مقارن، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونيسكو)، نيودلهي، الهند، 2003.

ثانياً: باللغة الأجنبية

- A. Le Grand, Médiateur: répertoire de contentieux administratifs, Encoclopedie, Dalloz, Paris, 1993.
- André de Laubadère commentaire de loi du 17 juillet 1978, A.j.1978.
- Armelle Trepoz, «La loi du 12 avril 2000 sur les relations entre les citoyens et les administrations», DA août-septembre 2000.
- Audrey Bachert-Peretti, Le Numérique Comme Révélateur Des Droits Et Libertés Constitutionnellement Garantis: Vers Un Droit Constitutionnel À La Redevabilité?, Droit et contentieux constitutionnel. <https://blogdroitadministratif.net/2020/04/22>.
- Bruno Lasserre et Noëlle Lenoir et Bernard Stirn, La Transparence administrative, P.U.F, Paris, 1987.
- Colette Beauparland, La liberté d'accès aux documents administratifs: la loi du 17 juillet 1978 et sa jurisprudence (1978-1985), Thèse de doctorat

- en Droit public, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand 1, France, 1986.
- François Rangeon, L'accès à l'information Administrative, coll. information et transparence, P.U.F, Paris, 1988.
 - Jacques Chevallier, Le mythe de la transparence administrative, in Information et transparence administratives, PUF, Paris, 1988.
 - Jean-Bernard Auby, Le droit administratif face aux défis du numérique, AJDA, Paris, 2018.
 - Jean-Jacques, Le droit d'accès général aux documents administratifs en France et en Grèce, These, Sorbonne, Paris I, 2001.
 - Jean-Marc Sauvé, L'administration Le citoyen et les nouvelles technologies de l'information et de La communication, L.P.A, 1998, No.108.
 - Jean-Marc Sauvé, Transparence et efficacité de l'action publique- Intervention de Jean-Marc Sauvé lors de l'Assemblée générale de l'inspection générale de l'administration le 3 juillet 2017.
 - Joumana Boustany, La politique d'accès aux documents publics: étude comparative entre les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, contenus numériques: politique en question, Nov 2010, France.
 - J-Y Vincent, Accès aux documents administratifs. J.C.Ad., 1997.
 - Patrick Gérard, L'administré dans ses rapports avec l'État, Dans Revue française d'administration publique, 2018/4 (N° 168).
 - René Chapus, Droit administratif général, T I, 15° éd. Montchrestien, Paris, 2001.
 - Sébastien Saunier, La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Presses de l'Université, Toulouse 1 Capitole, LGDJ, Paris, 2011.
 - Vidal-Naquet, «La transparence», in J-B. Auby (dir), L'influence du droit européen sur les catégories de droit public, Dalloz, Paris, 2010.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
49	الملخص
50	المقدمة
56	المبحث الأول: التنظيم الإجرائي لطلب الاطلاع على المعلومات
56	المطلب الأول: توافر المصلحة كشرط للاطلاع
57	الفرع الأول: مفهوم المصلحة
59	الفرع الثاني: معيار توافر المصلحة
61	المطلب الثاني: طلب الاطلاع وسلطة الإدارة في البت فيه
61	الفرع الأول: تقديم الطلب
66	الفرع الثاني: إجراءات البت بالطلب
66	أولاً: الجهة المختصة في البت بالطلب
68	ثانياً: إجراءات الجهة المختصة بالبت في الطلب
75	المبحث الثاني: الشروط المتعلقة بالمعلومات والوثائق الإدارية
75	المطلب الأول: الوثائق والمعلومات القابلة للاطلاع
75	الفرع الأول: مفهوم الوثائق والمعلومات
78	الفرع الثاني: الشكل النهائي للوثيقة
79	المطلب الثاني: الوثائق والمعلومات غير القابلة للاطلاع
80	الفرع الأول: تطبيقات السرية بالجهاز الإداري
80	الفرع الثاني: نطاق السرية في ظل قانون الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية
81	أولاً: أسرار الأمن الوطني
82	ثانياً: الأسرار الخاصة
86	الخاتمة
88	المراجع

