قراءة في قانون حق الاطلاع على المعلومات

د. منيرة صالح النمش

تعزيزاً لدور معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية في تنمية المهارات بالحقل القضائي والميدان القانوني والاهتمام بالقوانين المستحدثة لتعميم الفائدة ودعم المتخصصين من رجال القضاء كان لزاماً تسليط الضوء على القانون رقم 12 لسنه 2020 بشأن حق الاطلاع على المعلومات وما يتضمنه من أهداف لإتاحة المعلومات بالتوقيت والكيفية المناسبة والمنظمة وفق القانون ونعرض آراء الباحثين والقانونيين في هذا الشأن ومنها ما تناولته الدارسة المقدمة من د. منيرة صالح النمش والتي تناولت بشيء من التفصيل القانون تحت عنوان قراءة في قانون حق الاطلاع على المعلومات.

ترجمةً للالتزامات الدولية، وإرساءً لمبدأ النزاهة والشفافية للإدارة الحكومية صدر القانون رقم 20 لسنة 2020 بشأن حق الاطلاع على المعلومات.

ويستند حق الاطلاع على المعلومات 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 الأصيل فيها، باعتباره شريكا في التنمية وطرفا أساسيا بها، فتمكين الفرد من الاطلاع يعزز العلاقة بين الإدارة والمواطن على أسس النزاهة والشفافية المطلوبة لتحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل لها.

وحظي هذا الحق باهتمام دولي، وأقرته العديد من الدول باعتباره حقا ذا قيمة دستورية، فقد سمح مجلس الدولة الفرنسي في 12 يونيو الماضي لباحث بالاطلاع على الأرشيف الرئاسي في الفترة من 1990 إلى 1995، لمعرفة دور فرنسا في رواندا على اعتبار أن للباحث حق الاطلاع على المحفوظات الرئاسية بعد مرور فترة من الزمن مع وجوب «الموازنة بين المصلحة بحماية أسرار الدولة ومصالح إعلام الجمهور بهذه الأحداث التاريخية»، فحق الاطلاع طبيعي للإنسان، وتم النص عليه في المادة 15 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن 1789، ويعتبر من الحالات التي تحميها الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان م10.

أما في الكويت فنجد أن القيمة القانونية لهذا الحق مختلفة، فالدستور الكويتي لم ينص صراحة على هذا الحق، وتبنيه مؤخرا كان ترجمة لنص م10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي وقعت عليها الكويت، ومن ثم دخلت حيز التنفيذ، وأصبحت جزءا من تشريعاتها، وبالتالي فالحق في الاطلاع بالكويت حق ذو قيمة تشريعية.

ونظرا لأهمية هذا الحق وحداثته بالنسبة للمنظومة التشريعية في الكويت، نعرض بإيجاز وفي ضوء نصوص القانون رقم 12 لسنة 2020 – النقاط التالية على التوالي: مفهوم حق الاطلاع وشروطه، ثم الجهات كمخاطب في هذا القانون، ثم الإجراءات المؤسسية للاطلاع، ثم كيفية الموازنة بين حق الاطلاع وحماية المعلومات، والرقابة الإدارية والقانونية، ونختم بالمسؤولية الجنائية والإدارية في هذا القانون.

أولا: مفهوم حق الاطلاع وشروطه

أ) المفهوم: حق الاطلاع هو حق كل شخص في الاطلاع على معلومات في حوزة الجهات، سواء كانت تلك المعلومات عامة متاحة للنشر ولا تخضع للسرية القانونية، أو خاصة بطالب المعلومة، سواء كانت قرارات إدارية أو مستندات متعلقة به.

ب) الشروط: تنقسم شروط صدور القرار الإداري بالسماح بالاطلاع على المعلومة، وفقا لهذا القانون، إلى شروط متعلقة بمحل الحق وبطالب المعلومة:

- وتتمثل الشروط المتعلقة بمحل الحق في أن المعلومة محل حق الاطلاع غير سرية بحكم هذا القانون أو قوانين أخرى، وبالتالي فإذا فرضت السرية على معلومات معينة تطبيقا لنصوص هذا القانون أو أي تشريعات أخرى نافذة فإن المعلومة تصبح غير قابلة للاطلاع (كالمواد المحظورة النشر في قانون المطبوعات والنشر بنص م21).

- أما الشروط الخاصة بطالب المعلومة فتتمثل في شرط موضوعي، وهو أن يكون ذا مصلحة في الاطلاع على هذه المعلومة، سواء كان طالب المعلومة شخصا طبيعيا او اعتباريا، وشرط شكلي وهو اتباع الإجراءات المؤسسية في هذا القانون ومذكرته الإيضاحية.

ولم يفرق القانون بين طالب المعلومة الخاصة والعامة، ونرى أن طالب المعلومة الخاصة مصلحته الشخصية مفترضة، على خلاف طالب المعلومة العامة التي يستحسن تحديد مصلحته هنا بضوابط، كتقدير علاقة طالب المعلومة بهذه المعلومة، والفائدة من اطلاعه عليها، وبالتالي تمنح الإدارة سلطتها التقديرية الأصيلة في السماح بالاطلاع من عدمه، ولكنها سلطة مقيدة بضوابط تحت نظر القضاء الإداري.

ثانياً: «الجهات» كمخاطب في القانون

يقصد بالجهات في تطبيق أحكام هذا القانون (م 1) «هي الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص العامة والشركات الكويتية التي تساهم فيها الدولة أو إحدى الجهات العامة بنسبة لا تزيد على 50 من رأسمالها، والشركات والمؤسسات الخاصة التي تحتفظ بمعلومات أو مستندات نيابة عن هذه الجهات».

وتلتزم هذه الجهات بالكشف عن المعلومة في التوقيت والكيفية المنصوص عليها في هذا القانون، مع وجوب تعيين موظف مختص لتحقيق هذا الغرض، إضافة لذلك فإن المشرع ألزم الجهات بنشر دليل على الموقع الإلكتروني يحتوي على قوائم المعلومات المتاح الكشف عنها، مع وجود التحديث كلما دعت الحاجة، كنشر القوانين واللوائح المعمول بها، والهيكل التنظيمي والاختصاصات والوظائف ودليل بأسماء رؤساء الجهات ووظائفهم وغيرها، خلال ثلاث سنوات من نشر هذا القانون.

ونرى أن التوسع في مفهوم الجهة، مع إلزام الجهات قانونا بإنشاء المواقع الإلكترونية والنشر بها، الإلكترونية، توجه تشريعي محمود فهو من ناحية تأصيلية تحديث لافت في القوانين الحاكمة للمرافق العامة، فلم يعد المرفق العام يخضع لقوانين رولاند الثلاثية «المساواة، الاستمرارية، التحولية» فحسب، بل أضيف لها بحكم هذا القانون «مبدأ الشفافية» كمتطلب تشريعي ملزم لجميع الجهات، محققا «الأمن القانوني» المطلوب في التنظيم الإداري بالدولة. ومن ناحية عملية، هذا النشر الملزم قد يساهم في حل الكثير من إشكاليات تشابك الاختصاص بين الجهات، أو في الجهات نفسها، مما ينتج عنه صدور العديد من القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص.

ثالثا: الإجراءات المؤسسية

من أهم أهداف هذا القانون هو إتاحة المعلومات للاطلاع بالتوقيت والكيفية المناسبة، ومن أجل تحقيق هذا الهدف حدد القانون الإجراءات الواجبة الاتباع من طالب المعلومة والجهة المختصة، فعلى طالب المعلومة أن يتقدم بطلب كتابي في النموذج المعد مرفق به المستندات المطلوبة، وعلى الجهة - ممثلة في الموظف المختص - اتباع بعض الإجراءات الشكلية من تسلم الطلب مع إشعار يوثق المعلومات الأساسية والمدة اللازمة للرد.

ومدة الرد على الطلب هي عشرة أيام قابلة للتمديد على ألا يتجاوز مجموع المدد ثلاثة أشهر، فإما القبول وتمكين الشخص من الاطلاع على المعلومة، أو رفض الطلب مع الالتزام بتسبيب قرار رفض الادلاء بالمعلومة.

من أهم أهداف هذا القانون هو إتاحة المعلومات للاطلاع بالتوقيت والكيفية المناسبة، ومن أجل تحقيق هذا الهدفونعتقد أن تحديد الإجراءات المؤسسية واشتراط الكتابة في طلب المعلومة والرد عليها، ومن ثم تحديد التوقيت، والإلزام بالتسبيب في قرار الرفض باعتباره قرارا إداريا يخضع لمبدأ المشروعية ورقابة المحكمة الادارية، توجه حميد من المشرع يضمن عدم تقاعس الإدارة في الرد على الطلبات وإحكام الرقابة على هذه القرارات باعتبارها إدارية.

رابعا: الموازنة بين حق الاطلاع وحماية المعلومات

لكل شخص الحق في الاطلاع على المعلومات، في حدود وضوابط احترام مبدأ خصوصية الحياة الخاصة، وعدم الإضرار بالمصلحة العامة للدولة.

وفي محاولة للموازنة بين حق الاطلاع وحماية المعلومات، عدد المشرع (في م12 من القانون) حالات حظر الاطلاع على المعلومات؛ إما لطبيعة المعلومات كأن تكون متعلقة بالأمن الوطني أو الأمن العام والقدرات الدفاعية، أو لكون المعلومة سرية بحكم الدستور أو القانون أو بقرار من المحكمة أو النيابة أو جهة التحقيق، أو لكون المعلومة تتعلق بالحياة الخاصة لغير طالب المعلومة إلا إذا وافق صاحب الشأن على ذلك، وغيرها من الحالات.

إضافة إلى الحالات العشر المذكورة في م12 نجد أن البند 2 من ذات المادة يمنح مجلس الوزراء الحق في اعتبار الأوراق سرية بناء على عرض الوزير، وللمدة التي يحددها المجلس، وبالتالي فإن السرية قد تمنح بقرار إداري صادر من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المعني أيا كانت طبيعة المعلومة المطلوب الكشف عنها، وذلك سيفتح الباب على مصراعيه للتوسعة من المعلومات غير القابلة للاطلاع والسرية، وجعل تلك الحالات مجرد حالات ذكرت على سبيل المثال لا الحصر، فكل معلومة يمكن اعتبارها سرية بقرار صادر من مجلس الوزراء. إضافة لذلك فإن اعتبار المعلومات سرية لمجرد ارتباطها بالشأن العام أو الاقتصاد أو الصحة هو توسع غير مبرر قد يفرغ القانون من محتواه.

ونرى أنه كان أجدى بالمشرع تحديد الحالات على سبيل الحصر، وضبط المصطلحات الخاصة في هذه المادة، ووضع معيار عام لتحديد حالات الحظر وهو أن المعلومات غير القابلة للإفصاح هي المعلومات التي يكون الضرر الناتج عن كشفها في المصلحة العامة يفوق الضرر الناتج عن منعها، على أن تثبت الإدارة من ثم أن الكشف عن المعلومة قد يحدث ضررا فعليا وجسيما بالمصلحة العامة، وبذلك يكون قد تم منح الادارة سلطة تقديرية مقيدة بضوابط محددة لا مطلقة، وهو ما يحقق التوازن الحقيقي بين حق الاطلاع على المعلومات والكشف عنها.

خامسا: الرقابة الإدارية والقانونية

قرار الجهة الصريح بالقبول أو الرفض، أو القرار الضمني بالرفض هو قرار إداري بطبيعة الأمر يخضع لمبدأ المشروعية ورقابة المحكمة الإدارية.

وقد ألزم المشرع الجهة - كما رأينا - بتسبيب قرار الرفض، وإن كان لم يوجب على الجهة الرد خلال مدة معينة، فبالرجوع للقواعد الإدارية العامة، عدم الرد خلال 60 يوما من تقديم الطلب يعتبر قرارا ضمنيا بالرفض.

والتظلم على هذه القرارات وجوبي بنص م13، فلا يجوز اتخاذ إجراءات التقاضي قبل البت في التظلم، ويجب الرد على التظلم خلال 60 يوما، وإن كان عدم الرد خلال هذه المدة على التظلم يعتبر بمنزلة رفض للتظلم.

وإلزام الإدارة بتسبيب قرارها هو توجه محمود يمنح المحكمة الإدارية تفعيل رقابتها على مشروعية هذا القرار، ويسهم في إثراء الفقه الإداري بالأحكام القضائية التي تضع المعايير الواضحة في بيان المعلومة القابلة للتداول، من خلال الموازنة بين المصلحة العامة عن الكشف عن المعلومة وعدم الإفصاح عنها.

سادسا: المسؤولية الجنائية والإدارية

«قرر المشرع في الفصل السادس من هذا القانون، عقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنتين وغرامة لا تجاوز الثلاثة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل موظف مختص امتنع عن تقديم معلومة دون سبب، أو أعطى معلومة غير صحيحة لمقدم الطلب، أو أتلف عمدا الوثائق والمستندات الخاصة بالمعلومات، أو أخل بسرية المعلومات المقدرة بموجب هذا القانون أو أي قانون آخر.

ورغم استقلال النظام التأديبي للموظف العام عن النظام الجنائي من عدة جوانب، فإن ذلك لا يمنع قيام الصلة بأن المسؤولية الجنائية والإدارية في بعض الحالات، فالقيام بأحد هذه الأعمال المحظورة من قبل الموظف العام قد يثير المسؤولية الجنائية تطبيقا لهذا القانون أو المسؤولية الإدارية باعتبارها إخلالا بواجبات الموظف العام كواجب الحفاظ على السرية».

ختاما، نخلص من هذا العرض الموجز إلى أن الاطلاع على المعلومة كان - قبل صدور قانون الاطلاع - مجرد إمكانية مرتبطة برغبة الإدارة في منح المعلومة، وكانت تصطدم بفقر الأرشفة والفهرسة للمعلومات في الجهات بشكل عام وبالإدارات الحكومية بشكل خاص.

ولكن مع صدور قانون الاطلاع أصبح الاطلاع على المعلومة هو الحق، والاستثناء هو الامتناع عن تقديمها، وبات التحديث في المعلومات ونشرها وأرشفتها إلزاما تشريعيا بحكم هذا القانون، الذي يخضع الجهات لمبدأ الشفافية.

القانون هو أداة تحقيق الإدارة الرشيدة، وفعالية هذا القانون مرتبطة بتحقيق الغرض الذي صدر من أجله، وهذا يتطلب ابتداء تحديد شرط المصلحة بتحديد ضوابطها، واقتصاره على طلب المعلومات العامة لا الخاصة، ثم تضييق نطاق الحظر بوضع تعريف واضح شامل ومانع للمصطلحات الأساسية في م12 لمنع التوسع في تفسير المصطلحات، مع أهمية وجود معايير واضحة لتحديد حالات الحظر، فلا يكفي حجب المعلومة لمجرد تعلقها بالصحة العامة او البيئة أو حتى الأمن، بل يجب النص على أن المعلومة تحجب إذا كان في كشفها خطر جسيم قد يلحق بالمصلحة العامة، وبالتالي يحقق القانون الهدف من إصداره، فيغدو إضافة للمنظومة التشريعية لا تزيدا عليها.

د. منيرة صالح النمش

أستاذ مساعد بقسم القانون العام

كلية الحقوق جامعة الكويت