

تاريخ القبول: 2020/08/26

تاريخ الإرسال: 2019/10/01

تاريخ النشر: 2020/09/20

## إفشاء أسرار الوظيفة العامة والمسؤولية القانونية المترتبة

**The revelation of the secrets of the civil service and the consequent legal liability**

الدكتور قاشي علال

جامعة البليدة 2 (الجزائر)، gachiallel2018@gmail.com

**الملخص:**

يتمتع الموظف العام بمجموعة من الحقوق، ويلتزم بمجموعة من الالتزامات وهذا وفقا للقانون الأساسي العام للوظيفة رقم 03/06، ومن هذه الالتزامات نجد الالتزام بعدم إفشاء السر المهني، إذ أن هذا الأخير هو الذي نقيس به مدى ولاء الموظف لدولته؛ ولذلك تضمنت كل التشريعات هذا الالتزام ورتبت عليه المسؤولية الجزائية والتأديبية و المدنية عند إفشائه.

**الكلمات المفتاحية:** الموظف العام، السر المهني، التزام سلبي، الإفشاء، التعيين في الوظيفة، علاقة تعاقدية، علاقة نظامية، الكتابة، الحصول على المعلومات، مبدأ الشفافية.

**abstract:**

The public employee posses a set of rights and is adhered by a set of obligations accordance to the General Basic Law of Job No. 06/03. From these obligations is the obligation to not reveal professional secrecy. As the latter is the measure of the employee's loyalty to his country.

Therefore, all the legislations included this obligation and arranged criminal, disciplinary and civil liability upon its disclosure

**Keywords:** public servant, professional secret, negative obligation, the revelation, job placement, contractual

relationship, systemic relationship, writing, access to information, principle of transparency.

المؤلف المرسل: فاشي علال ، الإيميل: GACHIALLEL2018@GMAIL.COM

## 1. مقدمة:

تعد الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع، ترتبط بالقيم الدينية والوطنية، من أجل إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة، و يعتبر الموظف العام وسيلة الدولة في تنفيذ مهامها وأداء واجباتها وعلى مدى صلاح الموظف يتوقف صلاح الإدارة العامة، لذلك فقد قيل أن الإدارة العامة تقاس برجالها تساوي ما يساويه رجالها؛ إن التعيين في الوظيفة العامة، يرتب للموظف العديد من الحقوق، ويفرض عليه جملة من الالتزامات منها ما هو إيجابي، ومنها ما هو سلبي، كعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة.

وإذا كان تعريف الموظف العام لم يحظ بالاتفاق إلا أن هناك عناصر يجب توافرها وهي: التعيين من السلطة العامة المختصة، شغل وظيفة دائمة، الخدمة في مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام؛ وقد نصت المادة 4 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عيِّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"؛ والإشكالية المطروحة هي: ما هو النظام القانوني الذي تخضع له مسألة إفشاء أسرار الوظيفة العامة؟ نعالج ذلك وفق منهج تحليلي و مقارنة في بعض الحالات.

2. مفهوم السر الوظيفي: يفرض على الموظف العام التزام يتمثل في عدم إفشاء أسرار الوظيفة، لذا كان لزاماً إبراز السر الوظيفي من حيث تعريفه وشروطه وأنواعه وأسباب كتمانها.

## 2. 1. تعريف السر الوظيفي وشروطه

للسر الوظيفي عدة معاني نقتصر على بعضها مع مراعاة تحديد شروطه.

### 2.1.1. المقصود بالسر الوظيفي

السر لغة: ما يكتمه الإنسان في نفسه<sup>1</sup>، وكل خبر يعلمه مجموعة من الأشخاص، أما السر الوظيفي فهو كل ما يتصل بالمعلومات، والإجراءات، والقرارات التي يطلع عليها الموظف من خلال ممارسة الوظيفة العامة، أي بحكم وظيفته، ويذهب القضاء الفرنسي إلى إدراج المواضيع غير النهائية والأعمال التحضيرية التي تقوم بها الإدارة غير قابلة للاطلاع<sup>2</sup> فهي من قبيل أسرار الوظيفة؛ وعلى ذلك فإن إفشاء الأسرار يعني الإفشاء بوقائع لها الصفة السرية من شخص مؤتمن عليها بحكم وظيفته أو مهنته خلافاً للقانون. وإذا كان الاحتفاظ بالسر وعدم إفشائه يمثل التزاماً يقع على من علم به بحكم مهنته موظفاً كان أم غير موظف، فإن ما يختص به الموظف من تصديه للخدمة العامة يحمله التزامات صارمة في هذا الصدد أكثر من تلك التي تفرض عادة على العاملين خارج الإدارة العامة<sup>3</sup>.

ولكن ليس كل ما يطلع عليه الموظف بحكم وظيفته من معلومات يعد سراً،

بل لا بد من توفر شروط معينة لقيام هذه الصفة، وهو ما نوضحه فيما يلي.

### 2.1.2 شروط السر الوظيفي: تذهب بعض الآراء طالما أن المفهوم القانوني للسر

الوظيفي لا يزال غامضاً لأنه غير مبني على أسس قانونية واضحة فيرى جانب من الفقه أن هذا السر يختلف من إدارة إلى أخرى ومن موظف لآخر<sup>4</sup>.

- أن يكون سرّاً بطبيعته أو بسبب الظروف المحيطة به: انقسم الفقه بشأن تحديد السر إلى اتجاهين: اتجاه أخذ بالمعيار الشخصي، حيث يتم تحديد وصف السرية عن طريق صاحب السر طواعية، فالموظف لا يلزم في هذه الحالة، إلا بما يعهد به إليه صاحب السر، أما الاتجاه الآخر فيأخذ بالمعيار الموضوعي الذي يعتمد في تحديد وصف السرية بالنظر إلى الظروف والأحوال الموضوعية التي أحاطت بالواقعة<sup>5</sup>، فلا يشترط أن يعهد صاحبه به صراحة إلى الموظف، بل يكفي أن يتم الاطلاع عليه بسبب الوظيفة، طالما أن هذه الوقائع مرتبطة بالموضوع الذي عهد به إليه، وهو المعيار المعتمد بالنسبة إلى الموظف العام<sup>6</sup>، كسرية العطاءات المقدمة في المناقصات والمزايدات العامة، وكذلك أسئلة الامتحانات، فهي أعمال تستلزم بطبيعتها أن تكون سرية، إذ أن الأستاذ الذي وضعها وكل من يراجعها أو يطبعها يلتزم بالمحافظة على سريتها<sup>7</sup>.

- أن لا يكون معلوماً للكافة: يفقد الأمر صفة السرية إذا كانت الواقعة التي تتعلق بها معلومة للكافة، على أنه ينبغي أن يلاحظ هنا بأن الطابع السري للواقعة أو المعلومة لا ينتقي حتى لو كانت معروفة بهذا الشكل أي للكافة، ما دامت غير مؤكدة، فالموظف الذي يؤكد شائعات يكون قد أفشى السر الذي أوتمن عليه ويتحمل مسؤولية ذلك<sup>8</sup>، من جهة أخرى، فإن السر يمكن أن يكون معلوماً من قبل عدد محدود من الناس حتى لو كان كبيراً ما داموا من محيط عائلي، أو من محيط عمل واحد، و يبقى طابع السرية ملازماً له<sup>9</sup>.

- أن يعلم الموظف بالسر أثناء الوظيفة أو بسببها: أي أن الوظيفة هي التي سهلت للموظف الإطلاع على الأسرار أو بمناسبتها اطلع على ذلك، ونطاق هذه الأسرار يشمل كالأوامر والقرارات الإدارية والدراسات ومشاريع القوانين والقرارات وغيرها، وقد يكون علمه بها بشكل غير مباشر، أو عندما تكون الأعمال ذات طبيعة سرية، إلا

أن ممارستها أو إنجاز ما يتعلق بها يتطلب من الموظف أن يستعين بأشخاص آخرين لمساعدته، وقد يطلع الموظف على السر إذا ما أفشى به إليه صاحب السر ذاته، إما بموجب القانون أو بشكل طوعي، كما هو الحال بالنسبة للقاضي أو النيابة العامة<sup>9</sup>.

## 2.2 أنواع السر الوظيفي وأسباب كتمانته: تتنوع الأسرار الوظيفية بالنظر إلى عدة

معايير، كما أن كتمانها يعود إلى عدة أمور ترتبط بالمصلحة العامة أو الخاصة.

### 1.2.2 أنواع السر الوظيفي: الأسرار التي يطلع عليها الموظف تأخذ عدة صور،

فهناك من يصنفها إلى أسرار بطبيعتها وأسرار حكومية، وأسرار بناء على نص قانوني أو تعليمات إدارية، وهناك من يصنفها إلى أسرار حكومية، وأسرار إدارية، وأسرار أفراد وهو التقسيم الذي نوضحه فيما يلي<sup>10</sup>:

- **الأسرار الحكومية:** تتصل بوظيفة الدولة بوصفها حكومة تقوم على السياسة العليا للدولة، كالأسرار العسكرية والأمنية والأسرار المتصلة بعلاقات الدولة بالدول الأخرى.

- **الأسرار الإدارية:** وهي أسرار الجهات الإدارية التي لا تمس سلامة الدولة، إلا أن إفشاءها من شأنه الإضرار بالنظام العام وحسن سير المرافق العامة وانتظام العمل داخلها، مثالها أسرار التحقيقات التي يقرر القانون أو النظام كتمانها.

- **أسرار الأفراد:** وهي الأسرار التي تعد حقاً شخصياً لأحد الأفراد أو جماعة منهم والتي تمس شؤونهم الشخصية أو العائلية، التي ترتبط بالعمل، كحق المريض في إخفاء حالته الصحية، مما يستوجب على الطبيب كتمان ذلك، وبقاء الأسرار العائلية التي يطلع عليها القاضي في طي الكتمان.

### 2.2.2. أسباب كتمان السر الوظيفي يظل الموظف العام ملتزماً بعدم إفشاء أسرار

وظيفته للعديد من الدواعي والأسباب وهي :

- **المصلحة العامة:** تفرض المصلحة العامة على الموظف كتمان ما يطلع عليه من أسرار، لما قد يترتب عن الإفشاء من أضرار بالغة الخطورة على الدولة والمجتمع كأسرار الدفاع، زيادة على ذلك زوال الثقة بين المواطن والإدارة، إذ أن مصلحة الدولة تتطلب المحافظة على الأسرار الوظيفية وعدم الكشف عن البيانات الضرورية لمختلف أعمال الإدارة<sup>11</sup>، كذلك الخاصة بالعمليات الإحصائية مثلاً.

- **مصلحة الأفراد:** إن الموظف العام بحكم وظيفته يطلع على معلومات خاصة وسرية تخص الأفراد عن حالتهم الشخصية، أو العائلية، أو المرضية، أو المالية، كالطبيب، والقاضي، وقد تتعلق هذه الأسرار بأشخاص هم موظفين معه، لذا وجب عليه كتمانها وإلا عرض نفسه للعقوبة، فقد حكم بأن قيام الطبيب بإفشاء معلومات تتعلق بواقعة إنهاء عقد زميل له من قبل الهيئة التي يعمل بها، يعد فعلاً مبرراً لعقابه، لأن القانون يمنع الطبيب من إفشاء أي معلومة تتعلق بزميل له، أو الانتقاص من كفاءته المهنية<sup>12</sup>، وكذلك الأمر بالنسبة إلى موظف البنك فيما يتعلق بأرصدة العملاء، ولذا نجد أن تشريعات الوظيفة العامة تؤكد على أن هذا الالتزام يظل قائماً حتى بعد انتهاء علاقة الموظف العام بالوظيفة.<sup>13</sup>

### 2.2.3. الجهات التي يلتزم الموظف في مواجهتها بالكتمان

إن الجهات التي يتوجب على الموظف العام أن يكتم الأسرار في مواجهتها، حصل بشأنها خلاف تشريعي وفقهي، فمثلاً القانون الفرنسي يحظر على الموظف الكشف عن أية أوراق أو مستندات تتعلق بالإدارة إلى الغير<sup>14</sup>، والقانون المصري ألزم الموظف بكتمان الأسرار الوظيفية في مواجهة كل من هو غريب عن الإدارة التي يعمل لديها ذلك الموظف، والغير قد يكون من الأفراد أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو الخاصة، بل أن الموظف ملزم بكتمان الأسرار حتى في مواجهة الأفراد

العاملين معه في نفس الجهة الإدارية، طالما لا يحق لهم الاطلاع على الأسرار، ومن باب أولى لا يجوز للموظف إفشاء السر إلى العاملين في جهة إدارية أخرى.

وقد أخذ بهذا التفسير مجلس الدولة المصري عندما قرر بأنه (لا يجوز لمصلحة الضرائب إفشاء أسرار الممولين ولو لجهة حكومية أخرى، إلا إذا نص قانون على ذلك صراحة، ولما كان ما تطلبه إدارة المخابرات العامة في الظروف العادية من بيانات عن الممولين سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين هو من قبيل إفشاء السر من شخص أؤتمن عليه بحكم عمله أو صناعته، فإن مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة يقتضي عدم إعطاء مندوبي المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات أو أفراد حصلت عليها المصلحة بحكم وظيفتها)<sup>15</sup>.

وأما الفقه فيذهب إلى القول بأن السرية لا تكون بين الموظف و رؤسائه فعليه أن يخطرهم بما أؤتمن عليه أو اطلع عليه بحكم وظيفته<sup>16</sup>.

**3. الأساس القانوني للالتزام بعدم إفشاء الأسرار وعلاقته بالتزامات الموظف الأخرى:** إن البحث عن الالتزام بعدم إفشاء الأسرار يتطلب إبراز أساسه القانوني، وعلاقته ببعض الالتزامات الأخرى المفروضة على الموظف العام.

**1.3- الأساس القانوني لالتزام الموظف بعدم إفشاء أسرار الوظيفة:** يكاد يجمع الفقه والقضاء الإداريين على أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، وهذا بعد تراجع الآراء التي كانت تكيف تلك العلاقة بأنها علاقة تعاقدية، ومقتضى العلاقة التنظيمية أن يكون الموظف العام في مركز تنظيمي يخضع لما تفرضه القوانين والأنظمة من أحكام تنظم حالته الوظيفية؛ فهي التي تحدد حقوقه و التزاماته وبغض النظر عن صفة شاغل الوظيفة العامة، ومن بين تلك الالتزامات عدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة الذي نجد مصدره في :

- **الدستور:** تسمو بعض الدول بواجب المحافظة على الأسرار إلى مرتبة النص الدستوري تعبيراً عن مدى خطورة وأهمية هذا الالتزام، وهو ما تضمنه الدستور المصري لسنة 1971 في المادة 60 منه على أن الحفاظ على الوحدة الوطنية وصيانة أسرار الدولة واجب على كل مواطن؛ من جهة أخرى، تؤكد العديد من الدساتير على هذا الالتزام، ومنها الدستور الجزائري عندما نص على سرية المراسلات في المادة 46 و في ذلك إشارة غير مباشرة إلى هذا الالتزام.

- **القانون:** تنص قوانين الوظيفة العامة على هذا الالتزام، وغالباً ما تدخله في نطاق الالتزامات السلبية الواجب تركها في طرف الموظف العام على سبيل الإلزام، و هذا ما نصت عليه المادة 10 من قانون الوظيفة العامة الفرنسي لسنة 1959؛ أما المشرع الجزائري، فقد أورد هذا الالتزام في المادة 48 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

- **النظام:** قد يرد الالتزام بعدم إفشاء الأسرار في الأنظمة، وقد تأتي بعض هذه النصوص النظامية لكي تؤكد ما ورد في القانون من نصوص، ويزخر التشريع الجزائري بهذه النصوص، كالالتزام بالسر الطبي، أو في مجال البنوك، أو في أي مجال تحدده الدولة.

- **مصادر أخرى:** إن التزام الموظف العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة، يمكن أن يجد أساسه في مصادر أخرى، كالعرف الإداري<sup>17</sup>، وأخلاقيات الوظيفة العامة. وأخيراً لا بد لنا من الإشارة إلى أن هنالك بعض الأنواع من الأسرار كتلك المتعلقة بالتبرع بالأعضاء البشرية والتلقيح الصناعي وغيرها، تخضع للسرية بموجب مواثيق دولية أو إقليمية مثل ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي لعام 2000 واتفاقية داويفو المتعلقة بحقوق الإنسان والطب الحيوي لعام 1997 .



2.3- علاقة التزام الموظف بكمتمان السر الوظيفي بالتزاماته الأخرى: تتعدد التزامات الموظف، فمنها ما نص عليه القانون، ومنها ما لم ينص عليه، ومنها ما هو ايجابي يتعين عليه القيام به، ومنها ما هو سلبي يتمتع عليه أن يفعله؛ وإذا كان الالتزام بعدم إفساء أسرار الوظيفة العامة هو أحد الممنوعات على الموظف، فإن هذا الالتزام يتكامل مع التزاماته الأخرى، خصوصا وأن القصد من فرضه يتقارب أو يشترك مع ما قصده المشرع من فرض التزامات أخرى.

- **عدم الاحتفاظ بأية وثيقة رسمية:** يتعامل الموظف العام يوميا مع الوثائق الرسمية المختلفة كالأوامر والقرارات والمذكرات والمسودات ومشاريع القوانين والأنظمة والقرارات وغيرها وتحظر تشريعات الوظيفة العامة المقارنة على الموظف العام الاحتفاظ بأصل أي وثيقة من الوثائق الرسمية أو بنسخ صور عنها، غير أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قضت بـ (...بأنه يجب لقيام هذه المخالفة أن يثبت على وجه اليقين أن العامل قد احتفظ بأصول هذه الأوراق الرسمية ولا يكفي لقيام تلك المخالفة مجرد تقديم صور من الأوراق المذكورة<sup>18</sup>...) وهذا القضاء يأتي منسجما مع منطوق النص المصري الذي حظر الاحتفاظ بأصول الوثائق الرسمية، ولا شك أن هذا الحكم لا يضيف ما هو مطلوب من حماية و قاصر عن تحقيق ما قصده المشرع من أهداف، وبالمقارنة مع نص المادة ( 68/ب ) من نظام الخدمة المدنية نجد أن هذا الأخير جاء أكثر شمولاً لأنه حظر الاحتفاظ بأصول الوثائق الرسمية أو بصور أو بنسخ عنها وتشمل هذه النسخ ، النسخ والصور الالكترونية سواء كانت على شكل قرص مدمج أو قرص مرن، أو غير ذلك من الوسائل الالكترونية، كما تحظر تشريعات الوظيفة العامة المقارنة اطلاع أي شخص من خارج الدائرة التي يعمل فيها الموظف على تلك الوثائق أو حتى التصريح له عنها، ولا شك أن الهدف من ذلك هو منع تسرب مضمون هذه الوثائق خارج الإدارة وما يترتب على ذلك من

إفشاء ما تحتويه من معلومات، سواء تعلقت بالمصلحة العامة أو بمصالح الأفراد، هذا ما قصده المشرع من إلزام الموظف بكتمان أسرار الوظيفة العامة.

-عدم العمل خارج الأوقات الرسمية: يلتزم الموظف العام بأن يتفرغ لأداء مهام وظيفته تفرغا كاملا، فلا يمارس أي عمل آخر إلى جانب وظيفته إلا في حدود ما يسمح به القانون، ويسوغ ذلك بالحرص على استقلالية الموظف وحسن أدائه لمهام وظيفته من خلال عدم وجود أي صلة أو علاقة قد تربطه بأصحاب المشروعات الحرة وبخاصة تلك التي لها صلة بأعمال الجهة الإدارية التي يعمل لديها، الأمر الذي قد يؤثر على حياده في القيام بأعمال وظيفته؛ لذلك فإن القوانين تحظر على الموظف عادة مزاوله أي مهنة حرة أخرى إلى جانب وظيفته الأصلية، و سبب تقرير هذا المنع هو الخوف من أن يقوم الموظف بإفشاء أسرار اطلع عليها و يوظفها لخدمة جهة عمله خارج الإدارة.

4. طرق إفشاء وانقضاء السر الوظيفي وأثار الإفشاء: إن إفشاء السر الوظيفي يحصل بعدة أدوات ووسائل، ويترتب على هذا الإفشاء المسؤولية القانونية التي تأخذ عدة أشكال، و لكن قد يفشي الموظف سرا، ولا تطاله هذه المسؤولية لكون أن ذلك الإفشاء يتطلبه القانون أو أن الموظف حصل على إذن من رئيسه الإداري أو أن الإدارة سمحت بذلك صراحة.

1.4- طرق إفشاء السر الوظيفي: يستطيع الموظف العام إفشاء السر الوظيفي في الحالات التالية:

-الكلام: ويتحقق عن طريق المشافهة بالحديث أو الخطابة التي توجه إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص أو عدد غير محدد منهم، وقد يكون الكلام مباشراً بين أفراد حاضرين في مكان واحد، كما قد يكون موجها إلى شخص أو أشخاص بعينيين عن الموظف، كما في حالة التصريح إلى وسائل الإعلام أو عن طريق الهاتف. وفي

هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "... الطاعن قد أفضى بأخبار غير صحيحة وبيانات عن أعمال وظيفته عن طريق إحدى الصحف ودون أن يكون مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص... (وأن) مهمته كمراسل لجريدة... لا يجوز أن تحول دون التزامه كموظف عام بما فرضه عليه نظام العاملين المدنيين بالدولة من محظورات من بينها أن يفضي بأخبار أو بيانات عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف ما لم يكن مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص"<sup>19</sup>، والمرجع في اعتبار ما نشره الموظف من معلومات سري أو غير سري ليس هو الموظف، بل جهة الإدارة، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "لا عبرة لما يدعيه المتهم... من أن البيانات والمستندات التي نشرها بالمقال موضوع المخالفة ليست سرية وإنما يمكن الاطلاع عليها كما يمكن للمقاولين شراءها، لا عبرة بذلك لأن القول بسرية البيانات من عدمه إنما يرجع إلى جهة الاختصاص التي لها القول الفصل فيما إذا كان بيان ما سريا من عدمه"<sup>20</sup>.

-**الكتابة:** وقد تتم بخط اليد أو بآلات الطباعة المختلفة أو الفاكس، أو التلكس، أو الحاسوب، أو الهاتف النقال، أو عن طريق الانترنت كما يشمل الرسوم المختلفة التي يمكن أن تحتوي وثائق متعددة كالرسائل، أو المطبوعات، من صحف، ومجلات، وكتب وملصقات.

-**الصور:** بمختلف أشكالها الثابتة منها الفوتوغرافية والمتحركة أشرطة الفيديو السينما وصور التلفاز والصور الرقمية، والخرائط .

**4. 2. انقضاء التزام الموظف بعدم إفشاء الأسرار:** يظل التزام الموظف بالحفاظ على أسرار الوظيفة قائماً حتى بعد انتهاء علاقة الموظف بالإدارة، ويعود السبب في ذلك إلى أن الوقائع والمعلومات التي تصل إلى علم الموظف تعد أسرار بطبيعتها أو

بإرادة ورغبة الرؤساء الإداريون ورغم ذلك، فإن الموظف يستطيع إفشاء السر في الحالات الآتية:

- **وجود نص قانوني صريح:** قد يوجب المشرع بنصوص خاصة على الموظف تزويد جهات محددة ترد في النص بمعلومات أو بوثائق أو ببيانات معينة عند طلبها، في هذه الحالة يتوجب على الموظف إعطاءها ولو تضمنت أسراراً وظيفية، وإلا تحققت مسؤوليته القانونية في ذلك.

- **الحصول على إذن من الرئيس الإداري:** بحصول الموظف العام على إذن مكتوب من رئيسه يجيز له إفشاء ما اطلع عليه من أسرار أو التصريح بذلك إلى وسائل الإعلام أو أية جهة أخرى، تنتفي مسؤولية الموظف في هذه الحالة.

- **موافقة الجهة الإدارية المختصة:** قد يحظر المشرع كأصل نشر بعض المعلومات أو البيانات ذات الصفة السرية، إلا أنه يجيز للجهة الإدارية إعطاء الموافقة، أو الترخيص بالنشر، ففي هذه الحالة ترتفع السرية سواء كان المصرح له بالنشر موظفاً أم غير موظف.

- **إذا فقد الموضوع سرية،** إما لصيرورته معروفاً وشائعاً بطبيعته، أو لإلغاء القرار الذي فرض عليه السرية.

- **إذا كان إفشاء السر من أجل منع ارتكاب جريمة،** إذ يلزم قانون أصول المحاكمات الجزائية كل موظف اكتشف جريمة أثناء قيامه بوظيفته أن يبلغ عنها الجهات القضائية.

- **إذا كان إفشاء السر الوظيفي لا يسبب ضرراً لصاحبه** سواء كانت جهة إدارية أم شخصاً معنوياً خاصاً أم شخصاً طبيعياً.

**3.4. الآثار المترتبة على إفشاء أسرار الوظيفة العامة:** يترتب على قيام الموظف بإفشاء أسرار الوظيفة العديد من الآثار القانونية فقد تتحقق مسؤولية الموظف

التأديبية، ويمكن مساءلته مدنياً جزائياً، كما قد يؤثر هذا التصرف على الإدارة ذاتها.

#### 4. 3. 1. المسؤولية التأديبية

إن قيام الموظف بإفشاء أسرار الوظيفة العامة يمثل خطأ تأديبياً لأنه ينتهك الحظر الذي فرضه القانون على تلك الأسرار، ومن ثم فللسلطة التأديبية المختصة فرض الجزاء التأديبي المناسب فيعد حسب المادة 180 من قانون الوظيفة العمومية الجزائري رقم 03/06 خطأ من الدرجة الثالثة عقوبته هي : التوقف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجمالي، على أن توفر له الضمانات التأديبية، وتخضع القرارات التأديبية التي تصدرها الإدارة بحق الموظف بسبب مخالفته لهذا الالتزام إلى رقابة القضاء الإداري الذي له سلطة الرقابة على تقدير الإدارة لمدى كون ما أفضى به الموظف ذو طابع سري أم لا، وما إذا كان قد يترتب على إفشاءها ضرر للإدارة أو أنه فوت عليها مصلحة أو أضر بمصلحة الأفراد باعتبار أن ذلك الفعل إنما يمثل ركن السبب في القرار الإداري، ليحكم في ضوء ما يظهر له بمشروعية أو عدم مشروعية القرار التأديبي، ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه في قضية الأنسة (Faucheux) التي كانت تعمل بوظيفة سكرتيرة بوزارة البحرية التجارية، وفي الوقت ذاته كانت ممثلة نقابية لموظفي نقابة البحرية التجارية، حيث ذهب المجلس إلى مشروعية قرار الإدارة المتضمن توقيع جزاء تأديبي عليها لقيامها بنشر بيان في اللوحة المخصصة للإعلانات النقابية كشفت فيها عن مشروع بتعديل ساعات العمل بالنسبة إلى العاملين في تلك الوزارة، كان قد وقع في يدها خلال تداوله بين الإدارات في مرحلة إعداده، ولكن دون أن تكون من بينها الإدارة التي تعمل بها، وقد دعت زملائها إلى الاعتراض على هذا المشروع، لقد اعتبر مجلس الدولة قيامها بهذا التصرف إخلالاً بالالتزام بالكتمان المفروض عليها بحكم وظيفتها<sup>21</sup>.

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن "... القول بسرية البيانات من عدمه إنما يرجع إلى جهة الاختصاص التي لها القول الفصل فيما إذا كان بيان ما سريا من عدمه، وهي بذلك تسلط رقابتها على سبب القرار التأديبي ومحلّه<sup>22</sup>.

أما محكمة العدل العليا، فقضت في نطاق رقابتها لمشروعية القرار التأديبي أن "اعتراف موظف جامعة البلقاء أمام لجنة التحقيق أنه قام بتصوير بعض الوثائق والأوراق التي تخص الجامعة وأنه سلمها إلى إحدى المجلات وإصراره على أن هناك فساد مالي وإداري في الجامعة وأدى نشرها إلى الإساءة إلى سمعة الجامعة والعالمين فيها يجعل من قرار رئيس الجامعة بالاستغناء عن خدمات المستدعي... متفقاً وأحكام القانون، لأن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة عامة وأن الخروج عن أخلاقيات الوظيفة يستوجب المساءلة وأن من أولى واجبات الموظف القيام بواجباته الوظيفية بكل أمانة وإخلاص والحرص على التقيد بالتعليمات والأنظمة، ومن هذه التعليمات عدم إفشاء أسرار المرفق العام الذي يعمل به وبذلك يكون القرار المطعون قام على سبب يبرر إصداره"<sup>23</sup>.

#### 4. 3. 2. المسؤولية الجنائية

إن من أسباب التزام الموظف بعدم إفشاء أسرار الوظيفة تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، لذلك فإن المساس بهذه المصالح يعرض مرتكبها إلى الجزاء الجنائي، باعتبار أن فعله يمثل جريمة جنائية<sup>25</sup>.

وهو ما ذهب إليه كلاً من القانون الفرنسي والمصري حيث جرماً هذا الفعل بنصوص صريحة و كذلك فعل المشرع الجزائري إذ اعتبر أن الإخلال بواجب كتمان الأسرار المهنية جريمة يعاقب عليها القانون فنصت المادة 302 من قانون العقوبات على ذلك "كل من يعمل بأية صفة كانت في مؤسسة وأدلى أو شرع في الإدلاء إلى أجنب أو إلى جزائريين يقيمون في بلد أجنبية بأسرار المؤسسة التي يعمل فيها دون

أن يكون مخولاً له ذلك يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات و بغرامة من 500 إلى 10.000 دينار"، إما المشرع الأردني فقد فرض عقوبات جزائية على هذا الفعل في أكثر من قانون، فقد عاقبت المادة 355 من قانون العقوبات بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات، وإضافة إلى الركن الخاص في هذه الجريمة، لا بد من توفر القصد الجرمي الخاص، إذ ترى محكمة التمييز بصفتها الجزائية "أن القصد الجرمي في جريمة إفشاء المعلومات السرية لمنفعة دولة أجنبية يثبت في أغلب الأحيان من الأعمال التي تبدو من مرتكب هذه الجريمة، فإجابة المتهم على الأسئلة التي توجه إليه بإجابات تتضمن معلومات لا يفترض فيه أن يكون مطلعاً عليها كموطن عادي، وكان بإمكانه كتمانها دون أن يعرض نفسه لأي نقد أو ملامة، دليل كاف على وجود القصد من هذه الجريمة"<sup>26</sup>.

**4. 3. 3. المسؤولية المدنية:** إن إفشاء الموظف لأسرار الوظيفة العامة، يمثل إخلالاً بأحد التزاماته الوظيفية، وهذا الإخلال يكون خطأً شخصياً من جانبه، فإذا ترتبت عليه أضرار مادية أو أدبية لحقت بالغير، فإنه يكون مسؤولاً عن تعويض هذه الأضرار سواء كان هذا الغير الإدارة ذاتها أم الأفراد.

والمسؤولية هنا هي مسؤولية تقصيرية<sup>28</sup> تستند إلى المادة 124 من القانون المدني الجزائري. ولا يهم بعد ذلك صورة هذا الخطأ. فالموظف يلزم بالتعويض إن كان ما قام به من إفشاء لأسرار الوظيفة عن عمد، أو إهمال، أو تقصير، وهذه المسؤولية يمكن أن تقوم أثناء وجود الموظف في الخدمة أو بعد انتهائها.

وأخيراً فإن آثار إفشاء أسرار الوظيفة العامة، قد تتعدى الموظف لتطال الإدارة إذ يمكن مساءلة الإدارة مدنياً عن تعويض الأضرار المترتبة على فعل الموظف، إذا كان ما قام به الموظف يمثل خطأً مرفقياً وليس خطأً شخصياً، وللقاضي سلطة

تقديرية في تكييف طبيعة هذا الخطأ وله أن يستعين بما وضعه الفقه والقضاء من معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي<sup>29</sup>.

من جهة أخرى فإن القرار الإداري المبني على هذا التصرف المخالف للقانون، أي الذي استند إلى إجراءات أو أعمال أو وثائق أو دراسات أو مشاريع قرارات تم إفشائها قد اعتبره مجلس الدولة الفرنسي قراراً معيباً مستحقاً للإلغاء<sup>30</sup>، والعيب هنا هو عيب مخالفة القانون لتعلقه بركن المحل في القرار الإداري.

### 5. الالتزام بالكتمان والحصول على المعلومات

إن مبدأ المشروعية يخضع له الكافة و هو الذي يحكم كل أعمال الإدارة، كما أن الشفافية تعد إحدى مبادئ الحكم الراشد و أنها شرط للتنمية المستدامة. لذلك أصبحت كل الدول توازن بين السرية و الشفافية و اعتبار أن السرية استثناء محدود ومؤقت، لكون أن السرية تترتب عنها العديد من المساوئ منها إهدار المال العام، وانتشار الفساد الإداري، وضعف الرقابة على الأجهزة الإدارية ولذا أصبحت العلانية هي القاعدة والسرية هي الاستثناء<sup>31</sup> وعزز العزوف عن السرية، ما شهده العالم من ثورة تقنية هائلة وتطورات علمية مذهلة في شتى المجالات، وخاصة في مجال الاتصالات وفي أساليب جمع وتخزين وتنظيم المعلومات، زيادة عن الانفتاح الإداري والحكومي على الأفراد الذي أصبح المبدأ الذي يحكم العلاقة بين الإدارة والأفراد<sup>32</sup>، لقد كان لهذه التطورات وغيرها أثارها المهمة على أعمال السلطة الإدارية، بإضافة مجموعة من الالتزامات الوظيفية الجديدة على عاتق الموظفين، من أهمها مراعاة مبدأ الشفافية في العمل الإداري، وضمان حق الأفراد والجهات الإدارية في الحصول على ما يريدون من معلومات.

5. 1. التزام الموظف بالكتمان ومبدأ الشفافية: لقد خطى المشرع الجزائري خطوات واسعة في مسابرة الاتجاهات الحديثة معتمدا مبدأ الشفافية في عدد من المجالات



الإدارية ومن النصوص المهمة في هذا الصدد تشير إلى ما ورد في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته في المادة الأولى منه و ما تضمنته المادة 11 التي جاءت تحت عنوان الشفافية في التعامل مع الجمهور، إلا أن التساؤل الذي يثور هنا هو متى يعد ما قام به الموظف من قبيل الشفافية والشجاعة في إبداء الرأي ومتى يعد مخالفة لالتزامه بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة؟ أعتقد أن الحدود الفاصلة بين هذين الالتزامين غير واضحة لذلك لابد من توفير ضمانات قانونية تحمي الموظف في تنفيذه لتلك الالتزامات، وممارسته لتلك الحقوق وتمنع تعرضه للعقوبة.

**5. 2. التزام الموظف بالكتمان وحق الحصول على المعلومات:** إن حق الاطلاع والحصول على المعلومات أصبح من الحقوق الدستورية المهمة سواء للأفراد أم للهيئات والجهات المختلفة، بما فيها الجهات الإدارية خاصة الرقابية منها.

**5. 2. 1. قانون حق الحصول على المعلومات:** من أجل ضمان تدفق المعلومات بسهولة ويسر لمن يحتاجها من المواطنين باعتبار أن الحصول على المعلومة هو جزء من حرية التعبير المكفولة دستوريا أصدر المشرع الأردني قانونا حاول من خلاله الموازنة بين حق المواطن في المعرفة والاطلاع، وحق الدولة في حجب المعلومات التي تمس النظام العام، كما ضمن حقوق المواطن من خلال الامتناع عن كشف المعلومات لأسباب تتعلق بالصحة العامة، أو الآداب العامة، أو السمعة، أو الحرية الشخصية.

وأعطى القانون حق الطعن أمام محكمة العدل العليا برفض طلب الحصول على المعلومة أو حجبها بالمادة 17، وهي ضمانة مهمة إلا أن هناك من ينتقد هذا القانون من عدة وجوه منها ما يتعلق بتعريف القانون للمعلومة، وتشكيل مجلس المعلومات، وغياب آلية واضحة في تصنيف المعلومات بأنها سرية، وترك الباب مفتوحا لكل دائرة في اعتبار أو تصنيف أي معلومة بأنها سرية<sup>33</sup>، أما في الجزائر

فقد نص التعديل الدستوري 2016 في المادة 51 منه على الحق في الحصول على المعلومة، وأحال إلى التنظيم الذي ما زال لم يصدر.

5. 2. 2. القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المعدل و المتمم في 2019.

من القوانين المهمة التي أوجبت على الجهات الإدارية توفير ما هو مطلوب منها من معلومات إلى الجهات الإدارية المختصة، قانون الوقاية من الفساد و مكافحته الذي نص في المادة 21 على حق الهيئة في إطار ممارسة مهامها، طلب أي بيانات، أو معلومات، أو وثائق من أي جهة كانت، وإلزام تلك الجهة بالاستجابة للطلب دون إبطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية.

#### خاتمة:

إن إنشاء أسرار الوظيفة العامة يعد واحدا من أهم الممنوعات على الموظف العام بإجماع التشريعات و آراء الفقهاء و أحكام القضاء رغم الاختلاف في مدى هذا الالتزام و ما يستثنى منه و مع ذلك فإن نتائج البحث هي:

- يطبق الالتزام بعدم إنشاء أسرار الوظيفة العامة، على الموظف العام، أيا كانت الأداة القانونية التي تقلد بموجبها وظيفته ( قرار، عقد)

- لم يستقر المشرع الجزائري على تعريف محدد للسر الوظيفي بل تركه لتقدير الجهات الإدارية المختلفة. - تعددت النصوص القانونية التي تحظر على الموظف إنشاء أسرار الوظيفة وتباينت مراتبها بين دستوريه وقانونية و تعليمات إدارية.

- بالنظر إلى أهمية بعض الوظائف العامة وخطورة ما قد يطلع عليه الموظف الذي يمارس اختصاصات تلك الوظائف من أسرار فقد أوجبت بعض التشريعات المقارنة على الموظف إن يوقع تعهدا يلتزم بموجبه بعدم إنشاء ما قد يطلع عليه بحكم وظيفته من أسرار، في حين أوجبت تشريعات أخرى أن يؤدي الموظف القسم قبل مباشرة

مهام وظيفته بعدم إفشاء ما يطلع عليه من أسرار . - يرتبط التزام الموظف العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة مع التزاماته الأخرى السلبية ويتكامل معها وبخاصة الالتزام بعدم الاحتفاظ بأي وثيقة من وثائق الدولة أو تسريبها أو التصريح عنها. - تختلف الجهات التي يلتزم الموظف في مواجهتها بعدم إفشاء الأسرار وذلك بحسب طبيعة وأهمية ونوع الأسرار التي أطلع عليها وطبيعة اختصاصات الوظيفة فقد تقتصر على الجهات التي لا صلة لها بالإدارة التي يعمل بها الموظف، وقد تشمل كل جهات الإدارة بما في ذلك الموظفين فيها و الرؤساء الإداريون .

- إن إفشاء أسرار الوظيفة العامة يرتب المسؤولية التأديبية والمدنية والجزائية للموظف زيادة عن قيام مسؤولية الإدارة ذاتها، بما في ذلك بطلان ما تصدره من قرارات مستندة إلى معلومات سبق إفشاؤها؛ وبناء على ما سبق نقترح ما يلي :

- تحديد معنى السر الوظيفي في نطاق الوظيفة العامة سواء تعلق هذا السر بالمصلحة العامة أو بالمصلحة الخاصة. - ضرورة التوفيق بين التزام الموظف بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة وحقه في التعبير عن الرأي أو توجيه النقد بأي من الوسائل المشروعة وعدم مصادرة هذه الحقوق بغية المحافظة على السرية.

- ضرورة الموازنة بين التزام الموظف العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة ومبدأ الشفافية الإدارية وحق الأفراد في الحصول على المعلومات خاصة وأن هذا الحق قد نص عليه تعديل دستور 2016 في المادة 51.

- ضرورة توسيع النطاق الشخصي للالتزام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة بحيث لا يقتصر على الموظف العام بالمعنى الدقيق لهذا المصطلح في القانون الإداري بل يجب أن يشمل كل مكلف بخدمه عامة وكل من ارتبط بعمل مع الإدارة لخطورة هذا الالتزام.

- ضرورة تحديد الأسرار بنص تشريعي صريح، ولا يجوز أن يترك لتقدير الجهة الإدارية، لما يعد ذلك من خروج على مبدأ الشفافية الإدارية، واعتداء على حق الأفراد في الاطلاع و حرمتهم في الوصول للمعلومات.

### 7. قائمة الهوامش و المراجع

- 1- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي ، القاهرة 1986 ، ص 115.
- 2- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 95.
- 3- صباح مصباح محمود السليمان، الحماية الجنائية للموظف العام، دار الحامد للنشر والتوزيع عمان، 2004 ، ص45.
- 4- عادل الطبطبائي ، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد ، جامعة الكويت، 1983.
- 5- فاروق عبد البر ، دور مجلس الدولة المصري في حماية حرية الموظف العام ، دون دار النشر، 1998، ص 212.
- 6- عزيزه الشرقاوي، مساهمة الموظف العام في الكويت، جامعة الكويت 1997، ص 84.
- 7- علي أحمد عبد الزعبي، حق الخصوصية في القانون الجنائي، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2006، ص 210.
- 8- علي جمعة مآرب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، 2003.
- 9- خالد خليل الظاهر ، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2005، ص80.
- 10- علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، بغداد، 1985، ص66.
- 11- فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحريات الموظف العام، دون دار النشر 1998، ص 110.
- 12- فواز صالح، المبادئ القانونية التي تحكم الأخلاقيات الحيوية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية والممتدة ، السنة 19، العدد 22 يناير 2005، ص47.

- 13- محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 311. 14- محمد ماجد، ياقوت الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، 2007، ص 241.
- 15- ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية الطبعة الأولى منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 94.
- 16- مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين الطبعة الأولى دار المنشورات الحقوقية، دون تاريخ نشر، دون سنة، ص 34 .
- 17- يحيى شقير، قراءة في مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، بدون دار نشر، بدون سنة، ص 5.
- 18- خالد الزبيدي، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، العدد الثالث، 2012، ص 560.
- 19- وليد مرزة المخزوني، كتمان الأسرار الوظيفية و حرمة إفشائها في القانون العراقي، قراءة تحليلية، كلية القانون، جامعة بغداد، بدون سنة، ص 7.
- 20- سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2008، ص 41 .
- 21- خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 53.
- 22- علي خليل إبراهيم، المرجع السابق، ص 83.
- 23- خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص 553.
- 24- عبد الرحمن عبيد الله عط الله الوليدات ، الحماية الجزائية لأسرار المهنة في القانون الأردني، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، 2010، ص 50.
- 25- أحمد كامل سلامة، الحماية الجنائية لأسرار المهنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص 38.
- 26- أحمد كامل سلامة ، المرجع السابق، ص 97.
- 27- خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص 586.
- 28- سعد علي أحمد رمضان، المسؤولية المدنية الناشئة عن الإخلال بالالتزام بالسرية، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 204.
- 29- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 120.
- 30- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 122.

- 31- سيد حسن عبد الخالق، النظرية العامة لجريمة إفشاء الأسرار، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1987، ص 43.
- 32- مأمون محمد سلامة، جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة في ضوء المنهج الغائي، مجلة الاقتصاد و القانون السنة التاسعة و الثلاثون، مارس 1969، ص 18.
- 33- يحي شقير، قراءة في مشروع قانون ضمان الحصول على المعلومات، ص 16.