

الحماية القانونية للمعلومات والوثائق الإدارية

قراءة تحليلية للقانون رقم 21-09

The Legal protection of administrative information and documents Analytical reading of Law No. 21-09

سهيلة بوخميس^{1*}، جامعة قالمة ، (الجزائر)، boukhmis.souhila@univ-guelma.dz،

أحمد فنيديس²، جامعة قالمة ، (الجزائر)، Fnides.ahmed@univ-guelma.dz،

تاريخ إرسال المقال: 08-08-2021 تاريخ قبول المقال: 16-10-2021

الملخص:

نتيجة للأضرار التي قد يتسبب بها السلوك الصادر من الموظف العام سواء عن جهل أو عن قصد لدى تعامله بالمعلومات والوثائق الإدارية بسبب منصبه أو المهمة الموكلة إليه، ونتيجة للخطورة التي تتطلبها عليها من مساس بمصالح المرفق العام المتواجدة على مستواه تلك الوثائق، تدخل المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 09-21 ليضفي حماية قانونية على تلك الوثائق، فيضمن بذلك أمن واستقرار المرافق العامة ومؤسسات الدولة، غير أن تلك الحماية قد تمس بمبدأ الشفافية الإدارية الذي يقضي بضرورة نشر المعلومة الإدارية وتمكين المواطن من الحصول عليها، وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج أهمها ضرورة وضع ضوابط ومعايير لتحديد طبيعة الوثائق والمعلومات التي يجب نشرها وتلك التي يجب كتمانها والحفاظ على سريتها.

الكلمات المفتاحية: الحماية القانونية- المعلومات الإدارية- الوثائق الإدارية - الموظف العام.

Abstract:

As a result of the damage that may be caused by the behavior issued by the public official, whether ignorantly or intentionally, when dealing with information and administrative documents because of his position or the task entrusted to him, and as a result of the danger that he is taking from compromising the interests of the public utility that are at the level of those documents, the Algerian legislator intervenes according to the order No. 09-21 to confer legal protection on these documents, thus ensuring the security and stability of public facilities and state institutions. However, this protection may affect the principle of administrative transparency, which requires the need to publish administrative information and enable citizens to obtain it. The study reached many results, the most important of which is the necessity of Establishing controls and standards to determine the nature of documents

* سهيلة بوخميس.

and information that should be published and those that should be kept secret and kept confidential.

key words : Legal protection - administrative information - administrative documents – public employee.

مقدمة:

أولت الجزائر عناية فائقة للعمل الإداري فأدخلت عليه العديد من الإصلاحات والتطورات في سبيل تحسين الخدمة العمومية والحد من الفساد الإداري، وذلك من خلال إخضاعها لجملة من المبادئ الدستورية كمبدأ الشفافية والنزاهة¹ ومبدأ الديمقراطية التشاركية² ومبدأ المساواة³ في الانتفاع بالخدمات العمومية وغيرها، ناهيك عن إحداث هيئات يتركز عملها على تتبع العمل الإداري وتحديد مدى قانونيته، كالمرصد الوطني للمرفق العام⁴ ونظام وسيط الجمهورية⁵، وقد كان آخر هذه الإصلاحات وضع منظومة قانونية لحماية المعلومات والوثائق الإدارية، التي تصدر من الهيئات التي تعنى بتقديم خدمات عمومية للجمهور، بموجب الأمر رقم 21-09 المؤرخ في 8 يونيو 2021 والمتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية⁶.

ويكمن الهدف من هذه الدراسة في تسليط الضوء على طبيعة الوثائق التي تعنى بالحماية، ناهيك عن طبيعة الهياكل أو المؤسسات المعنية بحماية وثائقها، وكذا حدود هذه الحماية، موضحين في ذلك مكانة المبادئ التي تقوم عليها هذه الحماية في مواجهة مبدأ الشفافية وحق المواطن في الحصول للمعلومة⁷، وهذا مما دفعنا لطرح الإشكالية الآتية: كيف يمكن حماية المعلومات والوثائق الإدارية من دون المساس بمبدأ الشفافية؟

1 - بوخميس سهيلة ، الآليات القانونية لتكريس الشفافية الإعلامية في الفضاء الرقمي على ضوء التشريع الجزائري، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول: واقع الضوابط المهنية والأخلاقية للممارسات الإعلامية والتحديات التشريعية في البيئة الرقمية، مخبر القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية أدرار ، الجزائر، يومي 24 و25 أكتوبر 2020 ، ص4.

2 - بوخميس سهيلة ، التكريس القانوني للديمقراطية التشاركية في مجال حماية البيئة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد الثاني، 2019، ص178.

3 - انظر نص المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2020، جريدة رسمية رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

4 - انظر المرسوم الرئاسي 16-03 المؤرخ في 07 يناير 2016 والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، جريدة رسمية رقم 02 مؤرخة في 13 يناير 2016.

5 - انظر المرسوم الرئاسي 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، جريدة رسمية رقم 09 مؤرخة في 19 فبراير 2020.

6 - جريدة رسمية رقم 45 مؤرخة في 9 يونيو 2021.

7 - انظر المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إن الإجابة على هذه الإشكالية تتطلب اتباع المنهج الوصفي من خلال تحديد مفهوم الوثائق والمعلومات الإدارية التي تعنى بالحماية القانونية وأصنافها، وكذا أصناف الحماية القانونية التي تحظى بها هذه الوثائق، والمنهج التحليلي من خلال إبراز حدود هذه الحماية في مواجهة مبدأ الشفافية، متبعين في ذلك الخطة أدناه:

المبحث الأول: حدود الحماية القانونية للمعلومات والوثائق الإدارية

المبحث الثاني: آليات الحماية القانونية للوثائق والمعلومات الإدارية

المبحث الأول: حدود الحماية القانونية للمعلومات والوثائق الإدارية

إن الحفاظ على النظام كان ولازال الشغل الشاغل للدولة حتى تحافظ عليه على النحو الذي يضمن في نفس الوقت حقوق وحرريات المواطن المضمونة دستوريا، لذا وجب عليها اتخاذ كل التدابير المناسبة لتتمكن من تحقيق هذه الغاية، لأنها تصب في النهاية نحو تحقيق المصلحة العامة، وبطبيعة الحال يشكل الأمن العام للدولة ومؤسساتها سببا كافيا لاتخاذ هذه التدابير ضد كل سلوك قد يلحق ضررا أو يوشك أن يلحقه، فتعمل كل مؤسسة إدارية إلى تأمين نشاطها الإداري، وكل ما يمس أمنها واستقرارها.

والإحاطة بحدود الحماية القانونية للمعلومات والوثائق الإدارية تتطلب التعرف على طبيعة هذه الأخيرة التي تحظى بالحماية، وكذا على المعايير المعتمدة في تصنيفها.

المطلب الأول: الوثائق والمعلومات الإدارية المصنفة.

أولا: معايير تصنيف الوثائق والمعلومات الإدارية (المعيار الشكلي والموضوعي) باستقراء نص المادة الثانية من القانون 21-09 من القانون السالف الذكر نجد أن المشرع الجزائري أخضع نوعية محددة من الوثائق للتصنيف حتى تحظى بالحماية القانونية، وفق معايير نجملها في ما يلي:

1- من حيث الطبيعة:

وقد صنفها المشرع الجزائري إلى صنفين معلومات إدارية ووثائق إدارية، ويقصد بالمعلومات الإدارية تلك المعطيات الأساسية والحساسة والمتعلقة بالمرفق العام، ولم يحدد المشرع طبيعة تلك المعطيات الخاصة ما إن كانت رقمية إلكترونية كالمعلومات التي نجدها في البطاقات الوطنية على اختلاف أنواعها، أو الفضاء الرقمي لكل مرفق عام أو تلك التي تكون ورقية في شكل وثائق إدارية كالقرارات والتدابير المتخذة والتي تكون موجودة في المرفق الخاص بها كمرفق الدفاع أو الصحة أو الأمن أو العدالة ولا يمكن الاطلاع عليها إلا من قبل الأعوان العموميين المختصين والمؤهلين للاطلاع عليها.

2- من حيث درجة الحساسية

بالرجوع لنص المادة السادسة من الأمر 21-09 نجد أن المشرع اعتمد على معيار درجة الحساسية لتصنيف المعلومات والوثائق الإدارية، فأراد بذلك أن يخرج طائفة الوثائق الإدارية التي لا يمكنها بأي شكل كان في حال نشرها الإضرار بمصالح المرفق العام الذي تتواجد على مستواه، ويركز على تلك التي تكتسي طابع السرية والكتمان.

3- من حيث المخاطبين بها

وتصنف إلى معلومات ووثائق إدارية ذات طابع شخصي تخص المخاطبين بها وهو المنتفعين بخدمات المرافق العام، وهذه الأخيرة تحظى بالحماية القانونية بموجب القانون رقم 18-07 المؤرخ في 10 يونيو 2018 والمتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي¹، ومعلومات ووثائق إدارية ذات طابع عام تحظى بالحماية القانونية بموجب الأمر رقم 21-09.²

ثانياً: أنواع الوثائق الإدارية المصنفة

صنف المشرع الجزائري المعلومات والوثائق الإدارية على أساس درجة حساسيتها بموجب نص المادة السادسة من الأمر 21-09 إلى:

1- **وثائق ومعلومات سرية جداً:** وهي تلك التي يترتب على إفشائها المساس بالأمن الوطني في الداخل والخارج³، أو بمصالح الدولة، ويقصد بهذه الأخيرة تلك المصالح المتعلقة بالأمن والأمان والهوية والعقيدة واللغة وكل مصلحة قد يتسبب المساس بها في دخول الدولة لحرب من أجل ضمانها⁴.

2- **وثائق ومعلومات واجبة الكتمان:** وتكون أقل خطورة وحساسية من الأولى إلا أنه إفشائها قد يتسبب بأضرار مؤكدة لمصالح الحكومة أو الإدارات المركزية أو اللامركزية سواء كانت محلية أو مرفقية أو إحدى الهيئات العمومية، ويترتب على إفشائها متابعة الموظف تأديبياً ومدنياً وجزائياً.

3- **وثائق ومعلومات محدودة التوزيع:** وهي تلك الوثائق التي يمكن لأي كان الاطلاع عليها بل فقط من يملكون المكنة القانونية لذلك، أو خولتهم مصالح الدولة صراحة الاطلاع عليها بحكم وظيفتهم أو

1 - جريدة رسمية رقم 34 مؤرخة في 10 يونيو 2018.

2 - جريدة رسمية رقم 45 مؤرخة في 9 يونيو 2021.

3 - كالمعاهدات الأمنية السرية، ويجدر التنويه إلى أن جل الوثائق الإدارية مهما كانت طبيعتها أو درجة حساسيتها تتسم بصفة الدقة والملائمة والموضوعية، انظر: عبد المحسن آل عبد القادر، كيفية تصنيف الوثائق الإدارية، تاريخ الاطلاع 2021/06/19 الساعة 19:00 موقع شبكة الألوكة الإلكتروني: www.alukah.net

4 - الرشيد سامي، المصالح الوطنية والعالمية، الموقع الرسمي لوكالة عمون الإخبارية، تاريخ الطلاع: 2021/06/18 على

الساعة 20:17 موقع: <https://www.ammonnews.net/article>

المهمة الموكلة إليهم ومثالها معطيات البطاقية الوطنية لقرارات التعمير التي تؤسس لدى الوزير المكلف بالتعمير، لكن الجهة المنوطة قانونا بمسكها والاطلاع على معطياتها هي المفتشية العامة للتعمير على المستوى المركزي والمفتشية الجهوية للتعمير على المستوى المحلي بالنسبة للأقاليم الخاضعة لاختصاصهم¹، وأيضا لدينا البطاقية الوطنية لرخص السياقة فقد حددت المادة 62 مكرر 2 من القانون رقم 01-14 المعدل والمتمم²، الجهات التي تملك حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية على مستوى البطاقية في حدود الاطلاع على رصيد النقاط رخص السياقة وهم مصالح الأمن والسلطة القضائية والإدارة المكلفة بتحصيل الغرامات³.

المطلب الثاني: مصدر الوثائق والمعلومات الإدارية المصنفة

إن جعل المعلومات والوثائق الإدارية مصنفة على أساس درجة حساسيتها يجعل منها وثائق سرية، لا يمكن الاطلاع عليها إلا إذا قررت السلطات العامة عكس ذلك⁴، مما يعني أن تقدير نسبة خطورة تلك الوثائق يعود للسلطة العامة نفسها فإذا ما قررت أنها ليست خطرة، تكون بذلك قد خرجت من نطاق تطبيق الأمر رقم 21-09 السالف الذكر، غير أنه بالاطلاع على المادة 41 من نفس القانون نجده شمل إضافة إلى الوثائق الإدارية المصنفة المراسلات الإدارية الصادرة من أو إلى السلطات المعنية، ليوسع من حدود تطبيقه وليضيق الخناق على الموظف العام، فالمشرع من جهة يحمي المؤسسات والمرافق العامة ومن جهة أخرى يضع الموظف في موضع الهدف إن حدث أي خلل أو مساس بمصالح المرفق، خاصة وأنه جرم أي نشر أو تداول أو توزيع لأية مراسلة حتى ولو كانت عديمة الأهمية، فلا يكون أمامه إلا بذل العناية الكافية والحرص الشديد لضمان سرية أية وثيقة إدارية.

1 - انظر:

- نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 08-388 المؤرخ في 27 نوفمبر 2008 والمحدد لمهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها وعملها، جريدة رسمية رقم 69 مؤرخة في 7 ديسمبر 2008.

- بوخميس سهيلة، عصنة الإدارة العمرانية في الجزائر: البطاقية الوطنية لقرارات التعمير والمخالفات المتعلقة بها نموذجا، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، العدد 07 جانفي 2018، ص 314.

2 - القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها أن جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 19 أوت 2001، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17-05 المؤرخ في 16 فبراير 2017، جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 22 فبراير 2017.

3 - انظر: بوخميس سهيلة، نظام الرخصة بالنقاط في التشريع الجزائري: أمل مرتقب أم نظام مثير للجدل؟، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12 العدد 2 أكتوبر 2020، ص 109.

4 - انظر نص المادة 50 من الأمر رقم 21-09.

ولمزيد من التفصيل سيتم التعرف في هذا المطلب على الهياكل التي يخاطبها الأمر 21-09 السالف الذكر في الفروع أدناه:

أولاً: السلطات العامة

بالاطلاع على التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المقصود بالسلطات العامة بالدولة السلطة التشريعية والسلطة القضائية والتنفيذية، بالإضافة إلى المؤسسات الوطنية الاستشارية وكل ما يأخذ صفة مرفق عام، وبهذا المعنى فإن كل وثيقة أو معلومة إدارية تخص تلك المرافق والتي من شأن خروجها أو نشرها للعلن أن تهدد كيان ونظامه تسمى وثيقة مصنفة وتحظى بالحماية القانونية اللازمة، ويتحمل الموظف العام المسؤول عنها كامل المسؤولية الجنائية والتأديبية وأيضاً المدني في حال تسبب ضرر للمرفق العام.

ثانياً: المرافق العامة

تعد الوثائق المتمثلة بالمستندات والتقارير والملفات والإحصاءات والإعلانات وغيرها والتي تأخذ شكلاً مكتوباً أو تسجيلاً صوتياً أو مرئياً أو إلكترونياً وسائل هامة لا يمكن الاستغناء عنها، فهي من أهم مكونات الحياة المعاصرة، وتشكل عنصر التحدي لكل أفراد المجتمع، لارتباطها بالمجالات والنشاطات البشرية كافة، لهذا حظيت باهتمام أغلب التشريعات في مختلف البلدان، ويرجع سبب ذلك لما لها من أهمية كبيرة، بوصفها وسيلة لتنظيم سير المعاملات في مختلف المجالات.¹

وللوثيقة خاصية مادية؛ لأنها كيان مادي مستقل، وهي عبارة عن أوعية تحمل معلومات وبيانات، ولها قابلية على الانتقال بالنظر إلى كيانها المادي، وإمكانية نقلها من مكان إلى آخر، وقابليتها للتملك لإمكانية حيازتها، بسبب طبيعتها المادية من جهة، وكونها ذات قيمة من جهة أخرى، وتمتاز بخاصية عدم التجزئة، وكذا بالعلاقات المتبادلة، ترتبط بعلاقات وطيدة مع وثائق أخرى، ففي كثير من الأحيان لا يمكن فهم محتوى الوثيقة من دون الرجوع إلى الوثائق الأخرى التي ترتبط بها.²

المبحث الثاني: آليات الحماية القانونية للوثائق والمعلومات الإدارية

لقد أقر المشرع حماية إدارية للوثائق والمعلومات الإدارية، كما أقر لها حماية قضائية مدنية وأخرى جزائية، وفي هذا المبحث سنورد بالتفصيل كل صنف على حدة في المطالب أدناه:

¹ البديري إسماعيل صعصاع، عمار حنين منصر، دور الإدارة في الحفاظ على الوثائق في التشريع العراقي: دراسة مقارنة،

مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد 28، العدد 06، 2020، العراق، ص 101.

² المرجع نفسه، ص 101.

المطلب الأول: الحماية الإدارية للوثائق والمعلومات الإدارية

هناك عدة أهداف مرجوة ينبغي أن تعمل الإدارة العامة على تحقيقها، تتمثل في القدرة على الإدارة والتسيير وممارسة المسؤولية، والقدرة على تسيير الموارد البشرية والمادية وتطوير النشاطات المختلفة، والقدرة على قراءة الوثائق الإدارية وفهمها واستغلالها استغلالاً سليماً، والتحكم في مسك الملفات والسجلات والوثائق وكل المستندات الخاصة بتسيير شؤون الإدارة والموظفين.

ونتيجة لتطور أساليب حفظ وتخزين الوثائق الإدارية، وابتكار طرق حديثة للمحافظة على سرية هذه الوثائق، سواء كانت متعلقة بالدولة أو تخص الأفراد أو العاملين في الإدارة، دفع ذلك المشرع إلى مواجهة أخطار إفشاء هذه الوثائق، خاصة تلك المرتبطة بالوظيفة العامة، حيث ترجع حماية هذه الوثائق إلى السلطات الإدارية والتي يقع على عاتقها الجانب الأكبر في الحفاظ على أمن هذه الوثائق.

المحافظة على أمن الوثائق يعتبر واجبا أخلاقيا تحتمه مبادئ الشرف والأمانة في صيانة العمل الوظيفي، وهو واجب يقع على عاتق الموظف العام والذي تتيح له وظيفته الاطلاع عليها، لذا وجب على الإدارة العامة توعية موظفيها بأهمية المحافظة على سرية المعلومات والوثائق الإدارية، مع ضرورة حسن الاختيار لهم.

أولاً: تكوين وتأهيل الأعدان العموميين

تعتبر عملية إدارة الوثائق وحفظها وحمايتها إحدى الركائز الأساسية لأي عمل تنظيمي، ويعتبر التوثيق أحد أولويات الإدارة، لما له من ارتباط مباشر بكل العمليات الإدارية على كافة المستويات.

لقد أوجب الأمر 21-09 خضوع موظفي السلطات العمومية إلى تكوين خاص في استعمال المعلومات والوثائق المصنفة،¹ قصد تنمية مهاراتهم في حفظ وتأمين الوثائق، وتزويدهم بالأساليب المتبعة في عمليات تأمين وحماية الوثائق والمعلومات، وإطلاعهم على التجارب العالمية المتاحة.

1- تنمية مهارات الموظفين في حفظ وتأمين الوثائق والمعلومات:

تهتم الإدارة بتنمية مهارات الموظفين الخاضعين للتكوين في مجال التوثيق والفهرسة، والمهارات اللازمة لحفظ وتأمين واسترجاع الوثائق والمستندات، حيث يتم التدريب والتكوين المستمر لهم، أين يجب

¹ - المادة 7 فقرة 2 من الأمر 21-09.

على الموظف مسايرة أهم التطورات والتعرف على أحدث التقنيات في مجال حفظ الوثائق والمعلومات من خلال دعم الإدارة للعملية بتشجيع المشاركة في الدورات التكوينية لأجل تبادل الخبرات وتنويع المهارات¹.

2- تزويد الموظفين بالأساليب المتبعة في عمليات تأمين وحماية الوثائق والمعلومات
من خلال اطلاعهم على التجارب المتاحة في مجال تأمين وحماية الوثائق والمعلومات،
ثانياً: المساءلة التأديبية

يتعين على الموظف العام أن يحرص على تأمين الوثائق والمعلومات الإدارية، ومنع تسريبها أو حتى الاطلاع عليها من قبل الغير، فواجب السرية هو الواجب المحمول على كافة الموظفين العموميين، وفي التأكيد على واجب الالتزام بسرية الوثائق والمعلومات الإدارية رغبة كبيرة من المشرع في محاربة ظاهرة الفساد الإداري، والتي تعتبر نواة للفساد المالي، وتمثل إخلالاً بشرف الوظيفة.

لقد منع المشرع الموظف العام من إخراج الوثائق المصنفة أو نسخ منها أو صور عنها من مكان العمل، أو طبعتها أو نسخها خارج المؤسسات الرسمية،² كما منعه من الإدلاء لوسائل الإعلام أو في وسائل التواصل الاجتماعي بأي معلومة أو تعليق أو تصريح أو مداخلة حول المعلومات أو الوثائق التي أطلع عليها،³ فإذا أفشى الموظف الوثائق والمعلومات الإدارية يتعرض للتأديبية، أين ميز المشرع بين حالة إفشائه الوثائق المصنفة عمداً، وبين حالة إفشائها بسبب إهماله

1- حالة إفشاء الوثائق والمعلومات الإدارية عمداً:

إذا أفشى الموظف العام عمداً وثائق مصنفة، فإنه يتعرض للتسريح من العمل،⁴ دون المساس بالعقوبات المنصوص عليها في نصوص أخرى، ويعد التسريح عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة،⁵

2- حالة إفشاء الوثائق والمعلومات الإدارية بسبب إهمال الموظف العام:

إذا تسبب الموظف العام في إفشاء الوثائق والمعلومات الإدارية بإهماله أو يقوم بإخراجها أو بإخراج نسخ منها أو صور عنها خارج مكان العمل أو يقوم بطبعتها خارج المصلحة في غير الحالات

¹ - بوخميس سهيلة و بوحليط يزيد، تكوين وتأهيل الأعدان العموميين كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية: قراءة تحليلية للمرسوم التنفيذي 20-194، مداخلة أقيمت في المنتدى الدولي حول: الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، جامعة امحمد بوقرة بومرداس يومي 07 و08 مارس 2021، ص4 وما بعدها.

² - المادة 15 من الأمر 09-21.

³ - المادة 16 من الأمر 09-21.

⁴ - المادة 19 من الأمر رقم 09-21

⁵ - المادة 163 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية

رقم 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006.

التي تقتضيها المصلحة فإنه يتعرض إلى المساءلة التأديبية،¹ حسب ما هو وارد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

إن المشرع في منعه لإفشاء السر المهني أو تسريب الوثائق الإدارية من طرف الموظف العمومي دون تحديده لكل هذه المفاهيم، يحيل بصفة غير مباشرة إلى الإدارة سلطة تكييف الأفعال بحسب أحوال كل نشاط مهني، وما يولده من أسرار مهنية، غير أنه أوجب استشارة مجلس التأديب قبل اتخاذ العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة،² والتي قد تصل إلى حد التسريح،³ وذلك بهدف زيادة التحري في الأفعال الموجبة للعقاب على ضوء التحقيق الإداري السابق للإحالة على مجلس التأديب.

وعلى ضوء ردود الموظف على ما ورد بالتقرير من الأخطاء المنسوبة إليه، سواء بنفسه أو بواسطة من يختاره للدفاع عنه، وكذلك من خلال مستنداته ووسائل دفاعه، يبدي مجلس التأديب رأيه بخصوص تطبيق القانون، ويخص الرأي أولاً التكييف القانوني للأفعال وثانياً لملائمة العقاب للخطأ المنسوب للعون.⁴

أ- التكييف القانوني للأفعال:

ينظر مجلس التأديب في استجابة الأفعال المنسوبة للموظف لأن تشكل خطأً تأديبياً، ويمكنه طلب فتح تحقيق إداري من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة.⁵

ب- ملائمة العقوبة للخطأ المنسوب للعون:

تتوقف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف العمومي على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي أرتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة والضرر الذي لحق بها،⁶ وهنا يتولى أعضاء المجلس التأديبي-بعد دفاع الموظف عن نفسه بما يراح صالحاً- اقتراح العقوبة الأصلح بغالبية الأصوات، ويمكن للموظف المعاقب تقديم تظلم أمام لجنة الطعن المختصة،⁷ ويتبقى له الحق في اللجوء إلى القضاء.

1- المادة 20 من الأمر 21-09

2- المادة 165 فقرة 2 من الأمر 06-03.

3- المادة 163 - 4 من الأمر 06-03.

4- المادة 169-171 من الأمر 06-03.

5- المادة 172 من الأمر 06-03.

6- المادة 161 من الأمر 06-03.

7- المادة 175 من الأمر 06-03.

المطلب الثاني: الحماية القضائية للوثائق والمعلومات الإدارية

يعد واجب الالتزام بسرية الوثائق والمعلومات الإدارية من أهم الواجبات التي يجب على الموظف العمومي احترامها، إلى حد اعتباره واجبا أساسيا لا يمكن الاستغناء عنه من طرف الإدارة، فالمركز القانوني للموظف العام ينبغي أن يتحدد ليس بالنظر إليه كموظف مجرد، وإنما باعتباره أمينا على أسرار الأفراد، إذ أن هذه الصفة هي التي تجسد مجال التزاماته، فإذا كانت هناك تصرفات يغتفر للموظف العادي إغفالها، فإن إغفالها من جانب الموظف المؤتمن على أسرار الأفراد يعد تقصيرا أكيدا في تنفيذ واجباته، وخطأ محققا، يجوز للسلطات المعنية طلب تعويض عما أصابها من ضرر، إضافة إلى المتابعات الجزائية المحتملة.

ومنه، فإن التعدي على السر المهني يعد في الأصل جريمة أخلاقية قبل أن ترتب مسؤولية مدنية أو جزائية.

أولا: الحماية المدنية لسرية الوثائق والمعلومات الإدارية

يلزم الموظف العمومي بالسر المهني وعدم إفشاء محتوى أي وثيقة أو أي معلومة أطلع عليها أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامه،¹ فإذا خالف هذا الواجب يجوز للسلطات المعنية طلب تعويض عما أصابها من ضرر نتيجة نشر وثيقة مصنفة أو إفشاء معلومات تخصها.²

ثانيا: الحماية الجزائية لسرية الوثائق والمعلومات الإدارية

الحماية الجزائية؛ هي تلك الحماية التي يقرها القانون، من خلال تجريم الأفعال التي تشكل اعتداء على سرية الوثائق والمعلومات الإدارية وتقرير عقوبات جزائية لها، ويتدخل القانون الجزائي لفرض حمايته على هذه السرية، كلما اكتسى الفعل ثوب الجريمة، اين تثير الحماية الجزائية للوثائق والمعلومات الإدارية قضية بالغة الأهمية والخطورة، فهي تتعلق بوثائق الدولة، وضرورة حماية وثائقها ومعلوماتها السرية، ومن ثم ضرورة احترام القانون وتنفيذه بحذافيره في صدد تلك المعلومات، فجريمة نشر الوثائق لا تفترض أن يكون النشر على نطاق واسع وعام، وإنما تتحقق بمجرد حصول العلانية ولو كانت لعدد قليل من الناس، وتتحقق هذه العلانية والنشر بمجرد ظهورها لمن لا يملكون صفة الاطلاع على هذه الوثائق وتلقيها، وبالتالي تتحقق هذه الجريمة بمجرد نقل المحتوى أو المضمون المادي للوثائق إلى الغير محققا الإفشاء، ويحصل ذلك بمجرد انتقالها من حالة السرية إلى حالة الكشف حتى وإن كانت لشخص واحد.

¹ المادة 14 من الأمر 09-21

² المادة 17 من الأمر 09-21.

ومنه، فإن عدم المحافظة على أمن المعلومات والوثائق من قبل الموظف العام وبأي صفة كان يعد جريمة يسأل عنها الموظف سواء ارتكبها عن عمد أو بتقصير وإهمال. وهنا وجب التطرق إلى تجريم الاعتداء على سرية الوثائق والمعلومات الإدارية ثم إلى العقوبات المقررة لهذه الجريمة.

1- تجريم الاعتداء على سرية الوثائق والمعلومات الإدارية

لقد أقر المشرع حماية جزائية لواجب الحفاظ على الأسرار الإدارية من خلال تجريمه إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية، وذلك بقصد حماية الاخلاقيات التي تفرضها الوظيفة العامة، وتوطيد الثقة بين الإدارة العامة والمواطن، وضمان حرمة الحياة الخاصة وسريتها، وذلك في إطار الالتزام بالحفاظ على سرية الوثائق والمعلومات الإدارية.

أ- أركان جريمة إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية:

لا تقوم جريمة إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية إلا إذا توفر الركن المادي المتمثل في فعل إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية، والركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي.

- فعل إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية:

الإفشاء هو سلوك إيجابي أو سلبي ينقل بمقتضاه الموظف العام إلى علم الغير أسرار خاصة أو تمن عليها، وحتى يتحقق الإفشاء يجب أن يقع من أحد أمناء الأسرار الملتزمين بالكتمان، وأن يقع الإفشاء على سر مهني، وعلى معلومة توصف بأنها سر، وأن يحصل الإفشاء إلى الغير. ويتمثل هذا السلوك في:

- نشر الموظف أو إفشائه أو إطلاع الغير أو السماح له بأخذ صور من المعلومات أو الوثائق المصنفة "توزيع محدود".¹

- إفشاء الموظف أو نشره معلومة أو وثيقة مصنفة، إلى علم الجمهور أو إلى علم شخص لا صفة له في الاطلاع عليها أو السماح له بأخذ صورة منها أو ترك الغير يقوم بذلك.²

- إفشاء كل شخص مؤتمن بحكم الواقع أو المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار أدلي بها إليه في غير الحالات التي يوجب أو يرخص القانون بالتبليغ عنها.³

1- المادة 28 من الأمر 09-21.

2- المادة 29 من الأمر 09-21.

3- المادة 31 من الأمر 09-21.

- نشر محاضر أو أوراق التحقيق القضائي أو إفشاء محتواها أو تمكين من لا صفة له من حيازتها.¹
- إطلاع الغير بمقابل، أي كانت طبيعته، على معلومة أو وثيقة مصنفة أو يسر لغيره ذلك.²
- حيازة وثيقة مصنفة، دون أن يكون مؤهلا لذلك، ولم يتم بتسليمها إلى السلطات المعنية.³
- إخفاء الوثيقة المصنفة أو الأشياء أو الأدوات التي استعملت أو كانت ستستعمل في ارتكاب جرائم الإفشاء، والأشياء أو المواد أو الأموال المتحصلة منها مع العلم بذلك.⁴
- الإلتلاف أو الاختلاس أو الإخفاء أو التزييف العمدي لوثيقة عمومية أو خاصة والمسهلة للبحث عن الجرائم المتعلقة بحفظ السر.⁵
- الدخول دون ترخيص إلى منظومة معلومات أو موقع إلكتروني أو شبكة إلكترونية أو أي وسيلة أخرى من وسائل تكنولوجيا الإعلام والاتصال للسلطات المعنية، بقصد الحصول بغير وجه حق على معلومات أو وثائق مصنفة.⁶
- إنشاء أو إدارة أو الإشراف على موقع إلكتروني أو برنامج معلوماتي يستعمل لنشر المعلومات أو الوثائق المصنفة أو محتواها كلياً أو جزئياً.⁷

-القصد الجزائي

يجب لقيام جريمة إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية: توافر الركن المعنوي والمتمثل في أن يقصد المؤتمن على السر إفشاؤه، ويتكون القصد من عنصرين هما؛ اتجاه إرادة الجاني نحو ارتكاب الجريمة، والعلم بتوافر أركانها.

ب -نتائج فعل الإفشاء لسرية الوثائق والمعلومات الإدارية:

يترتب عن الإفشاء المجرم الصادر عن الأشخاص الذين اطلعوا عليه بحكم وظيفتهم أو مهنتهم عدة نتائج أهمها:

-الاضرار بالسلطات العمومية المعنية:

1- المادة 32 من الأمر 09-21.

2- المادة 33 من الأمر 09-21.

3- المادة 35 من الأمر 09-21.

4- المادة 36 فقرة 1 من الأمر 09-21.

5- المادة 36 فقرة 2 من الأمر 09-21.

6- المادة 37 من الأمر 09-21.

7- المادة 38 من الأمر 09-21.

من بين النتائج المترتبة عن جريمة إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية الإضرار بالسلطات العمومية المعنية،¹ أو المساس بالاعتبار الواجب لها،² من خلال المساس بالنظام العام والسكينة العمومية،³ أو تنفيذ خطة مدبرة داخل الوطن أو خارجه.⁴

-الحصول على منافع:

قد يكون الهدف من وراء جريمة إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية الحصول على منافع مباشرة أو غير مباشرة،⁵ أي لتحقيق أهداف معينة أو الحصول على منفعة أو مقابل خاص من أي شخص.

2- العقوبات المقررة لجريمة إفشاء سرية الوثائق والمعلومات الإدارية

إن الاعتداء على سرية الوثائق والمعلومات الإدارية يقابله جزاء، غاية المشرع منه هو الضرب على أيدي العابثين بنزاهة الوظيفة العامة، وحتى تحقق عقوبة الإفشاء غايتها، لا بد أن تكون في حجم الخطر المحقق بالمصالح المعتدى عليها، وقد قرر المشرع جملة من الأحكام الجزية لحماية سرية الوثائق من أي اعتداء يهدف إلى النيل من حرمتها وقداستها أو استغلالها في غير المقاصد التي أصدرت من أجلها، تمثلت في عقوبات أصلية وأخرى تكميلية.

أ-العقوبات الأصلية:

وهي التي يجوز الحكم بها دون أن تقترن بها أية عقوبة أخرى،⁶ هذه العقوبات ستساهم بشكل كبير في تخويف الموظف العمومي، وثنيه على القيام بجريمة إفشاء الأسرار الإدارية، ولقد نص المشرع على عقوبتين أصليتين هما الحبس والغرامة.

-الحبس:

اعتبر بعض الفقهاء العقوبة السالبة للحرية من أفضل أنواع العقوبات لما تحققه من ردع وتقويم، وذهب بعضهم إلى اعتبارها من قبيل عقوبة الاستئصال لأنه يترتب عليها استبعاد الموظف العمومي عن المجتمع بصفة عامة وعن الوظيفة بصفة خاصة.

1- المادة 37 من الأمر 21-09

2- المادة 28 من الأمر 21-09

3- المادة 39 من الأمر 21-09

4- المادة 34 من الأمر 21-09

5- المادة 37 من الأمر 21-09

6- المادة 4 من الأمر 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

وقد أقر المشرع عقوبة الحبس لمرتكبي أفعال الإفشاء للوثائق والمعلومات الإدارية والتي تتناسب مع درجة الضرر وتتراوح بين 03 أشهر و15 سنة.¹
-الغرامة:

لم يقتصر المشرع على العقوبة السالبة للحرية فحسب بل تعدها إلى عقوبة أصلية أخرى وهي الغرامة، والتي تتماشى ودرجة الضرر، حيث تتراوح بين 30.000 دج و1.500.000 دج.
ب-العقوبات التكميلية:

وهي التي لا يجوز الحكم بها مستقلة عن عقوبة أصلية،² وعليه، إضافة إلى العقوبات الأصلية أجاز المشرع للقضاء تطبيق عقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات،³ وهي إما إجبارية أو اختيارية.⁴
كما أجاز له الحكم على الموظف العمومي بالمنع من ممارسة وظيفة عليا نهائيا أو لمدة لا تقل عن خمس (5) سنوات ولا تزيد عن عشر (10) سنوات.⁵

الخاتمة:

إن إصدار الأمر 21-09 في الوضع الراهن جاء نتيجة العديد من الممارسات الملفتة للنظر على مستوى مواقع التواصل الاجتماعي، تلك الممارسات مست كيان الدولة وأمنها في كثير من المناسبات بسبب نشر وثائق إدارية ومعطيات حساسة وخطيرة ووضعها للعلن مما أثر على النظام العام للدولة في العديد من النواحي الاجتماعية والدينية والقانونية والسياسية، لكنها في نفس الوقت وضعت حدا للكثير من الممارسات التي وصفت بجرائم فساد، والواضح أن الدولة ترغب في الحفاظ على النظام العام من خلال اتخاذ تدابير احترازية تجنباً لأي نوع من أنواع الفوضى التي قد تؤدي بأمن وأمانها، كتصنيف الوثائق والمعلومات الإدارية وتحديد التزامات الموظفين العمومية، بالإضافة إلى تجريم أي فعل مادي يكون مخالفا لتلك الالتزامات، وقد توصلت الدراسة للعديد من النتائج والتوصيات نجملها فيما يلي:

1- المواد من 28-41 من الأمر 21-09.

2- المادة 4 من الأمر 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

3- المادة 45 فقرة 1 من الأمر 21-09.

4- المادة 4 من الأمر 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

5- المادة 45 فقرة 2 من الأمر 21-09.

أولاً: النتائج

- إن المتأمل للوضع الراهن على مستوى الإدارات العمومية يرى بوضوح أنه إذا ما تم تطبيق هذا النص حرفياً، سيتم معاقبة جميع الموظفين وفي جميع المؤسسات خاصة وأن الجرائم المتعلقة بالوثائق والمعلومات الإدارية تنصب على جميع الوثائق حتى المراسلات الإدارية التي تنقل من مصلحة إلى أخرى، ناهيك عن انتشار روح التهاون والرعونة وعدم المسؤولية في الإدارات العمومية.
- إن هذا الأمر سيقوم بتنظيف الإدارات العمومية ويجعلها أكثر حزم من ذي قبل وفي المقابل سيكون سيفاً مسلطاً على رقبة كل موظف عام، سيقوم أو سيفكر أن يقوم بنشر أو تداول أو نقل أية وثيقة إدارية في غير مكانها ودون موافقة وتصريح الجهات المعنية.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة وضع ضوابط ومعايير لتحديد طبيعة الوثائق والمعلومات التي يجب نشرها وتلك التي يجب كتمانها والحفاظ على سريتها، فهذا القانون إن كانت قد أضفى حماية قانونية للوثائق الإدارية فقد وضع الموظف العام في موضع الخطر مما يستوجب عليه أن يكون شديد الحرص في التعامل مع الوثائق والمعلومات الإدارية.
- ضرورة إخضاع الموظف العام للتكوين والتأهيل حتى يتمكن من تمييز الوثائق الإدارية وتصنيفها، يتجنب الآثار القانونية التي تترتب عن نشرها أو نقلها أو تداولها.
- ضرورة التمييز بين الوثائق والمعلومات الإدارية التي يجب نشرها تكريماً للشفافية والديمقراطية التشاركية وتلك التي تحتوي على معلومات حساسة وبالتالي يجب التعامل معها بالسر والكتمان.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

1. التعديل الدستوري لسنة 2020، جريدة رسمية رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
2. القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها أن جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 19 أوت 2001، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17-05 المؤرخ في 16 فبراير 2017، جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 22 فبراير 2017.

3. الأمر 03-06 المؤرخ في 15/07/2006 يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006.
4. القانون رقم 07-18 المؤرخ في 10 يونيو 2018 والمتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، جريدة رسمية رقم 34 مؤرخة في 10 يونيو 2018.
5. الأمر رقم 09-21 المؤرخ في 8 يونيو 2021 والمتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، جريدة رسمية رقم 45 مؤرخة في 9 يونيو 2021.
6. المرسوم الرئاسي 03-16 المؤرخ في 07 يناير 2016 والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، جريدة رسمية رقم 02 مؤرخة في 13 يناير 2016.
7. المرسوم الرئاسي 45-20 المؤرخ في 15 فبراير 2020، والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، جريدة رسمية رقم 09 مؤرخة في 19 فبراير 2020.
8. المرسوم التنفيذي 08-388 المؤرخ في 27 نوفمبر 2008 والمحدد لمهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها وعملها، جريدة رسمية رقم 69 مؤرخة في 7 ديسمبر 2008.

ثانيا: المقالات

1. البديري إسماعيل صعصاع ، عمار حنين منصر، دور الإدارة في الحفاظ على الوثائق في التشريع العراقي: دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد 28، العدد 06، 2020، العراق.
2. بوخميس سهيلة ، التكريس القانوني للديمقراطية التشاركية في مجال حماية البيئة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد الثاني، 2019.
3. بوخميس سهيلة ، عصنة الإدارة العمرانية في الجزائر: البطاقة الوطنية لقرارات التعمير والمخالفات المتعلقة بها نموذجا، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، العدد 07 جانفي 2018.
4. بوخميس سهيلة ، نظام الرخصة بالنقاط في التشريع الجزائري : أمل مرتقب أم نظام مثير للجدل؟، مجلة الاجتهاد القضائي ، مخبر أثر الاجتهاد على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12 العدد 2 أكتوبر 2020، ص109.

ثالثا: أشغال الملتقيات

1. بوخميس سهيلة ، الآليات القانونية لتكريس الشفافية الإعلامية في الفضاء الرقمي على ضوء التشريع الجزائري، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول: واقع الضوابط المهنية والأخلاقية للممارسات الإعلامية والتحديات التشريعية في البيئة الرقمية، مخبر القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية أدرار ، الجزائر ، يومي 24 و 25 أكتوبر 2020.
2. بوخميس سهيلة و بوحليط يزيد، تكوين وتأهيل الأعران العموميين كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية: قراءة تحليلية للمرسوم التنفيذي 20-194، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول: الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، جامعة امحمد بوقرة بومرداس يومي 07 و 08 مارس 2021 .

رابعا: المواقع الإلكترونية

1. عبد المحسن آل عبد القادر، كيفية تصنيف الوثائق الإدارية، تاريخ الاطلاع 2021/06/19 على الساعة 19:00 موقع شبكة الألوكة الالكتروني: www.alukah.net
2. الرشيد سامي ، المصالح الوطنية والعالمية، الموقع الرسمي لوكالة عمون الإخبارية ، تاريخ الطلاع: 2021/06/18 على الساعة 20:17 موقع: <https://www.ammonnews.net/article>

