

التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني – دراسة مقارنة(*)

أ. د. خالد الزبيدي

كلية القانون - جامعة اليرموك

المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

يعد الالتزام بكتمان أسرار الوظيفة العامة واحداً من أهم واجبات الموظف العام؛ لتعلقه بمصلحة الدولة والنظام العام وحسن سير المرافق العامة من جهة، وبحقوق الأفراد واحترام خصوصياتهم من جهة أخرى، ولما يثيره من مسائل بالغة الأهمية، من بينها معنى السر الوظيفي، شروطه، نطاقه، الجهة التي تحدده، علاقته بالتزامات الموظف العام الأخرى، وآثار إفشائه. كما ترتبط به مسائل أخرى تتعلق بحق الموظف في التعبير، وحق الأفراد في الاطلاع والحصول على المعلومات، والتزام الإدارة بإعمال مبادئ الشفافية الإدارية. لقد تناولنا هذه المسائل وغيرها بالبحث والتحليل المقارنين من خلال مباحث أربعة، وخلصنا إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات، منها ضرورة تحديد السر الوظيفي في التشريع، وألا يترك تحديد ما هو سر لتقدير الإدارة، والنص صراحة على الالتزام بالكتمان في نظام الخدمة المدنية، وتوسيع نطاقه ليشمل كل مكلف خدمة عامة، وكل من يرتبط بعمل مع الإدارة، ودعونا إلى جعل العلنية في أعمال الإدارة هي القاعدة، والسرية مجرد استثناء يرد عليها، وقصرها على المعلومات العسكرية، وتلك المتعلقة بأمن الدولة، والأسرار الشخصية للأفراد.

(*) أجزى البحث بتاريخ ٩/٥/٢٠١١م.

مقدمة:

الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع، تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية، وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آدابها^(١). والموظف العام هو وسيلة الدولة في تنفيذ مهامها وأداء واجباتها، وعلى مدى صلاح الموظف يتوقف صلاح الإدارة العامة، لذلك فقد قيل بحق: إن الإدارة العامة تساوي عملياً ما يساويه رجالها^(٢).

ولا شك في أن التعيين في الوظيفة العامة يرتب للموظف العام عدداً من الحقوق، ويفرض عليه بالمقابل مجموعة من الالتزامات الوظيفية، منها ما هو إيجابي، ومنها ما هو سلبي، ولقد اخترنا لبحثنا هذا واحداً من أهم التزامات الموظف العام السلبية، وهو كتمان أسرار الوظيفة العامة والامتناع عن إفشائها ليكون محلاً لدراستنا. وتتجلى أهمية الموضوع من تعلقه بالمصلحة العامة المتمثلة في وجوب صون أسرار الدولة وحفظها من جهة، وبمصلحة الأفراد التي تتجسد في كتمان أسرارهم واحترام خصوصياتهم من جهة أخرى، فضلاً عما يثيره من تساؤلات أخرى لم تزل بحاجة إلى إجابة واضحة ومحددة، منها معنى السر الوظيفي وشروطه وحدوده والجهة التي تقرره وضوابط إفشائه. فضلاً عن إبراز تأثير التطور الحاصل على علاقة الأفراد بالإدارة على هذا الواجب الوظيفي، وبخاصة ما يتصل منها بمبادئ الشفافية وحق الأفراد في الاطلاع والحصول على المعلومات. لقد اعتمدنا في دراستنا أسلوب البحث التحليلي المقارن لبيان موقف القانون الأردني من هذا الالتزام في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء العادي والإداري، وقد جاءت في مباحث أربعة مسبقة بتمهيد؛ عرضنا في المبحث الأول لأحكام السر الوظيفي، وتناولنا في المبحث الثاني الأساس الشرعي والقانوني للالتزام بالكتمان وعلاقته بالالتزامات الموظف الأخرى، وأفردنا المبحث الثالث لنهاية السر الوظيفي، ودرسنا في المبحث الرابع الالتزام بالكتمان ومبادئ الشفافية والحصول على المعلومات، وأنهيينا الدراسة بعدد من الاستنتاجات والتوصيات التي خلصنا إليها من خلال البحث.

(١) المادة ٦٧ من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

(٢) M, Waline, Traite de droit administratif. 1957, p736.

تمهيد:

مفهوم الموظف العام:

على الرغم من أن الفقه والقضاء الإداريين لم يتفقا على تعريف محدد للموظف العام، فإنهما اتفقا على عناصر معينة أوجباً توافرها لاكتساب هذه الصفة، تتلخص في التعيين من السلطة العامة المختصة، شغل وظيفة دائمة، الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وهو ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا التي تعرف الموظف العام بأنه «... الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام. وهذا التعريف ينسحب على موظفي المرافق التي تديرها الدولة ممثلة في سلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أنه ينسحب أيضاً على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتمدة من أشخاص القانون العام»^(٣).

أما على صعيد التشريع، فقد عرف نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ في المادة (٢) الموظف العام بأنه: «الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً»، في حين وسع المشرع الجنائي في المادة (١٦٩) من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ مدلول الموظف العام ليشمل أشخاصاً قد لا تتوافر فيهم العناصر المذكورة، بهدف بسط أوسع حماية ممكنة للإدارة العامة من جهة، وللعاملين فيها من جهة أخرى.

لقد جاءت إشارتنا المقتضبة لتعريف الموظف العام، لارتباط موضوع البحث بواحد من أهم التزاماته الوظيفية، وهو كتمان أسرار الوظيفة العامة، كما سنوضح فيما يلي من البحث.

(٣) عدل عليا ١٩١ / ١٩٨٣، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد ٩ لسنة ١٩٨٤، ص ١٣٥٤. وانظر على صعيد الفقه: د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان ٢٠٠٩ ص ٣١-٣٧. د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت مطبوعات جامعة العربي - القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٦٦٨-٦٧٥. د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، ٢٠٠٢، ص ٤١٩-٤٤٤.

المبحث الأول أحكام السر الوظيفي

يجدر بنا - قبل البحث في التزام الموظف العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة - أن نوضح بعض المسائل المتعلقة بالسر الوظيفي؛ فننتعرف معناه وشروط قيامه وأنواع الأسرار الوظيفية ومسوغات كتمانها، وهو ما نبثه في مطالب ثلاثة على النحو الآتي:

المطلب الأول المقصود بالسر الوظيفي وشروطه

أولاً - المقصود بالسر الوظيفي:

السر لغة ما أخفيت وسترت، وهو خلاف الإعلان، والجمع أسرار، وأسرت الحديث إسراً أي أخفيته، والسر ما يكتمه الإنسان في نفسه^(٤)، وكل خبر يقتصر العلم به على مجموعة من الأشخاص^(٥)، أما السر الوظيفي فهو كل ما يتصل بالمعلومات والإجراءات والقرارات التي يطلع عليها الموظف من خلال ممارسة الوظيفة العامة؛ أي بحكم وظيفته. والكتمان لغة ستر الشيء وتغطيته وهو نقيض الإعلان^(٦)، واصطلاحاً إخفاء المعلومات التي تعد سراً وسترها عن الوصول إلى الغير^(٧)، وفي نطاق الوظيفة العامة فإن الكتمان واحد من أهم

(٤) لسان العرب لابن منظور ٣٥٦/٤، المنجد في اللغة والأدب والعلوم، ط٣، دار الشرق، بيروت، ١٩٨٨، ص٣٢٨.

(٥) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان-٢٠٠٤، ص١٧٦، د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ص١٥٥.

(٦) لسان العرب ٥٠٦/١٢.

(٧) محمود شيت خطاب، دروس في الكتمان من الرسول القائد، دار الإرشاد، بيروت، ١٩٩٣، ص١١.

التزامات الموظف، ويعني إخفاء ما يطلع عليه الموظف من معلومات تحمل طابع السرية بالامتناع عن إفشائها إلى الغير. والإفشاء لغة من فشا خبره يفشو فشواً إذا ظهر، وهو عام في كل شيء، ومنه إفشاء السر^(٨)، والإفشاء اصطلاحاً هو إطلاع الغير على السر^(٩). أما في نطاق الوظيفة العامة فإن الإفشاء يعني الإفشاء بوقائع لها الصفة السرية من موظف عام أؤتمن عليها بحكم وظيفته خلافاً للقانون. وإذا كان كتمان السر والامتناع عن 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^(١٠). وبدهي أنه ليس كل ما يطلع عليه الموظف بحكم وظيفته من معلومات ينطبق عليه وصف السرية، بل لا بد من توافر شروط معينة لقيام هذه الصفة، وهو ما نوضحه فيما يلي.

ثانياً - شروط السر الوظيفي:

تذهب بعض الآراء إلى أن المفهوم القانوني للسر الوظيفي لا يزال غامضاً؛ لأنه غير مبني على أسس قانونية واضحة وجليّة، كما لم يتم تحديد مفهوم السرية من قبل الإدارة، لذلك فإن مداها يختلف من إدارة إلى أخرى ومن موظف إلى آخر^(١١)، ولكن دراسة شروط قيام السر الوظيفي قد يوضح ذلك المفهوم، وهي على النحو الآتي:

١ - أن يكون سراً بطبيعته أو بسبب الظروف المحيطة به:

لقد انقسم الفقه بشأن تحديد السر إلى اتجاهين: اتجاه أخذ بالمعيار الشخصي، حيث يتم تحديد وصف السرية عن طريق صاحب السر طوعية،

(٨) لسان العرب ١٥/١٥٥.

(٩) د. علي أحمد عبد الزعبي، حق الخصوصية في القانون الجنائي، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٦، ص ١٨٥-١٨٦.

(١٠) J. m. aubey, et Ader ducos, Droit administrative, paris, dalloz - 1967 p.253.

(١١) انظر في تفاصيل هذه الآراء د. وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، تلمسان، ٢٠٠٧، ص ١٦٧.

فالموظف لا يلزم في هذه الحالة، إلا ما 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^(١٢)، فلا يشترط أن يعهد صاحبه به صراحة إلى الموظف، بل يكفي أن يتم الاطلاع عليه بسبب المهنة أو الوظيفة، مادامت هذه الوقائع مرتبطة بالموضوع الذي عهد به إليه، وهو المعيار المعتمد بالنسبة إلى الموظف العام^(١٣)، مثال ذلك سرية العطاءات المقدمة في المناقصات والمزايدات العامة. وكذلك أسئلة الامتحانات، فهي أعمال تستلزم بطبيعتها أن تكون سرية؛ إذ إن الأستاذ الذي وضعها وكل من يراجعها أو يطبعها يلتزم بالمحافظة على سريتها^(١٤)، وما ذهب إليه القضاء الفرنسي من اعتبار المواضيع غير النهائية والأعمال التحضيرية التي تقوم بها الإدارة غير قابلة للاطلاع^(١٥). ومن الأسرار - بطبيعتها أيضاً - المعلومات التي تتصل بالحياة الخاصة للأفراد، وبأسرارهم المالية والتجارية.

٢ - أن لا يكون معلوماً للكافة:

يفقد الأمر صفة السرية إذا كانت الواقعة التي تتعلق بها معلومة للكافة، على أنه ينبغي أن يلاحظ هنا أن الطابع السري للواقعة أو المعلومة لا ينتفي حتى لو كانت معروفة بهذا الشكل؛ أي للكافة، ما دامت غير مؤكدة، فالموظف الذي يؤكد شائعات يكون قد أفشى السر الذي أوثمن عليه ويتحمل من ثم مسؤولية ذلك^(١٦).

(١٢) د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، بلا، ١٩٩٨، ص ٢١٢.

(١٣) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديد، المنصورة ١٩٧٩، ص ٣٨٨.

(١٤) د. الشريف، مرجع سابق ص ٢٩٢-٢٩٣. د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، جامعة الكويت، ١٩٨٣ ص ٢٤٥.

(١٥) Michel prier, Droit de l' environnement 4ed dalloz -2001 p.105.

(١٦) د. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، الدار العربية، بغداد، ١٩٨٥، ص ١٩.

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، وعلى الرغم من ذلك يبقى طابع السرية ملازماً له. بينما تنتفي صفة السرية عن الواقعة، حتى لو لم يعلم بها كثير من الناس، إذا علم بها من لا تربطهم بصاحب السر علاقة خاصة، كالعلم بالوقائع عن طريق جلسة محاكمة علنية.

٣ - أن يعلم الموظف بالسر في أثناء الوظيفة أو بسببها:

أي أن يكون من طبيعة وظيفة الموظف الاطلاع على الأسرار، ونطاق هذه الأسرار يشمل ما اطلع عليه الموظف منها بحكم وظيفته كالأوامر والقرارات الإدارية والدراسات ومشاريع القوانين والقرارات وغيرها، وقد يكون علمه بها بشكل غير مباشر؛ إذ قد يتيح العمل الوظيفي للموظف الاطلاع على أسرار معينة يكلفه زملاؤه في العمل تبليغها، أو كحالة الموظف الذي يطلع على محتوى المراسلات التي تمر على زميله بسبب وجودهما في مكان عمل واحد، أو عندما تكون الأعمال ذات طبيعة سرية، إلا أن ممارستها أو إنجاز ما يتعلق بها يتطلب ممن نيّطت به تلك الواجبات أن يستعين بأشخاص آخرين لمساعدته لعدم إمكان أدائه لها بصورة منفردة^(١٧)، وقد يطلع الموظف على السر إذا ما أفضى به إليه صاحب السر ذاته، إما بموجب القانون وإما بشكل طوعي، كما هي الحال بالنسبة للقاضي أو عضو النيابة العامة.

في جميع هذه الأحوال يلتزم الموظف بالكتمان، وإلا عرض نفسه للمساءلة التأديبية، فضلاً عن صور المسؤولية الأخرى.

(١٧) دخالد خليل الظاهر، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠٠٥، ص ٥٠.

المطلب الثاني

أنواع السر الوظيفي ومسوغات كتمانها

نتناول في هذا المطلب، ومن خلال فقرتين، أنواع الأسرار الوظيفية، والمسوغات التي توجب على الموظف كتمانها.

أولاً - أنواع السر الوظيفي:

تقسم الأسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم طبيعته إلى صور عدة، فهناك من يصنفها إلى أسرار بطبيعتها وأسرار حكومية، وأسرار بناء على نص قانوني أو تعليمات إدارية، وثمة من يصنفها إلى أسرار حكومية وأسرار إدارية وأسرار أفراد^(١٨) وهو التقسيم الذي نوضحه فيما يلي:

١ - الأسرار الحكومية: وهي تلك المتصلة بوظيفة الدولة بوصفها حكومة تقوم على السياسة العليا للدولة، كالأسرار العسكرية والأمنية والأسرار المتصلة بعلاقات الدولة بالدول الأخرى. وهذه الأسرار يجب أن تبقى طي الكتمان حرصاً على سلامة الدولة.

٢ - 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، والأسعار الاحتياطية للمقاولات التي تروم الدولة إحالتها إلى القطاع الخاص، ومشاريع الاستملاك للعقارات، وغير ذلك من الأسرار ذات الجانب الاقتصادي والمالي.

٣ - أسرار الأفراد: وهي الأسرار التي تعد حقاً شخصياً لأحد الأفراد أو مجموعة

(١٨) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ ص ٤٤٠-٤٤١، د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٢٤٦. د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٥٥-١٥٦.

منهم، وتمس شؤونهم الشخصية أو العائلية، أو تلك التي تتعلق بالعمل، مثالها حق المريض في إخفاء حالته الصحية، مما يلتزم الطبيب بكتمانه، وحق الزوج في أن تبقى الأسرار العائلية التي يطلع عليها القاضي أو الموظف في المحكمة طي الكتمان، وقد تتعلق هذه الأسرار بالموظفين أنفسهم كالظروف الشخصية التي يعلم بها الرئيس أو المسؤول الإداري وبعض الزملاء.

ثانياً - تقسيم الأسرار في القانون الأردني:

بين المشرع الأردني ما يعد سرياً من الوثائق والمعلومات من خلال تشريعين على جانب كبير من الأهمية، وهما: قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠ لسنة ١٩٧١)، وقانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (٤٧ لسنة ٢٠٠٧)، ونوضحهما فيما يلي تباعاً.

١ - قانون حماية أسرار ووثائق الدولة:

صنف المشرع الأردني وثائق الدولة استناداً إلى ما تحويه من أسرار، وذلك بموجب قانون حماية أسرار ووثائق الدولة إلى معلومات تصنف بدرجة (سري للغاية، سري، محدود). فأورد تحت بند سري للغاية أية معلومة يؤدي إفشاء مضمونها لأشخاص لا تقتضي طبيعة عملهم الاطلاع عليها أو الاحتفاظ بها أو حيازتها، إلى حدوث أضرار خطيرة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي، أو إلى فائدة عظيمة لأية دولة أخرى من شأنها أن تشكل أو يحتمل أن تشكل خطراً على المملكة، وأية خطة ذات علاقة بإجراءات الأمن الداخلي سواء كانت اقتصادية أم إنتاجية أم تموينية أم عمرانية.... إلخ، وتشمل كذلك الوثائق السياسية المهمة جداً وذات الخطورة المتعلقة بالعلاقات الدولية والاتفاقات والمعاهدات وكل ما يتعلق بها من مباحثات ودراسات.

وتحت بند سري أوردت المادة (٦/أ) من القانون أية معلومات مهمة يؤدي إفشاء مضمونها لأشخاص لا تقتضي طبيعة عملهم الاطلاع عليها إلى تهديد سلامة الدولة أو تسبب أضرار لمصالحها، أو تكون ذات فائدة كبيرة لأية دولة أجنبية أو جهة أخرى.

أما تحت بند محدود فقد أدرج القانون في المادة (٨/أ) أية معلومات يؤدي إفشاؤها إلى أشخاص غير مصرح لهم بالاطلاع عليها إلى أضرار بمصالح الدولة أو يشكل خرقاً لها أو تنجم عنه صعوبات إدارية أو اقتصادية للبلاد أو ذات نفع لدولة أجنبية أو أية جهة أخرى، قد يعكس ضرراً على الدولة. وقد صنفت محكمة التمييز الأردنية أسئلة امتحانات الثانوية العامة ضمن أسرار الدولة بدرجة محدود، إلا أنها لم تعتبر واقعة سرقة أسئلة الثانوية العامة مما يشكل خطراً على سلامة الدولة وأمنها الداخلي أو الخارجي، لذلك لم تعتبر هذه الأسئلة وثيقة محمية بالمعنى الوارد في قانون حماية أسرار الدولة ووثائقها^(١٩). أما الفقرة (ب) من المادة ذاتها فقد شملت بالصفة ذاتها أية وثائق تتعلق بتحقيق إداري أو جزائي أو محاكمات أو عطاءات وشؤون مالية أو اقتصادية عامة، ما لم يؤذن بنشرها، والفقرة (د) من المادة نفسها التي تحدثت عن التقارير التي من شأن إفشاء مضمونها إحداث تأثير سيئ على الروح المعنوية للمواطنين ما لم يؤذن بنشرها.

وقد فرض القانون عقوبات جنائية قاسية لمن يخالف أحكامه، وعد ما خلاف ذلك، ووثائق عادية، غير أنها محمية بموجب القانون، وذلك بفرض جزاء على الاعتداء عليها بأحد الأفعال الواردة في النص بما في ذلك إفشاء مضمونها، ويلاحظ أن المشرع في هذا القانون، قد وسع النطاق الشخصي لحماية الوثائق الواردة فيه، فلم يقصره على الموظف العام، بل شمل بحكمه المسؤول الذي يعمل في القطاع الخاص أو الأهلي، بحسب تعبيره. من جهة أخرى فقد ناط القانون بمحكمة أمن الدولة - وهي محكمة خاصة - الاختصاص بنظر الجرائم المرتكبة خلافاً لأحكامه ولم يعقدها للمحاكم الجزائية العادية؛ مما يدل على مدى خطورتها في نظر المشرع. أما المشرع المصري، فقد حدد في المادة الأولى من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٥ الوثائق والمستندات الرسمية المحمية، وحظر في

(١٩) حكم محكمة التمييز بصفتها الجزائية (هيئة خماسية) رقم ٣٧/٢٠٠٥، كذلك حكمها المرقم ٩٧/١٩٨١، منشورات مركز عدالة على الإنترنت.

المادة الثانية نشرها أو نشر محتواها كله أو بعضه، إلا بتصريح خاص يصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص، ورتب عقوبات جزائية على مخالفة أحكامه.

٢ - قانون ضمان حق الحصول على المعلومات:

أورد قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في المادة (١٣) بفقراتها التسع عدداً كبيراً من المعلومات التي عدها سرية وأوجب على الإدارة الامتناع عن الكشف عنها، ومنها الأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة أو سياستها الخارجية، والمعلومات التي تتضمن تحليلات أو توصيات أو اقتراحات أو استشارات تقدم للمسؤول قبل أن يتخذ قرار بشأنها، والمعلومات والملفات الشخصية، والمراسلات ذات الطبيعة الشخصية والسرية، أو تلك التي يؤدي الكشف عنها إلى التأثير في المفاوضات بين المملكة وأية دولة أو جهة أخرى، أو التحقيقات التي تجريها النيابة العامة أو الضابطة العدلية أو الأجهزة الأمنية، والمعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو الاقتصادية، وتلك التي تتعلق بالعطاءات والبحوث العلمية أو التقنية التي يؤدي الكشف عنها إلى الإخلال بحق المؤلف، وأية أسرار ووثائق محمية بموجب أي تشريع آخر، أو الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية ويتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى. ولاشك أن المشرع الأردني كما يتضح مما تقدم قد توسع في فرض السرية على عدد كبير من المعلومات بحيث أصبحت السرية وما يترتب عليها من حجب للمعلومات هي الأصل والعنينة والكشف عن المعلومات ما هي إلا استثناء ورد على ذلك الأصل. وأوجب القانون على كل دائرة أن تقوم بفهرسة وتنظيم للمعلومات والوثائق التي تتوافر لديها بحسب الأصول المهنية والفنية المرعية وتصنيف مايتوجب اعتباره منها سرياً ومحماً بحسب التشريعات النافذة.

ثالثاً - مسوغات كتمان السر الوظيفي:

يسوغ التزام الموظف العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة ما يلي:

١ - المصلحة العامة: توجب المصلحة العامة على الموظف كتمان ما يطلع عليه من أسرار، لما يؤدي إليه إفشاؤها من مخاطر تهدد أمن الدولة والنظام العام

وتسيير المرافق العامة^(٢٠)، وقد ينجم عنها أضرار بالغة الخطورة على الدولة والمجتمع كأسرار الدفاع، فضلاً عن تأثيرها على علاقة الثقة بين المواطن والإدارة؛ إذ إن مصلحة الدولة تقتضي المحافظة على الأسرار الوظيفية كي لا يتهرب المواطن من الكشف عن البيانات الضرورية لمختلف أعمال الإدارة^(٢١) كتلك الخاصة بالعمليات الإحصائية مثلاً، وحتى لا يعطي للدولة معلومات غير صحيحة خوفاً من استعمالها في أغراض أخرى كفرض الضرائب مثلاً.

٢ - مصلحة الأفراد: يطلع الموظف العام بحكم وظيفته على كثير من المعلومات الخاصة والسرية المتعلقة بالأفراد سواء عن حالتهم الشخصية أو العائلية أو المرضية أو المالية، إلى غير ذلك، كالطبيب والقاضي وموظف الضريبة، ورجل الشرطة، وقد تتعلق هذه الأسرار بأشخاص هم زملاء له بالعمل، 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 إذاعة أية معلومات تتعلق بزميل له أو التشهير به، أو الانتقاص من كفاءته المهنية^(٢٢)، وكذلك الحال بالنسبة إلى موظف البنك فيما يتعلق بأرصدة العملاء، ونظراً لأهمية هذه المسوغات نجد أن تشريعات الوظيفة العامة تؤكد أن هذا الالتزام يظل قائماً حتى بعد انتهاء علاقة الموظف العام بالوظيفة، وهو من الالتزامات الوظيفية النادرة التي تستمر لما بعد انتهاء العلاقة الوظيفية^(٢٣).

(٢٠) Plantey, alain, Traite pratique de la fonction publique LGS, Paris - 1977 p.307

(٢١) اللواء محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٩٩، د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٢٢) نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٥٥، د. عادل الطباطبائي، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

(٢٣) موريس نخلة، شرح قانون الموظفين، ط ١، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، بلا تاريخ نشر، ص ٢٧٠، د. محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص ١٤٩.

المطلب الثالث

الجهات التي يلتزم الموظف في مواجهتها بالكتمان

لقد تباينت مواقف التشريعات واتجاهات الفقه بصدد الجهات التي يجب على الموظف أن يلتزم في مواجهتها بكتمان أسرار الوظيفة؛ فالقانون الفرنسي يحظر على الموظف الكشف عن أية أوراق أو مستندات تتعلق بالإدارة إلى الغير، والقانون المصري ألزم الموظف كتمان 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 إن الموظف ملزم كتمان الأسرار حتى في مواجهة الأفراد العاملين معه في الجهة الإدارية نفسها، مادام لا يحق لهم الاطلاع على هذه الأسرار، ومن باب أولى لا يجوز للموظف إفشاء السر إلى العاملين في جهة إدارية أخرى^(٢٤). وهذا التفسير هو ما أخذ به مجلس الدولة المصري منذ زمن بعيد عندما أفتى 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 أم معنويين هو من قبيل الإفشاء لسر من شخص أو تمن 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»^(٢٥).

(٢٤) انظر بالنسبة إلى القانون الفرنسي:

Groseaude, J, L, obligation de discretion professionnelle du fonctionnaire, - 1977. p131 et suite.

وبالنسبة إلى القانون المصري د سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٧٩. كذلك د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

(٢٥) فتوى المجلس في ١٠/٣/١٩٥٧، مجموعة فتاوى مجلس الدولة، السنة ١١، ص ٣٤٧.

من جهة أخرى، تذهب بعض الآراء إلى أن السرية لا تقوم في علاقة الموظف برؤسائه، لذلك فإن عليه أن يخطر رؤسائه بما أوّتمن عليه أو اطلع عليه بحكم وظيفته^(٢٦)، وهذا ما لا يسعنا الاتفاق معه على إطلاقه؛ لأنه إذا كان من مقتضى السلطة الرئاسية، أن يكون للرئيس حق الرقابة على شخص المرؤوس وعلى أعماله فإن هذه السلطة لا تخوله - كما نعتقد - حق الاطلاع على ما قد يتحصل عليه المرؤوس من أسرار تتعلق باختصاصه وطبيعة وظيفته وليس للرئيس الإداري - استناداً إلى سلطته الرئاسية - أن يجبر المرؤوس على إفشاء تلك الأسرار، بل إن قيام المرؤوس بإفشاء تلك الأسرار - ولو إلى رئيسه من دون أن يكون مضطراً إلى ذلك أو لمسوغ القانوني - يمكن أن يعرضه للمساءلة التأديبية؛ لأن عدداً غير قليل من الموظفين العموميين يعملون باستقلال ومهنية كالقضاة وأساتذة الجامعات والأطباء وغيرهم، وهؤلاء قد تصل إلى علمهم - بحكم طبيعة وظائفهم وظروف أدائهم لها - بعض الأسرار فلا يكونون مضطرين إلى الإفشاء بها إلى رؤسائهم الإداريين. وقد ذهب القضاء الأمريكي إلى أن قيام الموظفة بالدخول العمدي على حاسوب مرؤوسها من دون تصريح منه بذلك أمر معاقب عليه^(٢٧).

أما بالنسبة إلى التشريع الأردني، فنجد أن هناك الكثير من النصوص التي وسعت نطاق الحظر ليشمل أية جهة إدارية أو عامة بنص صريح، منها ما ورد في المادة (١١) من قانون الإحصاءات العامة التي حظرت على دائرة الإحصاء وعلى أي من العاملين فيها إطلاع أي شخص أو جهة عامة أو خاصة عليها. وما ورد في المادة (١٧) من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد توجب على الموظف الالتزام بالمحافظة على السرية المطلقة فيما يتعلق بعمله في الهيئة أو بعمل الهيئة بوجه عام، وتحظر عليه نقل أي معلومات عن أعمال الهيئة إلى الغير بما

(٢٦) مورييس نخلة، مرجع سابق، ص ٢٦٩. د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦٢٥.

(٢٧) عمر محمد بن يوسف، أشهر المبادئ المتعلقة بالإنترنت في القضاء الأمريكي، دار أكاكوس للنشر، ٢٠٠٤، ص ٤٩٤.

في ذلك الدوائر الحكومية ووسائل الإعلام. وهو ما سبق أن نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (٢٠) من قانون هيئة مكافحة الفساد التي حظرت نقل أي معلومات عن أعمال السلطة إلى الغير، وقد جاءت كلمة الغير مطلقة في هذا النص لتشمل جميع الجهات إدارية كانت أم غير إدارية، وهو ما أكدته المادة (١٧) من النظام المشار إليها آنفاً. ومن النصوص الأخرى ما ورد في المادة (٢٢) من نظام موظفي هيئة تنظيم الطيران المدني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٩ التي أخذت بالاتجاه نفسه.

فضلاً عن ذلك، فإن المشرع الأردني يحظر على الموظف العام إفشاء أسرار الوظيفة العامة حتى أمام القضاء إلا في أحوال محددة، وبناءً على نصوص قانونية خاصة أو بموافقة الجهة الإدارية التي يعمل لديها؛ فعلى سبيل المثال، لم يجز قانون البينات لسنة ١٩٥٢ للموظفين والمستخدمين والمكلفين خدمة عامة، أن يشهدوا - ولو بعد تركهم العمل - بما يكون قد وصل إلى علمهم في أثناء قيامهم بالعمل من معلومات لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة، كما لم يجز أن يشهد أحد - ولو لم يكن موظفاً عاماً - على معلومات أو مضمون أوراق تتعلق بشؤون الدولة، إلا إذا كانت قد نشرت بالطريق القانوني، أو كانت السلطة المختصة قد أذنت في إذاعتها. (المواد ٣٥-٣٧ من قانون البينات الأردني لسنة ١٩٥٢)، وهو ما قرره المشرع المصري في المادة (٦٥) من قانون الإثبات المصري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٩.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على حق الإدارة في الامتناع عن الكشف عما في حوزتها من وثائق تعدها سرية، من ذلك حكمها الذي جاء فيه «يجوز للإدارة عند وجود شهادة صادرة عن رئيس الوزراء تشهد أن الأسباب في كتاب معين هي أسباب أمنية وأن الكتاب هو من الوثائق السرية للغاية، وأن إفشاء مضمونه يتنافى والمصلحة العامة، أن تمتنع عن إبراز الوثيقة ولا تملك المحكمة في هذه الحالة إلزام الإدارة بإبرازها»^(٢٨). غير أن محكمة التمييز

(٢٨) عدل عليا ٩٤/٨١، وانظر - على سبيل المثال - أحكام المحكمة ١٩٨٧/١٤٨، ١٩٨٦/١١٥، ١٩٨٥/١٧١ منشورات مركز عدالة على الإنترنت.

ذهبت في أحد أحكامها المدنية إلى أن المستندات المشمولة بشهادة رئيس الوزراء «... لا يحتج بمضمونها على أي من الفريقين؛ لأن المحكمة لم تطلع عليه لتتولى تفسير مفادها ولا أتيحت الفرصة للميز ضده لمناقشتها أو تقديم دليل يدحضها...»^(٢٩) وهو اتجاه محمود - بلا شك - لأنه يؤكد ضمانات مهمة من ضمانات التقاضي وهي المواجهة في الإجراءات.

(٢٩) تمييز حقوق، ١٠٢٢/٨٧ في ٢٤/٨/١٩٨٨، الموقع نفسه.

المبحث الثاني الأساس الشرعي والقانوني للالتزام بالكتمان وعلاقته بالتزامات الموظف الأخرى

يثير الالتزام بكتمان أسرار الوظيفة التساؤل عن أساسه الشرعي والقانوني، ومدى ارتباطه بالتزامات الموظف الأخرى، وهو ما ندرسه في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول

الأساس الشرعي للالتزام الموظف بكتمان أسرار الوظيفة

توجب مقتضيات الأدب وحسن الخلق على الإنسان أن يكتم ما قد يطلع عليه من أسرار - أياً كانت - وألا يفشيها، وهو ما يعد في الوقت ذاته التزاماً دينياً تكتمل به أخلاقيات الإنسان بغض النظر عن صفته أو مركزه، قبل أن يكون التزاماً تقتضيه واجبات المهنة أو الوظيفة العامة. ولقد حثت الشريعة الإسلامية على احترام الأسرار ونهت عن إفشائها سواء كانت أسرار الشخص ذاته أم أسرار الغير أم أسرار المهنة أو الوظيفة العامة. فالسر وديعة وعهد يتوجب على المسلم أن يلتزم بكتمانه وأن لا يخونه أو ينقضه لقوله سبحانه وتعالى ﴿وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا﴾^(٣٠)، وقوله - جل من قائل -: ﴿وَالَّذِينَ هُمْ لِأَمْتِنِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رِعُونَ﴾^(٣١).

والسنة النبوية الشريفة زاخرة بأمثلة عملية على لزوم كتمان الأسرار عموماً، وما يطلق عليه اليوم أسرار الوظيفة العامة بشكل خاص. يكفي في التدليل على ذلك ما جاء في حديث الرسول - عليه الصلاة والسلام - بسنده

(٣٠) سورة الإسراء، الآية ٣٤.

(٣١) سورة المعارج، الآية ٣٢.

عن جابر بن عبد الله الأنصاري: «إذا حدث الرجل بالحديث ثم التفت فهي أمانة»^(٣٢)، وقوله - عليه الصلاة والسلام -: «المجالس بالأمانة إلا ثلاثة مجالس سفك دم حرام أو فرج حرام أو اقتطاع مال بغير حق»^(٣٣).

ومن التطبيقات العملية، دعوته - صلى الله عليه وسلم - إلى الله سرّاً وكتمان هذه الدعوة من قبل المسلمين الأوائل إلى أن أذن الله تعالى الجهر بها. ومنها ما سبق هجرته - صلى الله عليه وسلم - وما رافقها من أحداث جرت غاية في السرية، كإخفائه أمر هجرته عن أقرب المقربين إليه، وطلبه إلى علي بن أبي طالب - رضي الله عنه - النوم في فراشه، واصطحابه في هجرته أبا بكر الصديق - رضي الله عنه -، ومنها ابتكاره - صلى الله عليه وسلم - أسلوب الرسائل المكتومة التي توجه للقادة، حفاظاً على السرية وحرماناً لأعداء المسلمين من الحصول على أية معلومة يمكن أن تفيدهم عن تحركات المسلمين وأهدافهم^(٣٤). وقد كان لتأكيد الرسول - عليه الصلاة والسلام - ضرورة الالتزام بكتمان الأسرار الأثر الكبير في انتصارهم على أعدائهم في مختلف الغزوات، من ذلك ما جاء في حادثة حاطب بن أبي بلتعة عندما تهيأ المسلمون لفتح مكة^(٣٥)، إضافة لما حصل في باقي الغزوات كغزوة الخندق وغزوة دومة الجندل وغيرهما^(٣٦). والمسلم يجب أن يتأسى بأخلاق النبي - صلى الله عليه وسلم - ويسير على نهجه وسنته إن في هذه الخصلة أو في غيرها، لقوله تعالى: ﴿لَقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ اللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ﴾^(٣٧).

(٣٢) سنن أبي داود، دار الفكر، ج ٤، ص ٢٦٧، فتح الباري، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، ١٣٧٩ للهجرة، ج ١١، ص ٨٢.

(٣٣) سنن أبي داود، المرجع السابق، ج ٤، ص ٢٦٨، فتح الباري، المرجع السابق، ج ١١، ص ٧٩-٨٠.

(٣٤) محمود شيت خطاب، مرجع سابق، ص ١٨.

(٣٥) البخاري، كتاب المغازي، باب غزوة الفتح، ج ٧، ص ٥١٩ من الفتح.

(٣٦) محمود شيت خطاب، ص ٢٢-٤٢.

(٣٧) سورة الأحزاب، الآية ٢١.

وقد مضى الخلفاء الراشدون والصحابية - رضي الله عنهم - على هذا النهج، فعن أبي بكر الصديق - رضي الله عنه - أنه قال: «فلم أكن لأفشي سر رسول الله، صلى الله عليه وسلم»^(٣٨)، وعن فاطمة الزهراء - رضي الله عنها - كريمة الرسول - صلى الله عليه وسلم -: «ما كنت لأفشي سر رسول الله - صلى الله عليه وسلم»^(٣٩)، وعن الإمام علي بن أبي طالب - رضي الله عنه - «سرك أسيرك فإن تكلمت به صرت أسيره»^(٤٠)، وعن ولده الحسن - رضي الله عنه -: «إن من الخيانة أن تتحدث بسر أخيك»^(٤١). وقد حرص الخلفاء الراشدون - رضي الله عنهم - فيما كانوا يبعثون به من عهود ومواثيق إلى عمالهم عند توليتهم على تأكيد جملة من الالتزامات والأخلاقيات التي يجب أن يتحلى بها عمال الدولة كالأمانة ومراعاة العهود وكتمان الأسرار، من ذلك ما جاء في رسالة عمر بن الخطاب إلى أبي موسى الأشعري عند توليه القضاء، وكتاب عثمان بن عفان إلى عماله، وعهد الإمام علي بن أبي طالب إلى الأشرار النخعي عندما ولاه مصر^(٤٢).

المطلب الثاني

الأساس القانوني لالتزام الموظف بكتمان أسرار الوظيفة

يكاد الفقه والقضاء الإداريان يجمعان على أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، وذلك بعد أن تراجعت الآراء التي كانت تكيف تلك العلاقة بأنها علاقة تعاقدية، ومن مقتضى العلاقة التنظيمية أن يكون الموظف العام في مركز تنظيمي يخضع لما تفرضه القوانين والأنظمة من أحكام تتعلق بحياته الوظيفية. فهي التي تحدد بأداة قانونية عامة وبغض النظر

(٣٨) البخاري، كتاب المغازي، ج ٧، ص ٣١٧.

(٣٩) البخاري، كتاب الاستئذان، ج ١١، ص ٧٩-٨٠.

(٤٠) محمود شيت خطاب، مرجع سابق، ص ١٨.

(٤١) المرجع السابق، ص ١٨.

(٤٢) د. خالد خليل الظاهر، نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام، ط ١، دار المعراج للنشر والتوزيع، الرياض، ١٤٢١ هـ/ ٢٠٠٠ م، ص ١٦٢-١٩٢.

عن صفة شاغل الوظيفة العامة حقوقه والتزاماته، ومن بين تلك الالتزامات، عدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة، وبالتدقيق في الأساس التشريعي لهذا الالتزام نجد أن مصدره يتحدد بما يلي:

١ - الدستور:

تسمو بعض الدول بواجب المحافظة على الأسرار إلى مرتبة النص الدستوري تعبيراً عن مدى خطورة هذا الالتزام وأهميته، وهو ما سلكه الدستور المصري السابق لسنة ١٩٧١ عندما نص في المادة (٦٠) على أن الحفاظ على الوحدة الوطنية وصيانة أسرار الدولة واجب على كل مواطن، ويلاحظ أن هذا النص الدستوري قد وسع النطاق الشخصي للالتزام بأن جعله واجباً على كل مواطن، ومن باب أولى أن ينطبق على الموظف العام.

من جهة أخرى، تؤكد العديد من الدساتير، ومنها الدستور الأردني هذا الالتزام بصورة غير مباشرة، عندما تنص على سرية المراسلات، وهو ما نص عليه الدستور الأردني في المادة (١٨).

٢ - القانون:

تنص قوانين الوظيفة العامة عادة على هذا الالتزام، وغالباً ما تدخله في نطاق الالتزامات السلبية أو المحظورات على الموظف. والمحظور هو ما طلب المشرع تركه على سبيل الإلزام. وقد فرض المشرع الفرنسي هذا الالتزام في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة وآخرها قانون حقوق وواجبات الموظفين الصادر في ١٣ تموز ١٩٨٣ (المادة ٢٦)، كما أخذ به قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (المادة ٧٧)، وقانون العاملين في القطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ (المادة ٧٩)^(٤٣).

أما المشرع الأردني، فقد أورد هذا الالتزام في عدد غير قليل من القوانين الخاصة سواء تعلقت بالوظيفة العامة بشكل مباشر أم غير مباشر، لعل من

(٤٣) علي عبد الفتاح محمد خليل، مرجع سابق، ص ٤٤١ - ٤٤٣.

أهمها قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧، الذي أولى سرية المعلومات التي يتم التحصل عليها بموجبه اهتماماً بالغاً، فحظر بموجب المادة (١١) على رئيس اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وأعضائها والموظفين في وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المشكلة بموجب القانون، إفشاء المعلومات التي يطلعون عليها أو يعلمون بها بحكم عملهم، سواء اطلعوا أم علموا بها بطريق مباشر أو غير مباشر. ولم يجز القانون الإفصاح عن هذه المعلومات بأي صورة كانت إلا للأغراض الواردة فيه، ومد النطاق الزمني للحظر، فنص على استمراره إلى ما بعد انتهاء عمل هؤلاء باللجنة والوحدة، كما حرص القانون على توسيع النطاق الشخصي للحظر، فحمل بالالتزام ذاته كل من يطلع أو يعلم بطريق مباشر أو غير مباشر بحكم وظيفته أو عمله على أي معلومات تم تقديمها أو تبادلها بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه. ومن ذلك ما ورد في المادة (٢١/أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، وما جاء في المادة (١٩) من قانون الإحصاءات العامة المؤقت رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٣ وما نصت عليه قوانين أخرى كثيرة، منها قانون إشهار الذمة المالية رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٦، وقانون الأمن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥ وغيرها.

٣ - النظام:

قد يرد الالتزام بعدم إفشاء الأسرار في أداة أدنى من القانون أحياناً وهي النظام، وقد تأتي بعض هذه النصوص النظامية لكي تفصل أو تؤكد ما ورد في القانون من نصوص. ويزخر التشريع الأردني بهذه النصوص، منها - على سبيل المثال - نظام وحدة مكافحة غسل الأموال رقم ٤٠٠ لسنة ٢٠٠٩ الذي نص في المادة (٧) منه على أن يصدر رئيس الوحدة تعليمات تتعلق بعمل الوحدة، ومنها انشاء قاعدة بيانات لحفظ كل ما يرد إلى الوحدة من معلومات عن العمليات المشبوهة ووضع الشروط والضمانات التي تكفل الحفاظ على سريتها. ونظام هيئة تنظيم الطيران المدني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٩، ونظام موظفي مجلس الوزراء رقم (٧٩) لسنة ٢٠٠٤، ونظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم (٩٢) لسنة ٢٠٠٧ وغيرها.

على أن ما يلفت النظر حقاً، هو خلو نظام الخدمة المدنية - وهو التشريع الرئيس الذي يحكم الوظيفة العامة في الأردن - من أي نص يحظر على الموظف إفشاء أسرار الوظيفة العامة، أسوة بما نصت عليه أنظمة الخدمة المدنية السابقة، ولكنه حظر على الموظف الاحتفاظ خارج مكان العمل بأي وثيقة رسمية أو نسخة منها أو صورة عنها، وهو ما نصت عليه بالتفصيل المادة (٦٨) من النظام، وهذا النص لا يمكن أن يعوض - كما نرى - النقص المشار إليه^(٤٤). ومن التشريعات العربية التي نصت على هذا الالتزام لائحة الواجبات الوظيفية السعودية الصادرة في ١٤٢٧/١/٣٠ للهجرة.

٤ - التعليمات الإدارية:

تعد التعليمات الإدارية مصدراً من مصادر المشروعية، ويتعين احترامها من قبل المخاطبين بأحكامها من الموظفين العموميين، ومن أمثلة التعليمات الإدارية التي نصت على هذا الالتزام، تعليمات هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٧، وذلك في المادة (١١).

٥ - مصادر أخرى:

إن التزام الموظف العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة، يمكن أن نجد أساسه في مصادر أخرى، كالعرف الإداري^(٤٥)، وأخلاقيات الوظيفة العامة، وما أكدته مدونة قواعد السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن في المادة

(٤٤) انظر - على سبيل المثال - المادة ٦٦/ب من نظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢، التي حظرت على الموظف الإفشاء ببيانات أو معلومات عن المسائل التي صدرت بشأن سرياتها تعليمات أو قرارات أو تشريعات خاصة أو يجب أن تظل مكتومة بطبيعتها.

(٤٥) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ١٧٩. د. علي جمعة، محارب التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٦/أ/٦) من وجوب كتمان تلك الأسرار، التي ألزمت كل موظف أن يقدم تعهداً بالالتزام بما ورد فيها من نصوص.

وزيادة في تأكيد ضرورة كتمان الأسرار تلزم بعض التشريعات الموظف أداء القسم على ذلك، منها نظام وحدة مكافحة غسل الأموال المشار إليه آنفاً الذي ألزم رئيس الوحدة بموجب المادة (١٥) أن يقسم أن يحافظ على سرية القرارات والمعاملات المتعلقة بأعمال الوحدة سواء اطلع عليها بحكم عمله أم عن طريق آخر وألا يسمح لأي شخص غير مفوض بالاطلاع عليها. ونظام موظفي هيئة مكافحة الفساد الذي نص في المادة (١٥) على أن يقسم الموظف قبل مباشرته العمل أن يحافظ على أسرار وظيفته، وهو مانصت عليه المادة ٢٢ من نظام موظفي هيئة تنظيم الطيران المدني وغيرها.

وأخيراً لا بد لنا من الإشارة إلى أن هناك بعض الأنواع من الأسرار كتلك المتعلقة بالتبرع بالأعضاء البشرية والتلقيح الصناعي وغيرها، تخضع للسرية بموجب موثائق دولية أو إقليمية مثل ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي لعام ٢٠٠٠، واتفاقية داويفيدو المتعلقة بحقوق الإنسان والطب الحيوي لعام ١٩٩٧^(٤٦).

المطلب الثالث

علاقة التزام الموظف بالكتمان بالتزاماته الأخرى

تتعدد وتتنوع التزامات الموظف الوظيفية، فمنها ما نص عليه القانون ومنها ما لم ينص عليه. ومنها ما هو إيجابي يتعين عليه القيام به، ومنها ما هو سلبي أو محظور يمتنع عليه أن يفعله. وإذا كان الالتزام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة هو أحد المحظورات على الموظف، فإن هذا الالتزام يتكامل مع التزاماته الأخرى، خصوصاً أن القصد من فرضه يتقارب أو يشترك مع ما قصده

(٤٦) د. فواز صالح، المبادئ القانونية التي تحكم الأخلاقيات الحيوية، مجلة الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة ١٩، العدد ٢٢، يناير ٢٠٠٥، ص ٢٢٠-٢٢٣.

المشرع من فرض الالتزامات الأخرى. وبغية توضيح ذلك نبحت في الفقرات التالية العلاقة بين الالتزام بالكتمان وأهم واجبات الموظف العام الأخرى.

أولاً - الواجبات الإيجابية:

١ - واجب طاعة الرؤساء :

يلتزم الموظف العام - بمقتضى واجب الطاعة - أن يحترم وينفذ ما يصدر إليه من أوامر من رؤسائه الإداريين في حدود ما يقتضيه تنفيذ هذا الواجب. وهو ما نصت عليه تشريعات الوظيفة العامة المقارنة كالقانونين الفرنسي والمصري ونظام الخدمة المدنية الأردني. لذلك فإن صدور أمر من الرئيس الإداري بكتمان ما اطلع عليه الموظف من معلومة أو بيان أو وثيقة أو غير ذلك بوصفه سراً من أسرار الوظيفة، يوجب على الموظف تنفيذ هذا الأمر وعدم إفشاء مضمون تلك الأسرار حتى وإن لم ينص القانون على كونها كذلك. ويذهب رأي إلى أن أسرار الوظيفة لا يجوز إفشاؤها في هذه الحالة حتى ولو لم يخش أن يترتب أي ضرر على إفشائها، وأساس ذلك هو واجب الطاعة^(٤٧)، وبالمثل فإن صدور إذن من الرئيس الإداري بالسماح للمرؤوس بالكشف عن مسألة معينة أو معلومة أو وثيقة اطلع عليها بحكم وظيفته، يمثل وسيلة من وسائل انقضاء التزام الموظف بالكتمان.

٢ - واجب التحفظ :

إن أداء الموظف لعمله الوظيفي في خدمة الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام، يوجب عليه الحياد والتحفظ، سواء بالمعنى السياسي أو الديني أو المذهبي، وهو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي^(٤٨).

(٤٧) د. يوسف إلياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية، ط١، بغداد، ١٩٨٤، ص ١٩٩-٢٠٠.

(٤٨) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٠٠.

إلا أن هذا الواجب لا يتعارض مع حرية الرأي أو الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو حرية التعبير عموماً، سواء تم التعبير عن الرأي بالفعل أم بالقول أم بالكتابة والنشر إلى غير ذلك من وسائل التعبير. ما دام ذلك كله تم في حدود القانون ولم يترتب عليه أي إخلال بواجبات الموظف الأخرى إيجابية كانت أم سلبية، ومنها عدم إفشاء ما اطلع عليه الموظف من خلال عمله أو بحكم وظيفته من أسرار^(٤٩). وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن «لا حظر على الموظف في أن ينشر عن طريق الصحافة كل ما لا يعد تصريحاً أو بياناً عن أعمال وظيفته أو إفشاء لما هو سري منها بطبيعته أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ... وأن يعبر من خلال الصحافة عن تظلمه مما يعاينيه أو مما يتصوره وأن يحدد وقائع ما لاقاه من عنف واضطهاد»^(٥٠).

أما إذا كان ما أقدم عليه الموظف من إفشاء للأسرار سببه انتماءه إلى أحد الأحزاب السياسية، أو جرى تحت ضغوط شتى تحقيقاً لغايات سياسية أو دينية أو غيرها فإنه يكون قد أخل بهذين الالتزامين الوظيفيين في آن واحد. وقد أكد نظام الخدمة المدنية هذا الواجب في المادة ٦٨/ب التي تقضي بوجوب معاملة الجمهور بحيادية وتجرد وموضوعية وعدالة.

ثانياً - الواجبات السلبية:

١ - عدم الاحتفاظ بأية وثيقة رسمية :

يتعامل الموظف العام يومياً 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 أو بصور عنها. غير أن المحكمة الإدارية

(٤٩) لمزيد من التفاصيل انظر د. عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع، ديسمبر (كانون الأول) ١٩٨٦، ص ١٤٣-٢١٦.

(٥٠) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٨/٣/١٩٨٩، ق ٢٨١٥، س ٣١، مجموعة السنة ٣٤، بند ١٠٣، صفحة ٧٢٠.

العليا في مصر قضت «... 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...»^(٥١)، وهذا القضاء يأتي منسجماً مع منطوق النص المصري الذي حظر في الفقرة (٩) من المادة (٧٧) من قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة، والفقرة (٢) من المادة (٧٩) من قانون العاملين في القطاع العام الاحتفاظ بأصول الوثائق الرسمية ولم يشمل صورها أو نسخها. ولا شك أن هذا الحكم لا يضيف ما هو مطلوب من حماية ويقصر عن تحقيق ما قصده المشرع من أهداف. وبالمقارنة مع نص المادة (٦٨/ب) من نظام الخدمة المدنية نجد أن الأخير جاء أكثر شمولاً؛ لأنه حظر الاحتفاظ بأصول الوثائق الرسمية أو بصور أو بنسخ عنها، وتشمل هذه النسخ في تقديرنا النسخ والصور الإلكترونية سواء كانت على شكل قرص مدمج أم (CD) أم قرص مرن (Floppy) أم غير ذلك من الوسائل الإلكترونية. كما تحظر تشريعات الوظيفة العامة المقارنة إطلاع أي شخص من خارج الدائرة التي يعمل فيها الموظف على تلك الوثائق أو حتى التصريح له عنها. ولا شك أن الغرض من تقرير هذا الحظر هو منع تسرب مضمون هذه الوثائق خارج الإدارة وما يترتب على ذلك من إفشاء ما تحتويه من معلومات، سواء تعلقت بالمصلحة العامة أم بمصالح الأفراد. وهو ذات ما قصده المشرع من إلزام الموظف بكتمان أسرار الوظيفة العامة وإن كان الأخير أوسع نطاقاً. ومن التشريعات الأردنية التي نصت على هذا الحظر إضافة إلى نظام الخدمة المدنية، قانون الأمن العام، وذلك في المادة (٦٦) وقانون الإحصاءات العامة المؤقت في الفقرة (٢) من المادة (١٩) ونظام موظفي هيئة تنظيم الطيران المدني رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ في المادة (٢٢) فقرة د). وقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية الوثائق الرسمية بأنها «...الأوراق المتعلقة بالعمل الحكومي»^(٥٢). أما محكمة العدل العليا

(٥١) حكمها في الطعن رقم ١٤١٠ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٥٩/١٢/٣٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، حسن الفكاهاني، الجزء ٤٢، ص ٥٦٢.

(٥٢) حكمها في الدعوى رقم ٩٩٠ لسنة ٤ ق، في ١٩٦١/٣/٨، مجموعة أحكام المحكمة.

فقد قضت بأن «قيام موظف الجامعة بتصوير وثائق وأوراق تتعلق بموظفين تم الاستغناء عن خدماتهم مع العلم أن هذه الوثائق لايجوز الحصول عليها من قبل أصحابها لاستخدامها في الدعوى المقامة ضد الجامعة - يشكل مخالفة مسلكية... ويكون عقوبة توجيه الإنذار للمستدعي موافقة للقانون وتناسب مع المخالفة المسلكية المرتكبة»^(٥٣).

٢ - عدم العمل خارج أوقات الدوام الرسمي :

يلتزم الموظف العام بأن يتفرغ لأداء مهام وظيفته تفرغاً كاملاً، 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 حيده في القيام بأعمال وظيفته. لذلك فإن القوانين تحظر على الموظف عادة مزاوله أي مهنة أخرى إلى جانب وظيفته الأصلية أو الاشتغال بالتجارة بطريق مباشر أو غير مباشر، أو الاشتراك في المزايدات والمناقصات التي تعلن عنها الدائرة بالذات أو بالواسطة. وقد حظر نظام الخدمة المدنية بموجب المادة ٦٨/و على الموظف العمل دون إذن مسبق من الجهة المختصة، واشترط لذلك أن يتم العمل خارج أوقات الدوام الرسمي، وألا يكون لدى جهات لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة. ولعل من أهم الدوافع التي حثت المشرع أن يقرر هذا الحظر الخشية من قيام الموظف بإفشاء ما اطلع عليه من أسرار وتوظيفها لخدمة جهة عمله خارج الإدارة.

(٥٣) ٥٣- عدل عليا ٢٥٨ / ٢٠٠٠ منشور في مجلة نقابة المحامين، الأعداد ١-٣ لسنة ٢٠٠٢، ص ٧٤.

المبحث الثالث

نهاية السر الوظيفي

ينتهي السر الوظيفي بالإفشاء به من قبل الموظف الذي أوّتمن أو اطلع عليه، والنهاية هذه تعد نهاية مشروعة إذا ما تم ذلك لسبب من الأسباب التي يجيزها القانون. إلا أن السر قد ينتهي بصورة غير مشروعة إذا ما أفشاء الموظف بإحدى طرق الإفشاء خلافاً للالتزام المفروض عليه بالكتمان بما يؤدي إليه ذلك من آثار قانونية. وهذا ما نبثه في مطالب ثلاثة، نخصص أولها لبيان النهاية المشروعة للسر الوظيفي، وندرس في ثانيها النهاية غير المشروعة للسر الوظيفي، فيما نفرد الثالث لبحث الآثار المترتبة على إفشاء أسرار الوظيفة العامة.

المطلب الأول

النهاية المشروعة للسر الوظيفي

يبقى التزام الموظف العام بالحفاظ على أسرار الوظيفة ولا ينتهي حتى بعد انتهاء علاقته بالإدارة، وهو - كما بينا آنفاً - من الالتزامات الوظيفية النادرة التي تستمر لما بعد انتهاء العلاقة الوظيفية. ويعود ذلك إلى أن الوقائع والمعلومات التي تصل إلى علم الموظف تعد أسراراً بطبيعتها أو بإرادة الرؤساء الإداريين ورغبتهم. وخروج الموظف من الوظيفة لا يعدل من صفة هذه الأسرار^(٥٤)، وعلى الرغم من ذلك، فإن الموظف يتحلل من الالتزام بالكتمان في الحالات التالية^(٥٥):

١ - وجود نص قانوني صريح: قد يوجب المشرع - بنصوص خاصة - على الموظف تزويد جهات محددة ترد في النص بمعلومات أو بوثائق أو بيانات معينة عند طلبها، في هذه الحالة يتوجب على الموظف إعطاؤها ولو تضمنت أسراراً

(٥٤) د. علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٥٥) د. عادل الطبطبائي مرجع سابق ٢٤٧-٢٥٠، د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مرجع سابق، ص ٤٥٨-٤٥٩.

وظيفية، وإلا تحققت مسؤوليته القانونية. من ذلك ما ورد في المادة (٢١) من قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة (٢٠٠٨) التي تنص على ما يلي: "على جميع الموظفين في الإدارة العامة تسهيل مهمة الديوان وتزويده بالمعلومات والوثائق المطلوبة وذلك تحت طائلة المسؤولية التأديبية والجزائية، وهو ما تنص عليه المادة (١٧) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة (٢٠٠٦)".

٢ - الحصول على إذن من الرئيس الإداري: فإذا حصل الموظف العام على إذن من رئيسه يجيز له إفشاء ما اطلع عليه من أسرار أو التصريح بذلك إلى وسائل الإعلام أو أية جهة أخرى، وكان الإذن خطياً، فلا مسؤولية على الموظف في هذه الحالة^(٥٦).

٣ - 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، وفي هذا الصدد قضت محكمة العدل العليا بما يلي: "ويستفاد من المادة (٤٠/أ/٢) من قانون المطبوعات والنشر رقم (١٠) لسنة ١٩٩٣ التي تنص على أن «يحظر على المطبوعة أن تنشر أي معلومات عن عدد القوات المسلحة الأردنية أو أسلحتها أو عتادها أو أماكنها أو تحركاتها إلا إذا أجاز نشرها من مرجع مسؤول في القوات المسلحة الأردنية، أو أي خبر أو رسم أو تعليق يمس القوات المسلحة والأجهزة الأمنية». إن ما استوجب القانون إجازته من مرجع مسؤول في القوات المسلحة الأردنية محصور فقط في أي معلومات عن عدد القوات المسلحة الأردنية أو أسلحتها أو عتادها أو أماكنها أو تحركاتها فقط ولا يشمل الخبر والرسم والتعليق الذي يمس القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية لأن هذه الأمور من الجرائم التي يعاقب مرتكبوها بالعقوبات التي نص عليها القانون"^(٥٧).

(٥٦) د. علي خليل إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٥٧) عدل عليا ٩٤/٦٥ في ٢٩/٦/١٩٩٤، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٥، ص ٣٣.

٤ - إذا كان من شأن إفشاء السر منع ارتكاب جريمة: إذ تلزم المادة (٢٠٧) من قانون العقوبات الأردني كل موظف اكتشف جريمة في أثناء قيامه بوظيفته أن يبلغ عنها الدوائر القضائية وإلا تعرض للعقوبات المحددة في النص.

٥ - إذا اقتضت مصلحة المرفق وحسن سير العمل داخله الإفصاح عن الأسرار الوظيفية: وذلك كحالة تدريب موظف جديد على ممارسة مهام وظيفته، أو أن يطلع الرئيس الذي تنتهي خدماته خلفه على أسرار الوظيفة، أو أن يتم تبادل المعلومات ذات الطابع السري بين الأجهزة الإدارية في حدود اختصاصها؛ لأن كتمان الأسرار في مثل هذه الحالات سيفضي إلى خلاف ما قصده المشرع من تقرير هذا الالتزام؛ إذ سيؤدي إلى جهل الموظفين بما يلزم من معلومات لأداء مهام وظائفهم ومن ثم إلى عدم تمكنهم من النهوض بواجباتهم على النحو المطلوب؛ الأمر الذي يؤدي إلى الإخلال بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.

٦ - إذا انتفت علة الحظر: وذلك بأن لم يعد من شأن إفشاء السر الوظيفي الإضرار بمصلحة صاحبه سواء كان جهة إدارية أم شخصاً معنوياً خاصاً أم شخصاً طبيعياً، فلا تقوم هنا ضرورة للمحاسبة على الإفشاء، ولل قضاء عند نظر القضية سلطة تقدير وجود الضرر أو تخلفه.

٧ - إذا فقد الموضوع سرية: وذلك إما لصيرورته معروفاً وشائعاً بطبيعته، وإما لإلغاء القرار الذي فرض عليه السرية^(٥٨).

وتجدر الإشارة إلى أن إفشاء السر الوظيفي في الحالات الواردة في الفقرات ١-٥ يجب أن يتحدد بالضوابط التالية:

أ - ضابط شخصي: أي أن يقتصر على الأشخاص أو الجهات التي حددها النص القانوني أو الإذن، فلا يجوز إفشاء الأسرار من غير هؤلاء، كما لا يجوز الإفشاء إلى غير تلك الجهات أو الأشخاص، وإن كانوا ضمن تشكيلات

(٥٨) د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٣٩٨.

الإدارة أو من موظفيها. كما لا يجوز لهؤلاء أن يعودوا ويفشوا ما اطلعوا عليه من أسرار إلى أية جهة أخرى.

ب - ضابط موضوعي : بأن ينصب الإفشاء على البيانات أو الوقائع أو المعلومات التي انصب عليها النص القانوني أو الإذن الإداري أو ما اقتضته مصلحة العمل أو المرفق، وألا يتجاوزها إلى غيرها من الأمور السرية حتى وإن كانت مرتبطة بها. كما يجب التقيد بالغرض المحدد عند طلب أية معلومات أو بيانات ذات طابع سري. فلا يجوز للجهات التي أفشيت لها تلك الأسرار الوظيفية أن تستخدمها لغير الأغراض التي أفشيت من أجلها حتى وإن كانت تلك الأغراض مشروعة.

ج - ضابط زمني : أي أن تتقيد الجهة الإدارية بالفترة الزمنية التي يسمح خلالها بالإفشاء بتلك المعلومات إذا ماورد مثل هذا القيد صراحة أو ضمناً، وإلا عد ذلك إخلالاً بواجب الكتمان.

ولاشك أن هذه الضوابط إنما وردت لأن إفشاء السر الوظيفي إن هو إلا استثناء على الأصل وهو الكتمان، والاستثناء يجب أن يقدر بقدره.

المطلب الثاني

النهاية غير المشروعة للسر الوظيفي

ينتهي السر الوظيفي نهاية غير مشروعة بقيام الموظف بإفشاءه مخالفاً بذلك التزامه القانوني والأخلاقي بالكتمان، ويمكن أن يتم ذلك بوسائل عدة، منها :

١ - 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 موجهاً إلى شخص أو أشخاص بعينين عن الموظف، كما في حالة التصريح إلى وسائل الإعلام كالصحافة ومحطات الإذاعة أو التلفزة الأرضية أو الفضائية أو عن طريق الهاتف أو الحديث عبر شبكة الإنترنت. وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "... الطاعن قد أقضى 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^(٥٩)، والمرجع في اعتبار ما نشره الموظف من معلومات سري أو غير سري ليس هو الموظف، بل جهة الإدارة. وفي ذلك تقضي 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 شراؤها، لا عبرة بذلك لأن القول بسرية البيانات من عدمه إنما يرجع إلى جهة الاختصاص التي لها القول الفصل فيما إذا كان بيان ما سرياً من عدمه"^(٦٠).

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

٣ - الصور: بمختلف أشكالها الثابتة منها (الفوتوغرافية) والمتحركة كأشرطة الفيديو والسينما وصور التلفاز والصور الرقمية، والخرائط.

ولا شك أن ثورة الاتصالات، وما نجم عنها من توافر وسائل اتصال حديثة وسريعة أدت إلى إتاحة فرص وأشكال أكثر تنوعاً لإفشاء الأسرار وإيصالها إلى الآخرين بسرعة فائقة سواء عن طريق مواقع الإنترنت أو المدونات أو غرف

(٥٩) صدر الحكم في ١٣/٥/٨٩ مجموعة السنة، ٣٤ ق، عليا لسنة ٣٦، عن علي خليل، مرجع سابق، ص ٤٥٥-٤٥٦.

(٦٠) الطعن رقم ١٥٦٣ لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ٢١/١١/١٩٨٩، عن المستشار ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٣، ص ٥١٨.

الدردشة، أو البريد الإلكتروني، أو الرسائل القصيرة على الهاتف الجوال أو البلوتوث، وغير ذلك مما ستسفر عنه التطورات التقنية مستقبلاً.

ولعل في قيام موقع ويكيلكس بنشر مئات الآلاف من الوثائق عن الحرب في العراق وأفغانستان في شهر تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠١٠ خير مثال على ذلك.

المطلب الثالث

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 وحتى جزائياً، وقد يؤثر هذا التصرف على الإدارة ذاتها، وهو ما نوضحه في البنود التالية.

أولاً - المسؤولية التأديبية:

إن فعل الموظف المتمثل في إفشاء أسرار الوظيفة العامة يمثل خطأً تأديبياً؛ لأنه ينتهك الحظر الذي فرضه القانون على تلك الأسرار، ومن ثم للسلطة التأديبية المختصة فرض الجزاء التأديبي المناسب وفق سلطتها التقديرية، على أن توفر له الضمانات التأديبية.

وتخضع القرارات التأديبية التي تصدرها الإدارة بحق الموظف بسبب مخالفته لهذا الالتزام لرقابة القضاء الإداري الذي له سلطة الرقابة على تقدير الإدارة لما أفضى به الموظف أهو ذو طابع سري أم لا، وإذا ما كان قد ترتب على إفشائها ضرر للإدارة أو أنه فوت عليها مصلحة أو أضر بمصلحة الأفراد باعتبار ذلك الفعل إنما يمثل ركن السبب في القرار الإداري، ليحكم في ضوء ما يترأى له بمشروعية القرار التأديبي أو عدم مشروعيته. ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه في قضية الأنسة (Fauchoux) 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 فيه 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 زملاءها إلى الاعتراض على هذا المشروع، لقد عد مجلس الدولة قيامها بهذا التصرف إخلالاً بالالتزام بالكتمان المفروض عليها بحكم وظيفتها^(٦١). 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 سرياً من عدمه، وهي بذلك تسلط رقابتها على سبب القرار التأديبي ومحلّه"^(٦٢).

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 فساداً مالياً وإدارياً في الجامعة وأدى نشرها إلى الإساءة إلى سمعة الجامعة والعاملين 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 الطعين قام على سبب يبطل إصداره"^(٦٣).

(٦١) C.E 6 Mars 1953, Demoiselle fauchaux Rec Siery p. 123- وانظر تعليق العميد

Walin على الحكم في مقاله بمجلة القانون العام
L'obligation de discretion professionnelle de fonctionnaires R. D. P. 1953. P 1031.

- د. علي عبد الفتاح أحمد خليل مرجع سابق ص ٤٤٤-٤٤٥.

(٦٢) الطعن رقم ٥٦٣، السنة ٣٢ ق، سبقت الإشارة إليه.

(٦٣) عدل عليا ١٩٩٩/٣٦٢ في ٢٤/١/٢٠٠٠، منشورات مركز عدالة.

يلاحظ أن المحكمة ترد أساس الالتزام بعدم إفشاء الأسرار إلى أخلاقيات الوظيفة العامة، إلى جانب النصوص القانونية التي تحظر ذلك، وهو أساس صالح لقيام المسؤولية التأديبية. كما تسلط رقابتها على الوقائع المادية التي كونت سبب القرار. وفي قضية أخرى راقبت محكمة العدل العليا ركن الاختصاص في القرار التأديبي الصادر بحق الموظف لإخلاله بواجب الكتمان؛ فقضت بأن "الرئيس جامعة مؤتة فرض أية عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٤٣) من نظام موظفي الجامعة بحق أي موظف من موظفي الجامعة باستثناء الاستثناء عن الخدمة والعزل... وعليه، فإن توجيه رئيس الجامعة الإنذار الثاني للمستدعي لقيامه بنشر معلومات حصل عليها بحكم موقعه الوظيفي في جهاز الرقابة بالرغم من سرية المعلومات طبقاً لنص المادة (٢٧) من النظام المالي لجامعة مؤتة لسنة ١٩٨٧ لا يخالف القانون" (٦٤).

وقد يفرض الجزاء التأديبي بحق الموظف لإخلاله بواجب الكتمان كعقوبة أصلية، ويمكن أن يوقع تبعاً للحكم الجزائي الصادر عن المحكمة المختصة، كما هو الحال بالنسبة إلى عقوبة العزل. فطبقاً للبند (١) من الفقرة (أ) من المادة (١٧١) من نظام الخدمة المدنية يعزل الموظف المحكوم من محكمة مختصة بأي جناية أو بجنحة مخلة بالشرف، أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة. كما توقع عليه العقوبة ذاتها إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المبينة آنفاً وفقاً للبند (٢) من الفقرة ذاتها. ويتم العزل بقوة القانون، وهو ما بينته الفقرة (أ) من المادة ذاتها عندما قضت بأن الموظف يعد معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية. ويترتب على عزل الموظف عدم جواز إعادة تعيينه في أي دائرة من الدوائر، وذلك بموجب الفقرة (د) من المادة ذاتها، إلا أنها أجازت للموظف المعزول وبموافقة رئيس ديوان الخدمة المدنية التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية.

(٦٤) عدل عليا ١٩٩٤/٣٣١ في ١٩/٢/١٩٩٥، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٩٥، ص ٣٣٠١.

ثانياً - المسؤولية الجنائية :

سبق أن بينا أن من مسوغات 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. وهو ما ذهب إليه كل من المشرع الفرنسي الذي أورد أكثر من نص بشأن إفشاء الأسرار. منها ما أورده قانون العقوبات في المادة ٢٢٦-١٢ بشأن إفشاء الأسرار المهنية، والمادة ٢٢٦-٢٢ بشأن إفشاء المعلومات والأسرار الشخصية المبرمجة، والمادة ٣٧٨ بخصوص العاملين في مجال الخدمة الطبية، وما جاء في القانون رقم ١٦ يوليو (تموز) بشأن معاقبة بعض صور جرائم إفشاء الأسرار ذات الطابع الاقتصادي والتجاري والصناعي والمالي^(٦٥). وهو ما سلكه المشرع المصري عندما جرم إفشاء الأسرار في المادتين ٣٠٩، ٣١٠ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، والمادة ١٧ من قانون الإجراءات الجنائية رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٢، والمادة ٤٩ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام^(٦٦)، أما المشرع الأردني فقد فرض عقوبات جزائية على هذا الفعل في أكثر من قانون، منها ما ورد في المادة (٣٥٥) من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ التي عاقبته بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات، كما أورد المشرع عقوبات مختلفة للفعل ذاته في قوانين خاصة عديدة، منها - على سبيل المثال - قانون حماية أسرار ووثائق الدولة الذي عاقب جرم إفشاء الأسرار بموجب المواد ١٤-١٦ بعقوبات تتسم بالشدة وتصل إلى

(٦٥) costave peiser. Droit de la fonction publique, 7ed, dalloz- 2003 p71.

غنام محمد غنام، الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٨، ص٥٢، وللمؤلف ذاته الحماية الإدارية والجنائية للأفراد عند تجميع بياناتهم الشخصية في أجهزة الكمبيوتر، مجلة الأمن والقانون، السنة ١١، العدد ٢ يوليو (تموز) ٢٠٠٣، ص٩٠.

(٦٦) د. علي عبد الفتاح خليل، مرجع سابق، ص٤٤٩-٤٥٠، د. علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص١٧٩.

الإعدام، ومن قضاء محكمة التمييز بصفتها الجزائية في هذا المجال «أن قيام المتهم بالحصول على أسرار تتعلق بالقوات المسلحة الأردنية وقوات فتح التي كانت متواجدة على الأراضي الأردنية ... وإفشائها لمنفعة دولة أجنبية يشكل جنائية الحصول على أسرار عسكرية لمنفعة دولة أجنبية خلافاً لأحكام المادة (١٥/أ، ب) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة ...»^(٦٧). ومن تلك القوانين أيضاً قانون ضريبة الدخل وقانون هيئة مكافحة الفساد وقانون الخدمات البريدية رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٧ وغيرها.

ويكفي لوقوع جريمة إفشاء أسرار الوظيفة العامة أن تكون للفاعل صفة الموظف العام وقت ارتكاب الفعل، أو كانت قد ثبتت له هذه الصفة قبل ارتكابها، بوصفها تمثل الركن الخاص في هذه الجريمة^(٦٨)، ولا شك أن تعريف الموظف العام في القانون الجنائي أوسع مما هو عليه في القانون الإداري، فمن يشترك في أداء السلطة العامة يعد موظفاً في مفهوم المشرع الجنائي بصرف النظر عن توافر شروط الموظف العام التي يستوجبها القانون الإداري^(٦٩)، وهو ما أخذ به المشرع الأردني في المادة (١٦٩) من قانون العقوبات.

وينتقد بعض الفقهاء هذا الاتجاه؛ لأنه ينال من المعنى الاصطلاحي المتعارف عليه للموظف العام^(٧٠)، ولكننا نعتقد بضرورة هذا التوسع لإضفاء أكبر قدر ممكن من الحماية للموظف العام وللإدارة العامة من جهة، وحماية هذه الإدارة والمجتمع من انحرافات العاملين في الإدارة العامة من جهة أخرى.

(٦٧) محكمة تمييز جزاء رقم ١٩٩٦/١٩١ في ٣٠/٣/١٩٩٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، ص ٢٠٤٥.

(٦٨) د. علي أحمد عبد الزعبي، حق الخصوصية في القانون الجنائي، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٦٩) د. صباح مصباح محمود السليمان، الحماية الجنائية للموظف العام، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ٣٦ وما بعدها.

(٧٠) حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص ١١٨.

وإضافة إلى الركن الخاص في هذه الجريمة، لا بد من توافر القصد الجرمي بعنصره: العلم والإرادة، إذ ترى محكمة التمييز بصفتها الجزائية أن "لمحكمة أمن الدولة بما لها من صلاحية تقدير الأدلة ووزن البينة عملاً بالمادة (١٤٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وطالما أنها توصلت إلى قناعتها بعد مناقشة الأدلة واستخلاص الواقعة التي توصلت إليها، ومنها اعتراف المتهم الصريح، كما أنها أوضحت عناصر الجرم المسند للمتهم بما فيه الركن المعنوي المتمثل بعلم المتهم أنه يقوم بنقل معلومات عسكرية لدولة أجنبية بوعي وإرادة وسعي إلى تجنيد أحد أفراد القوات المسلحة الأردنية لتحقيق هذه الغاية، مما يوفر لديه قصد إلحاق الضرر بأمن وسلامة المملكة الداخلي والخارجي مقابل مبلغ زهيد من المال. كما ثبت أن المعلومات التي قام بنقلها إلى جهاز المخابرات الإسرائيلية هي معلومات سرية جداً، وعليه فيكون تجريم المتهم خلافاً لأحكام المادة (١٥/أ، ب) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم ٥٠ لسنة ١٩٧١ استناداً إلى بينات قانونية، ومنها اعتراف المتهم في محله وموافقاً للقانون" (٧١)، وغني عن البيان أن الحكم بالعقوبة الجزائية بوصفها عقوبة أصلية تستتبع عقوبات تبعية وظيفية مثل الاستغناء عن الخدمة أو العزل من الوظيفة أو الحرمان من الحقوق والمزايا، وفي ذلك تقرر محكمة العدل العليا " ... أن المستدعي أفشى معلومات تحمل درجة سري للغاية وصلت إلى حيازته وعلمه بحكم وظيفته. فيكون بالتالي القرار المطعون فيه بحرمان المستدعي من كافة حقوقه التقاعدية وعدم إعطائه مكافأة له، وعدم تخصيص راتب اعتقال لإدانته بتهمة التجسس لمنفعة دولة أجنبية متفقاً وأحكام القانون والدعوى مستوجبة الرد" (٧٢).

(٧١) رقم القرار ١٧٦/١٩٩٦ في ٢٧/٣/١٩٩٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ٢٠٣٤، وانظر أحكامها ٣٧٠/١٩٩٨ في ٢٩/٦/١٩٩٨، مجلة النقابة ١٩٩٨، ص ٤٣٨٤، ٦٧٩/١٩٩٦ في ١٥/١/١٩٩٧، المجلة ١٩٩٧، ص ٣٩٦١.
(٧٢) عدل عليا ٢٦٥/٢٠٠٨ مجلة نقابة المحامين، الأعداد ٤-٦ سنة ٢٠٠٩، ص ٥٧٤-٥٧٧.

ثالثاً - المسؤولية المدنية :

سبق أن بينا أن إفشاء الموظف لأسرار الوظيفة العامة، يمثل إخلالاً بأحد التزاماته الوظيفية، وهذا الإخلال يمثل خطأ 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 تستند إلى المادة (٢٥٦) من القانون المدني الأردني، ولا يهم بعد ذلك صورة هذا الخطأ. فالموظف يلزم التعويض إن كان ما قام به من إفشاء لأسرار الوظيفة عن عمد أو تقصير، وهذه المسؤولية يمكن أن تقوم في أثناء وجود الموظف في الخدمة أو بعد انتهائها^(٧٣).

وفي نطاق التشريع الأردني يلاحظ وجود بعض النصوص الخاصة التي أكدت صراحة حق المضرور في المطالبة بالتعويض، من ذلك ما جاء في المادة (٨٥) من قانون الاتصالات رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥ التي تنص على أنه "لا تحول المواد السابقة دون حق المتضرر في المطالبة بالتعويضات والحق الشخصي عن أي مخالفة لأحكام هذه المواد"، بينما تذهب تشريعات أخرى إلى إلزام الموظف التوقيع على تعهد يلتزم بموجبه بعدم إفشاء ما اطلع عليه من أسرار محددة بحكم وظيفته، من ذلك ما ورد في الفقرة (ج) من المادة (١١) من قانون الإحصاءات العامة التي تنص على أنه "يتعين على كل موظف في الدائرة أداء القسم والتوقيع على تعهد يلتزم بموجبه بعدم إفشاء ونشر أي معلومات أو بيانات إفرادية" وهذا التعهد يمثل أساساً قانونياً صالحاً لمطالبة الموظف بالتعويض المدني في حالة مخالفته بوصفه التزاماً شخصياً.

على أن آثار إفشاء أسرار الوظيفة العامة، قد تتعدى الموظف لتطول الإدارة؛ إذ يمكن مساءلة الإدارة مدنياً عن تعويض الأضرار المترتبة على فعل الموظف، إذا كان ما قام به الموظف يمثل خطأ مرفقياً وليس خطأ شخصياً،

(٧٣) د. ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد ١-٢، المجلد ١٧، سنة ١٩٧٥، ص ١١١ وما بعدها.

وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية (Epoux Fleur Sanctucci)^(٧٤)، وللقاضي سلطة تقديرية في تكييف طبيعة، هذا الخطأ وله أن يستعين بما وضعه الفقه والقضاء من معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي^(٧٥).

من جهة أخرى فإن مجلس الدولة الفرنسي قضى منذ عهد بعيد بأن القرار الإداري المبني على هذا التصرف المخالف للقانون - أي الذي استند إلى إجراءات أو أعمال أو وثائق أو دراسات أو مشاريع قرارات، تم إفشاؤها - يعد قراراً معيباً مستحقاً للإلغاء^(٧٦)، والعيب هنا هو عيب مخالفة القانون لتعلقه بركن المحل في القرار الإداري.

(٧٤) C.E. 25 oct 1935 Rec Sirey, p983

(٧٥) انظر د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق ص ١٧٢-١٧٣، كذلك مورييس نخلة، مرجع سابق، ص ١٧٢-١٧٣.

د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة - ١٩٨٦، ص ٤٠٦ وما بعدها، مورييس نخلة، مرجع سابق، ص ٢٧٠. C.E. Renouf 27 jun 1939.

(٧٦) د. سليمان الطماوي قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ١٨١، مورييس نخلة، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

المبحث الرابع

الموظف العام بين الالتزام بالكتمان ومبادئ الشفافية والحصول على المعلومات

إذا كان مبدأ المشروعات هو المبدأ الذي يحكم أعمال الدولة الحديثة، فإن الشفافية أصبحت أحد المقومات الأساسية للحكم الرشيد وشرطاً ضرورياً للتنمية المستدامة. لذلك فإن الاتجاهات الحديثة في الإدارة تنظر إلى السرية في أعمال سلطات الدولة وبخاصة التنفيذية، على أنها استثناء محدود وموقوت قابل للانتقاص يوماً بعد يوم لصالح الشفافية، لما ينجم عن السرية من مساوئ كثيرة، منها تعثر التنمية وانتشار الفساد الإداري وضعف الرقابة على أعمال الإدارة وإهدار المال العام وانتهاك حقوق الأفراد. عليه، فلا عجب أن قلبت تلك الاتجاهات الآية لتصبح العلانية هي القاعدة والسرية هي الاستثناء^(٧٧). ومما عزز ذلك - أي العزوف عن السرية - ما شهده العالم من ثورة تقنية هائلة وتطورات علمية مذهلة في شتى المجالات، وبخاصة في حقل الاتصالات وفي أساليب جمع المعلومات وتخزينها وتنظيمها، فضلاً عن الانفتاح الإداري والحكومي على الأفراد الذي أصبح المبدأ الذي يحكم العلاقة بين الدولة والأفراد^(٧٨). لقد كان لهذه التطورات وغيرها آثارها المهمة على أعمال السلطة الإدارية؛ فقد أضافت حزمة من الالتزامات الوظيفية الجديدة على عاتق العاملين في الإدارة العامة، من أهمها مراعاة مبدأ الشفافية في العمل الإداري، وضمان حق الأفراد والجهات الإدارية في الحصول على ما يريدون من معلومات. على أن ما يهمنا هنا هو بيان العلاقة بين هذه الالتزامات والحظر المفروض على الموظف في إفشاء أسرار الوظيفة العامة، وهو ما نبجته في مطلبين متتاليين.

(٧٧) د. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٢٠.

(٧٨) المرجع السابق، ص ٥٤٩-٦٥٢.

المطلب الأول

التزام الموظف بالكتمان ومبدأ الشفافية في نظام الخدمة المدنية

لقد خطا المشرع الأردني خطوات واسعة وجريئة في مسيرة الاتجاهات الحديثة معتمداً مبدأ الشفافية في عدد من المجالات الإدارية. ومن النصوص المهمة في هذا الصدد نشير إلى ما ورد في المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية التي أوجبت في الفقرة (و) منها على الموظف «التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية». وفي السياق ذاته قررت الفقرة (أ) من المادة (١٦١) للمواطن والموظف الحق في التظلم بغية «تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيما يتعلق بحقوق المواطن والموظف». وإذا كان المسلك الذي اختطه نظام الخدمة المدنية من خلال النصين المشار إليهما هو مسلك محمود ولا شك، 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 لا بد من توفير ضمانات قانونية تحمي الموظف في تنفيذه لتلك الالتزامات وممارسته لتلك الحقوق وتمنع تعرضه للعقوبة، وبخاصة في وجود بعض القوانين التي توسع من نطاق السرية إلى حد كبير مثل قانون حماية أسرار ووثائق الدولة، وقانون ضمان حق الحصول على المعلومات، إضافة إلى ترك مسألة تقرير ما يعد سراً من أسرار الوظيفة، وما لا يعد كذلك إلى تقدير الجهة الإدارية ذاتها وإلى ما يراه الرؤساء الإداريون.

المطلب الثاني

التزام الموظف بالكتمان وحق الحصول على المعلومات

لقد أصبح حق الاطلاع والحصول على المعلومات من الحقوق المهمة سواء للأفراد أو للهيئات والجهات المختلفة بما فيها الجهات الإدارية وبخاصة

الرقابية منها؛ إذ إن المجتمع الذي لا يطلع جيداً لا يمكن أن يكون مجتمعاً حراً. فهو يعد وسيلة مهمة لمواجهة الفساد وزيادة الشفافية الإدارية، فضلاً عن كونه يمثل أحد أشكال الرقابة الخارجية على الإدارة. وقد قطعت بعض الدول شوطاً بعيداً في الإقرار بهذا الحق للأفراد وتوسيع نطاقه؛ ففي الولايات المتحدة تم العمل بقانون حرية المعلومات منذ عام ١٩٦٦، وقد وسع المشرع الأمريكي هذا الحق بموجب القانون رقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٨ الذي أضفى مزيداً من الشفافية على أعمال الإدارة. وهو جزء من منظومة قوانين تسمى بقوانين الضياء أو أشعة الشمس (sun shine laws)^(٧٩). وفي فرنسا صدرت عدة قوانين لضمان حق الأفراد في الاطلاع ولإضفاء مزيد من الشفافية على أعمال الإدارة، لعل من أبرزها القانون الصادر في ٦ يناير (كانون الثاني) ١٩٧٨ بشأن معالجة البيانات الشخصية، والقانون الصادر في ١٧ يوليو (تموز) ١٩٧٨ بشأن الاطلاع على الوثائق الإدارية، والقانون الصادر في ١١ يوليو (تموز) ١٩٧٩ بشأن تسبب القرارات الإدارية، إضافة إلى المرسوم الصادر في ٢٨ نوفمبر (تشرين الثاني) ١٩٨٣ بشأن العلاقات بين الإدارة والمنتفعين، الذي فرض مواجهة بالنسبة إلى بعض القرارات^(٨٠)، ثم قانون ١٢ أبريل (نيسان) ٢٠٠٠ بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة الذي عزز آليات الاطلاع على القوانين والأنظمة والوثائق الإدارية^(٨١). إن هذه التشريعات بأجمعها تهدف إلى تحسين العلاقة وتجديدها بين الإدارة وجمهور المتعاملين معها والتحول من السرية إلى الشفافية الإدارية من

(٧٩) متاحة من خلال موقع وزارة الخارجية الأمريكية على الإنترنت America.gov.

(٨٠) 71 p. cit. op: peiser، انظر كذلك:

د. محمد عبد الواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢، ص ١٣-١٨، د. محمد عبد المجيد البيدي، نفاذ القرارات الإدارية وسريتها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٦٦-١٧٤.

(٨١) انظر تفصيلاً د. موسى مصطفى شحادة، حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة، دراسة تحليلية للقانون الفرنسي رقم ٣٢١-٢٠٠٠ الصادر في (١٢) أبريل ٢٠٠٠، مجلة الحقوق، جامعة الكويت السنة ٢٩، العدد ٤ ديسمبر ٢٠٠٥، ص ١٧٦-٢٢٦.

خلال منح الأفراد المزيد من الحقوق والحريات وتوسيع نطاقها ما أمكن. أما في مصر فعلى الرغم من وجود بعض النصوص القانونية المتفرقة التي أعطت الأفراد الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية، فإنها لم تزل غير معبرة عن اتجاه أو مبدأ عام، ولم تغير من القاعدة المستقرة بأن السرية هي الأصل وأن الحصول على المعلومات والاطلاع على الوثائق الإدارية هو الاستثناء الذي لا بد من وجود نص خاص يسمح به^(٨٢). أما على صعيد التشريع الأردني، فقد كان لانضمام الأردن لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة في ٩ ديسمبر (كانون الأول) ٢٠٠٣ والتي دخلت حيز التنفيذ بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤ أثره في تشريع عدد من القوانين تنفيذاً لأحكام هذه الاتفاقية، وسوف نبين فيما يلي بعض التشريعات المهمة التي نظمت هذا الحق وتأثير ما ورد فيها من أحكام بشأن حق الاطلاع على التزام الموظف بالكتمان.

أولاً - قانون ضمان حق الحصول على المعلومات :

لقد صدر هذا القانون بهدف ضمان تدفق المعلومات بسهولة ويسر لمن يحتاج إليها من المواطنين باعتبار أن الحصول على المعلومة هو جزء من حرية التعبير المكفولة دستورياً. وقد حاول الموازنة بين حق المواطن في المعرفة والاطلاع وحق الدولة في حجب المعلومات التي تمس الأمن الوطني أو النظام العام. كما ضمن حقوق المواطن من خلال الامتناع عن كشف المعلومات لأسباب تتعلق بالصحة العامة أو الآداب العامة أو السمعة أو الحرية الشخصية. كما فتح القانون باب الطعن امام محكمة العدل العليا برفض طلب الحصول على المعلومة أو حجبها، وذلك بموجب الفقرة (أ) من المادة (١٧)، وهي ضمانة على جانب كبير من الأهمية. وقد سبق أن انتقدنا هذا القانون لتوسيعه نطاق السرية، غير أن ثمة من ينتقده من وجوه أخرى، منها ما يتعلق بتعريف القانون للمعلومة، وتشكيل مجلس المعلومات، وغياب آلية واضحة في تصنيف المعلومات

(٨٢) د. محمد عبد المجيد البيديق، مرجع سابق، ص ١٧٦-١٧٧، د. محمد عبد الواحد الجميلي، مرجع سابق، ص ١٥٣.

بأنها سرية، وترك الباب مفتوحاً لكل دائرة في اعتبار أو تصنيف أي معلومة بأنها سرية، وضمانه التكتّم عليها على الرغم من أنه لا يوجد ما يضمن عدم إساءة استعمال هذه الصلاحية. إضافة إلى أنه أخذ بالاعتبار ما نص عليه قانون حماية أسرار ووثائق الدولة، الذي تكاد نصوصه - كما يرى البعض - تمنع نشر أي معلومة عن أي نشاط أو تحقيق أو فساد إداري^(٨٣).

ثانياً - قانون المطبوعات والنشر رقم ٨ لسنة ١٩٩٨:

يعد هذا القانون من القوانين الوثيقة الصلة بالتزام الموظف بعدم إفشاء الأسرار. ومن نصوصه المهمة في هذا الصدد ما جاء في المادة (٨) من أن «للصحفي حق الحصول على المعلومات، وعلى جميع الجهات الرسمية والمؤسسات العامة تسهيل مهمته وإتاحة المجال له للاطلاع على برامجها ومشاريعها وخططها»، ويحظر القانون أي قيود أو إجراءات تعوق حرية الصحافة في ضمان تدفق المعلومات إلى المواطن. وهذا النص إذ يضع على عاتق الجهات الإدارية التزاماً إيجابياً بتسهيل مهمة الصحفي في الاطلاع على برامج تلك الجهات ومشروعاتها وخططها، فإنه لا يعد كافياً في رأي البعض؛ لأن واجب الجهة الإدارية ألا يكون مجرد تسهيل مهمته بل ضمان الاطلاع على ما يريد من برامج ومشروعات وخطط خاصة بالدائرة^(٨٤). ونحن - بدورنا - نتساءل عن مدى حرية الموظف في إعطاء الصحفي ما يطلب من معلومات في ضوء ما هو مفروض عليه من التزامات، إيجابية كانت كواجب التحفظ، أم سلبية كحظر إفشاء أسرار الوظيفة العامة. ومرة أخرى تبدو الحدود الفاصلة بين الالتزامين غير واضحة بل متقاطعة.

(٨٣) يحيى شقير، قراءة في قانون حق الحصول على المعلومات، لا توجد معلومات نشر، ص ٥-٨.

(٨٤) يحيى شقير، مرجع سابق، ص ٤-٥.

ثالثاً - قانون هيئة مكافحة الفساد وقانون ديوان المظالم :

من القوانين المهمة التي أوجبت على الجهات الإدارية توفير ما هو مطلوب منها من معلومات إلى الجهات الإدارية المختصة، قانون هيئة مكافحة الفساد الذي نص في المادة (١٧) منه على حق الهيئة في سبيل قيامها بمهامها، طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق من أي جهة كانت، وإلزام تلك الجهة بالاستجابة للطلب دون إبطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية. وما جاء في المادة (٢١) من قانون ديوان المظالم التي أوجبت على جميع الموظفين في الإدارة العامة تسهيل مهمة الديوان وتزويده بالمعلومات المطلوبة، وذلك تحت طائلة المسؤولية التأديبية والجزائية.

وختاماً نقول: إن على المشرع الأردني أن يعمل على حصر نطاق السرية الإدارية بحدود ما تقتضيه ضرورات حفظ أمن الدولة وحماية حقوق الأفراد، مما يؤدي إلى تقليص نطاق التزام الموظف العام بالكتمان. ومع ذلك نؤكد ضرورة معالجة ما أثرنا من ملاحظات بخصوص التقاطع بين هذا الالتزام الوظيفي من جهة، ومقتضيات تنفيذ أحكام التشريعات المشار إليها من جهة أخرى.

خاتمة:

تبين لنا مما سبق من البحث أن إفشاء أسرار الوظيفة العامة يعد واحداً من أهم المحظورات على الموظف العام؛ حيث أجمعت عليه أحكام التشريع وآراء كل من الفقه والقضاء الإداريين، الأردني والمقارن، بوصفه صورة من صور الولاء الوظيفي المطلوب من الموظف^(٨٥) بما يترتب على مخالفته من آثار قانونية. وقد خلصت هذه الدراسة إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات في هذا المجال، حسبنا أن نبين أبرزها فيما يلي:

أولاً: يسري الالتزام بكتمان أسرار الوظيفة العامة على الموظف العام أيّاً كانت الإداة القانونية التي تقلد بموجبها وظيفته، إن بقرار إداري أو بعقد توظيف أو بناء على تكليف.

(٨٥) M, Walin, L Obligation de discretion professionnelle de fonctionnaires op. cit. p.1031.

ثانياً: إن الالتزام بكتمان أسرار الوظيفة العامة يعد حفظاً للأمانة التي أوّتمن عليها الموظف بحكم وظيفته، ومن ثم فهو التزام أخلاقي تفرضه أخلاقيات الوظيفة العامة قبل أن يكون التزاماً قانونياً.

ثالثاً: إن كتمان الموظفين للأسرار الوظيفية يعد أحد الأسس المهمة التي يمكن من خلالها تعزيز الثقة بين الجمهور والإدارة العامة من جهة، وقياس مدى نجاح الجهات الإدارية المختلفة في تحقيق أهدافها من جهة أخرى.

رابعاً: إن كتمان أسرار الوظيفة العامة يجد أساسه في مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، إذ هو إحدى النتائج المترتبة على هذا المبدأ.

خامساً: لم يستقر المشرع الأردني على تعريف محدد للسر الوظيفي بل تركه لتقدير الجهات الإدارية المختلفة.

سادساً: خلا نظام الخدمة المدنية من أي نص يحظر على الموظف إفشاء ما يطلع عليه من أسرار. مكتفياً بالنص على منع الموظف من الاحتفاظ خارج مكان عمله بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صورة عنها أو تسريبها أو التصريح عنها لجهة خارجية ولاشك أن إيراد هذا النص - على أهميته - لا يغني عن النص الصريح على حظر إفشاء الأسرار الوظيفية.

سابعاً: لقد أمرت الشريعة الإسلامية بكتمان الأسرار بما فيها الأسرار الوظيفية ونهت عن إفشائها، وذلك من خلال القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ومواقف الخلفاء الراشدين.

ثامناً: تعددت النصوص القانونية التي تحظر على الموظف إفشاء أسرار الوظيفة وتباينت مراتبها بين دستورية وقانونية وتعليمات إدارية، في حين حظر إفشاء أسرار وظيفية أو مهنية معينة بموجب موثائق وإعلانات دولية.

تاسعاً: بالنظر إلى أهمية بعض الوظائف العامة وخطورة ما قد يطلع عليه الموظف الذي يمارس اختصاصات تلك الوظائف من أسرار، فقد أوجبت بعض التشريعات الأردنية على الموظف أن يوقع تعهداً يلتزم بموجبه بعدم إفشاء 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.

عاشراً: ترك المشرع سلطة تقدير إذا ما كانت معلومة أو وثيقة ما سرية أو غير سرية للإدارة، التي تميل عادة نحو توسيع نطاق السرية إلى أقصى مدى ممكن بوصفها الأصل في أعمال الإدارة.

حادي عشر: لا يمارس القضاء الإداري رقابته على تقدير الإدارة لطبيعة البيانات أو المعلومات فيما إذا كانت سرية أو غير سرية إلا من خلال الطعن في القرار التأديبي الصادر بحق الموظف لإخلاله بهذا الالتزام بوصفه يمثل ركن السبب في ذلك القرار، أو من خلال الطعن في قرار رفض طلب الحصول على المعلومات.

ثاني عشر: يرتبط التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة مع التزاماته الأخرى الإيجابية منها والسلبية ويتكامل معها، وبخاصة الالتزام بعدم الاحتفاظ بأي وثيقة من وثائق الدولة أو تسريبها أو التصريح عنها، كذلك التزامه بطاعة الرؤساء وبواجب التحفظ والتفرغ للوظيفة العامة؛ لأن مخالفة أي من هذه الالتزامات يمكن أن يؤدي إلى مخالفة الالتزام بالكتمان.

ثالث عشر: تختلف الجهات التي يلتزم الموظف في مواجهتها بالكتمان وذلك بحسب طبيعة وأهمية ونوع الأسرار التي اطلع عليها وطبيعة اختصاصات الوظيفة فقد تقتصر على الجهات التي لا صلة لها بالإدارة التي يعمل بها الموظف، وقد تمتد لتشمل جميع جهات الإدارة بما في ذلك العاملون فيها وزملاء الموظف ورؤساؤه الإداريون، بل إن نطاق الالتزام بالكتمان قد يتسع ليشمل القضاء بالنسبة إلى بعض الأسرار ذات الأهمية البالغة كالأسرار العسكرية والأمنية.

رابع عشر: ثمة تشريعات متعددة ذات صلة بالالتزام الموظف بكتمان أسرار الوظيفة مثل قانون حماية أسرار الدولة ووثائقها وقانون حق الوصول إلى المعلومات اللذين استثنيا عدداً كبيراً من المعلومات والوثائق من الكشف بوصفها أسراراً، وقد جاءت هذه الاستثناءات على درجة من الشمول والاتساع؛ بحيث أصبحت السرية هي الأصل وحق الاطلاع هو الاستثناء.

خامس عشر: إن مخالفة الموظف العام للالتزام بالكتمان يمكن أن يرتب مسؤوليته التأديبية والمدنية والجزائية فضلاً عن جواز تحقق مسؤولية الإدارة ذاتها بما في ذلك بطلان ما تصدره من قرارات مستندة إلى معلومات سبق إفشاؤها. وفي ضوء ما تقدم نوصي بما يلي :

أولاً: تحديد معنى السر الوظيفي في مجال الوظيفة العامة سواء كان هذا السر يتعلق بالمصلحة العامة أم بمصلحة الأفراد، وإيراد نص صريح في نظام الخدمة المدنية يحظر على الموظف العام إفشاء أسرار الوظيفة العامة.

ثانياً: انسجاماً مع التزامات الأردن بوصفه إحدى الدول الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبما أن المشرع الأردني لم يزل يعتبر أن الأصل في أعمال الإدارة هو السرية، وأن العلانية ما هي إلا استثناء يرد على هذا الأصل، فإننا ندعوه إلى قلب هذه القاعدة بما يجعل العلنية والشفافية هي الأصل في أعمال الإدارة، وحصص السرية في أضيق نطاق ممكن بما لا يتجاوز المعلومات والبيانات والوثائق المتعلقة بأمن الدولة والدفاع الوطني والحياة الخاصة للأفراد.

ثالثاً: ندعو المشرع والقضاء الأردنيين إلى اعتبار إخلال الموظف العام بواجب الكتمان وإفشاء أسرار الوظيفة العامة بالتحديد الذي أوضحناه في الفقرة السابقة، صورة من صور جرائم الفساد الإداري بما يترتب على ذلك من آثار.

رابعاً: لا بد من التوفيق بين التزام الموظف بكتمان أسرار الوظيفة العامة وحقه الدستوري في التعبير عن الرأي أو توجيه النقد بأي من الوسائل المشروعة وألا تصدر هذه الحقوق والحريات باسم المحافظة على السرية الإدارية.

خامساً: لا مجال في اعتقادنا لأعمال هذا الحظر إذا كان ما أدلى به الموظف يكشف أو يساعد على الكشف عن أفعال تدخل في باب الفساد الإداري أو المالي داخل الجهة الإدارية التي يعمل لديها على أن يتبع في ذلك الإجراءات القانونية السليمة، بل إننا نعتقد بضرورة تشجيع الموظف على هذا السلوك

لما فيه من فائدة للصالح العام، وذلك من خلال منحه محفزات مادية ومعنوية.

سادساً: لا بد من مراعاة الموازنة بين التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة وما حصل من تطورات حديثة على وسائل الإدارة وأعمالها وأهدافها، وبخاصة تأكيد مبدأ الشفافية الإدارية وحقوق الأفراد في الحصول على المعلومات ولاسيما أن هذا الحق قد ضمنه العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

سابعاً: بالنظر إلى ما يتضمنه كل من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة وقانون حق الوصول إلى المعلومات من استثناءات توسع من نطاق السرية في أعمال الدولة إلى الحد الأقصى مما يتناقض مع مبادئ الشفافية والكشف الأقصى عن المعلومات التي تتعلق بالإدارة، ومع حق الأفراد والمجتمع في الاطلاع، نرى ضرورة إعادة النظر في هذين القانونين بما يحقق التوافق بين مقتضيات حماية الأمن الوطني من جهة وحق المجتمع في المعرفة ومبادئ الشفافية الإدارية من جهة أخرى، وكذلك وضع القواعد القانونية اللازمة لتنظيم عملية الكشف عن الأسرار التي تحويها الوثائق المحمية بما يسمح بالكشف عن أقصى ما يمكن كشفه من الوثائق والمعلومات التي تهم المواطن ولاسيما تلك التي مضى على حفظها فترة طويلة كأن تكون (عشرين سنة) مثلاً.

ثامناً: توسيع النطاق الشخصي للالتزام بكتمان أسرار الوظيفة العامة؛ بحيث لا يقتصر على الموظف العام بالمعنى الدقيق لهذا المصطلح في القانون الإداري بل يجب أن يشمل كل مكلف خدمة عامة وكل من ارتبط بعمل مع الإدارة لخطورة هذا الالتزام ولمساسبه بالمصلحة العامة من جهة وبمصالح الأفراد من جهة أخرى.

تاسعاً: إن تحديد ما هو سري يجب أن يتم بنص تشريعي صريح، ولا يجوز أن يترك لتقدير الجهة الإدارية التي تميل إلى توسيع نطاق السرية باستمرار؛ لما يمثله ذلك من خروج على مبدأ الشفافية الإدارية، وعلى حق الأفراد في الاطلاع وحريتهم في الوصول للمعلومات.

عاشراً: إخضاع ما تتخذه الإدارة من قرارات بشأن سرية أي بيان من البيانات أو أية وثيقة من الوثائق في ظل أي قانون يجيز لها ذلك لرقابة القضاء، وذلك بإتاحة الحق لأصحاب الشأن في الطعن بالقرارات الإدارية الصادرة في هذا الخصوص أمام محكمة العدل العليا ضماناً لحقوقهم على أن تعد من القضايا المستعجلة.

حادي عشر: بغية تقليص نطاق السرية الإدارية ما أمكن، ولضمان تحقيق مصلحة الإدارة والموظفين العموميين والأفراد على حد سواء وتنفيذاً لالتزامات الأردن بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وحيث إن الإدارة غير ملزمة ببيان وجه السرية في معلومة أو وثيقة ما عندما تتخذ قراراً بسريتها أو عند إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف بداعي إفشائه أسرار الوظيفة، فإننا ندعو الإدارة إلى تسبب قراراتها هذه تسبباً واضحاً ومحدداً ببيان وجه السرية في المعلومة أو الوثيقة، والإشارة إلى النص القانوني الذي أضفى عليها هذه الصفة، أو الاعتبار التي أملت على الإدارة اعتبارها سرية ليتسنى للأفراد أو للموظفين ذوي العلاقة معرفتها والاقترناع بها أو مناقشتها ودحضها عند الطعن بها، وتسهيلاً لمهمة القضاء في رقابتها. فلم يعد مجدياً الاكتفاء بالتسبب العام؛ أي التذرع بالسرية على إطلاقها. كما ندعو المشرع الأردني إلى قلب المبدأ المعمول به حالياً والخاص بالتسبب؛ بحيث يصبح التزام الإدارة بتسبب قراراتها هو الأصل، وبخاصة تلك التي تضر بحقوق الأفراد، وعدم التسبب؛ استثناءً وارد على هذا الأصل، ويحدد بحالات معينة ينص عليها المشرع.

ثاني عشر: إن التزام الموظف العام السلبي بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة، يجب أن يقابله التزام إيجابي من قبل الإدارة بكتمان تلك الأسرار، وذلك بتوفير أقصى ما يمكن من ضمانات مادية وقانونية لأمن المعلومات والوثائق للحفاظ على سريتها ومواجهة احتمالات اختراقها، لما ينطوي عليه ذلك من تهديد خطير للأمن العام من جهة ولحقوق الأفراد من جهة أخرى.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

مصادر البحث

أولاً - باللغة العربية:

المراجع الشرعية:

- ١ - القرآن الكريم.
- ٢ - سنن أبي داود سليمان بن الأشعث بن اسحق الأزدي السجستاني، ج ٤، دار الفكر.
- ٣ - فتح الباري شرح صحيح البخاري شهاب الدين أحمد بن علي بن حجر العسقلاني، ج ١١، دار المعرفة، بيروت، ١٣٧٩ هـ.

المراجع القانونية:

- ١ - د. خالد خليل الظاهر، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠٠٥.
- ٢ - د. خالد خليل الظاهر، نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام، ط ١، دار المعراج، الرياض، ٢٠٠٠.
- ٣ - د. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٤ - د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٥ - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٦ - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٧ - د. صباح مصباح محمود السليمان، الحماية الجنائية للموظف العام، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.
- ٨ - د. عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، جامعة الكويت، ١٩٨٣.

- ٩ - د. عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، الكويت، السنة لعاشرة، العدد الرابع، ديسمبر (كانون الأول) ١٩٨٦.
- ١٠ - د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٩.
- ١١ - د. عزيزة الشرقاوي، مساءلة الموظف العام في الكويت، جامعة الكويت، ١٩٩٧.
- ١٢ - د. علي أحمد عبد الزعبي حق الخصوصية في القانون الجنائي، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٦.
- ١٣ - د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٣.
- ١٤ - د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر عمان، ٢٠٠٢.
- ١٥ - د. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، بغداد، ١٩٨٥.
- ١٦ - د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ١٧ - عمر محمد بن يوسف، أشهر المبادئ المتعلقة بالإنترنت في القضاء الأمريكي، دار أكاكوس للنشر، ٢٠٠٤.
- ١٨ - د. غنام محمد غنام، الحماية الجنائية لأشخاص الأفراد لدى الموظف العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
- ١٩ - غنام محمد غنام، الحماية الإدارية والجنائية للأشخاص عند تجميع بياناتهم الشخصية في أجهزة الكمبيوتر. مجلة الأمن والقانون، تصدر عن أكاديمية شرطة دبي، السنة ١١، العدد ٢ يوليو (تموز) ٢٠٠٣.
- ٢٠ - د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، لم يذكر دار النشر، ١٩٩٨.

- ٢١- د. فواز صالح، المبادئ القانونية التي تحكم الأخلاقيات الحيوية، مجلة الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة ١٩، العدد ٢٢، يناير ٢٠٠٥.
- ٢٢- د. ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، العددان ١-٢، المجلد ١٧، سنة ١٩٧٥.
- ٢٣- د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٢٤- د. محمد عبد الواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٢٥- د. محمد عبد المجيد البيدي، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٢٦- د. محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٢٧- محمود شيت خطاب، دروس في الكتمان من الرسول القائد، دار الإرشاد، بيروت، ١٩٩٣.
- ٢٨- د. ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- ٢٩- مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين، ط ١، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، لم يذكر تاريخ النشر.
- ٣٠- د. موسى مصطفى شحادة، حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة (دراسة تحليلية للقانون الفرنسي رقم ٣٢١ - ٢٠٠٠ الصادر في ١٢ أبريل ٢٠٠٠) مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة ٢٩، العدد ٤، ديسمبر ٢٠٠٥.
- ٣١- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة عمان، ٢٠٠٩.

٣٢- د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة.

٣٣- يحيى شقير، قراءة في مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، بدون معلومات نشر.

ثانياً - باللغة الفرنسية:

- 1 - Aubey, J.m et Ader Ducos, Droit administrative, paris, Dalloz 1967.
- 2 - Groseade, J, l'obligation de discretion professionnelle du fonctionnaire, R A 1977.
- 3 - peiser costave, Droit de la fonction publique 7ed Dalloz 2003.
- 4 - plantey, lain, Traite pratique de la fonction publique, LGS, Paris- 1977.
- 5 - prieur michel, Droit de l' environnement, 4ed, Dalloz 2001.
- 6 - Waline, M. Traite de droit administratif, Paris- 1957.
- 7 - Waline, M. L Obligation de discretion professionnelle de fonctionnaires, R.D.P.1953.

ثالثاً - التشريعات:

- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
- قانون البيانات لسنة ١٩٥٢.
- قانون الإثبات المصري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٩.
- القانون المدني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦.
- قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
- قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.
- قانون ديوان المظالم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨.

- قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.
- قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم ٥٠ لسنة ١٩٧١.
- قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤.
- قانون الخدمات البريدية رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٧.
- قانون الإحصاءات العامة المؤقت رقم ٨ لسنة ٢٠٠٣.
- قانون المطبوعات والنشر رقم ٨ لسنة ١٩٩٨.
- قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦.
- قانون غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧.
- نظام وحدة مكافحة غسل الأموال رقم ٤٠٠ لسنة ٢٠٠٩.
- نظام هيئة تنظيم الطيران المدني رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦.
- نظام هيئة مكافحة الفساد رقم ٩٢ لسنة ٢٠٠٧.
- نظام الخدمة المدنية لسنة ٢٠٠٧.
- تعليمات هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٧.