

جامعة البحرين

قسم القانون العام



كلية الحقوق

الحماية الجنائية لمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون العام
(القانون الجنائي)

إعداد

إسلام عبدالرحمن محمد غنيم
الرقم الجامعي : 20115273

إشراف

د. سعد صالح شكطي الجبوري
أستاذ القانون الجنائي المشارك
جامعة البحرين

مملكة البحرين
مارس 2018م

"رَبِّ قَدْ آتَيْتَنِي مِنَ الْمُلْكِ وَعَلَّمْتَنِي مِنْ تَأْوِيلِ الْأَحَادِيثِ ۚ فَاطِرَ
السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ أَنْتَ وَلِيِّي فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ ۚ تَوَفَّنِي مُسْلِمًا
وَأَلْحِقْنِي بِالصَّالِحِينَ"

سورة يوسف، الآية ١٠١

صدق الله العظيم



جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام/ الخاص

برنامج الماجستير

نموذج رقم (2)

صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب اسلام عبدالرهن فنييم رقم جامعي 20115273 الأطروحة
التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الماجستير في (القانون العام) والمعنونة
(الحماية كمناسبة لمعارفاته وثائق الأدلة في
التشريع البحريني والمقارن)
وذلك في يوم الخميس الموافق ٢٠١٨/١٢/٢٢
وتوصي اللجنة بمنحه درجة الماجستير، بتقدير A-

(لجنة المناقشة)

التوقيع

الاسم

د. محمد صالح عكطر مشرفاً
د. محمد عبد الرحمن صالح ممتحناً خارجياً
د. محمد رضا الهنتي ممتحناً داخلياً
الختم



(استمارة إبداع البحث)

اسم الباحث: إسلام عبد الرحمن بن غنيم
عنوان البحث: الحماية الجنائية لمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن
سنة النشر: ٢٠١٨

الكلية: الحقوق البريد الإلكتروني: islamghunaim@yahoo.com
القسم: القانون العام رقم الاتصال: 39556368

إقرار الباحث بالموافقة على الشروط التالية:

يحق لجامعة البحرين إتاحة وتوفير الرسالة أو الأطروحة المذكورة أعلاه في مكتبة الجامعة أو من خلال موقع الحاوية العلمية للجامعة أو على نطاق أوسع في الخارج؛ كما ويمكن إعادة طباعة الرسالة إذا اقتضت الحاجة لذلك أو رقماتها مع إتاحتها على شبكة الأنترنت وذلك حسب تقدير إدارة الجامعة.

تنطبق هذه الشروط على جميع النسخ بما في ذلك النسخ الإلكترونية

تعتبر هذه الرسالة أو الأطروحة من المواد المحمية والتي تخضع إلى حقوق النشر والتأليف، ولا يجوز نشر أي اقتباس من الرسالة بدون توثيق المصدر.

توقيع الباحث: [Signature] التاريخ: ٢٠١٨ / ٥ / ٢٤

ملخص الدراسة

نظراً لخطورة المساس بمعلومات ووثائق الدولة بأي طريقة لحساسيتها وللاثار الوخيمة التي قد يخلفها ذلك المساس من عواقب قد لا يدرك عقابها في بعض الأحيان، فقد اتجهت العديد الدول مؤخراً إلى إصدار تشريعات خاصة تفرد تنظيمياً تشريعياً مفصلاً ومحكماً لكفالة الحماية القانونية الشاملة قدر الإمكان لمعلومات ووثائق الدولة، لتوضح وتعرف ماهية تلك المعلومات والوثائق وعناصرها، وتقسيماتها، وتبين فيما بعد أحكام المسؤولية الجنائية الناشئة عن الإخلال بأوجه الحماية المقررة قانوناً لها، وعليه يمكن القول أن الشارع الجنائي في مختلف الأنظمة القانونية قد أدرك عدم كفاية النص التجريمي العام المنصوص عليه في غالبية قوانين العقوبات والمتعلق بتجريم إفشاء السر المهني في إطار حرصه على كفالة الحماية القانونية الكاملة لمعلومات الدولة ووثائقها، فعلى الرغم من أن التزام الموظف العام بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية يجد مصدره في كل من القانون الإداري والجنائي، حيث كانت ومازالت جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة هي أشهر أنواع الجرائم الواقعة على معلومات الدولة ووثائقها، إلا أنها ليست الجريمة الوحيدة التي بالإمكان أن تتخذ من معلومات ووثائق الدولة محلاً لها، فقد أصبحت الدول طرفاً مجنياً عليها في العديد من الجرائم التي تمس ما لديها من معلومات ووثائق، وهو ما سنتناول أحكامه تفصيلاً في متن هذه الدراسة.

وفي هذه الدراسة سنقتصر في إطار تناول موضوعاتها على الخوض في أعماق الحماية الجنائية فقط كوجه من أوجه الحماية القانونية المقررة بشأن معلومات ووثائق الدولة، دون أن ندخل في تفاصيل هذا الموضوع من زاوية القانون الإداري الذي تشبعت به المكتبة القانونية، ودون أن نقصر ونركز على الحماية الجنائية لأسرار الدولة من جانب أسرار الدفاع والجرائم الواقعة على الدولة من جهة الخارج المرتبطة بأسرار الدفاع والأمن والتي امتلأت كذلك بها أرفف المكتبة القانونية، وإن كان سياق الدراسة يقتضي بالضرورة أن نخرج على تلك الموضوعات من باب الإشارة إليها ولو بشكل يسير حتى نتقادر سهام النقد من قصور أو ما شابه في هذا الجانب. وختاماً فقد أردنا أن ندلو بدلونا في ظل ثنانيا هذه الدراسة ونجتهد في تحليل مسائل جديدة ذات صلة بموضوع الدراسة، فضلاً عن البحث في التأصيل القانوني لعدد من الجرائم المستحدثة من قبل التشريعات الحديثة التي ظهرت مؤخراً لتسبغ الحماية القانونية على معلومات ووثائق الدولة، مع التطرق إلى بيان مدى إمكانية المساس بمعلومات ووثائق الدولة من الناحية المعلوماتية، آملين أن تكون هذه الدراسة دراسة متكاملة الأركان في هذا الشق من القانون الجنائي، بأن تعود بالفائدة في الختام على كل من امتد بصره إلى صفحاتها ولو بالنزر اليسير - والكمال لله وحده، وهو ولي التوفيق والرشاد.

الإهداء

- ❖ إلى من وضع قدمي على طريق العلم ووجه خطاي نحو مساري التميز والتفوق،
أستاذي ومعلمي وصديقي، والدي – المحامي الجليل عبدالرحمن غنيم أطل الله في
عمره .
- ❖ إلى من هي الجنة تحت قدميها، نبع الحنان، التي دون رضاها ودعائها لما وصلت إلى ما
وصلت إليه ولما كتب لهذه الدراسة أن ترى النور – أُمي الحبيبة أطل الله في عمرها
- ❖ إلى وطني الصغير، أغلى ما أملك، زوجتي وبجوارها ابنتي جنة.
- ❖ إلى أخي وأختي اللذان عليهما استند.
- ❖ إلى أصدقائي وجميع أفراد عائلتي .
- ❖ إلى كل العاملين والباحثين والدارسين في المجال القانوني والعدلي.
- ❖ وإلى كل من تقلد شرف الوظيفة العامة ولواء خدمة الوطن.

أهدي هذه الدراسة...

الباحث

صفحة الشكر

من منطلق أن من لا يشكر الناس لا يشكر الله، فإنه لا يسعني وقبل أن استهل مشوار البحث في مفردات وعناوين هذه الرسالة العلمية، سوى أن أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى جميع أساتذتي في كلية الحقوق بجامعة البحرين اللذين حظيت بشرف الانضمام إلى صفوفهم الدراسية في مرحلتي البكالوريوس والماجستير - لا سيما أساتذة قسم القانون العام بالكلية.

وفي هذا المقام، لا يفوتني أن أخص بالشكر والامتنان أخي الدكتور سعد صالح الجبوري الذي تفضل مشكوراً بقبول الإشراف على هذه الرسالة، والذي دائماً ما كان يجلني بأدبه وتواضعه وكرم أخلاقه، والذي بحق لم يتوانى أو يتأخر أبداً في تقديم المشورة والنصح اللازمين منذ مرحلة إعداد الخطة البحثية وحتى الانتهاء من كتابة الدراسة، تاركاً لي القدر الواسع من الحرية أثناء عملي البحثي دون قيود تذكر والتي إن وجدت فكانت بلا شك تصب في مصلحة هذا العمل الأكاديمي حتى يظهر إلى القارئ بالصورة التي تليق به.

كما لا يفوتني كذلك أن أتقدم، بوافر آيات الشكر والامتنان إلى سعادة المستشار يوسف خلف رئيس مكتب المستشارين القانونيين بمجلس التنمية الاقتصادية ومكتب النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء، على إفساحه المجال الوافي لي لإتمام كتابة هذه الرسالة عبر منحي الوقت والحرية الكافيين لمباشراتها دون أن يكون وجودي في أوقات العمل عائقاً عن أداء وإتمام عملي البحثي على النحو المطلوب.

ولا يمكنني أن أنسى توجيه الشكر الجزيل إلى الأستاذ إبراهيم عاشور المحامي لدى شركة مصر للتأمين الذي لم يتوانى لحظة عن تزويدي بالمراجع القانونية المتعلقة بموضوع الرسالة، الأمر الذي سهل علي الكثير واختصر علي مشقة قطع أميال من السفر للحصول على تلك المراجع التي كان لها الدور البارز في إثراء مضمون الدراسة وجودتها.

وأخيراً لا يسعني سوى أن أتقدم أيضاً إلى خبير اللغة العربية الأستاذ أحمد رمضان بكامل الشكر والتقدير على ما بذله من جهود مضيئة في سبيل مراجعة هذه الدراسة من الناحيتين الإملائية والنحوية، وهو ما كان له الأثر البالغ في خروجها بالصورة المشرفة من الناحية اللغوية.

فكان لما تقدم جميعه الدور البارز في خروج هذه الرسالة العلمية في صورتها الماثلة بعد أن كانت مجرد فكرة تصول وتجول في ذهن باحث محب لموضوعات فرع القانون العام بوجه عام والقانون الجنائي بشكل خاص.

فشكراً لكم جميعاً ...

الباحث

المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف الخلق وسيد المرسلين نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

أود أن استهل الحديث عن موضوع هذه الرسالة العلمية باعتراف مفاده أنني لم أتردد كثيراً ولم أدخل في معترك الاختيار بين متعددات عندما حان موعد اختيار العنوان كأول خطوات إعداد الرسالة، نظراً لما قد لامسته من خلال تجربتي العملية في حكومة مملكة البحرين من مشكلات وتساؤلات لطالما كانت تثير حبال أفكاري نتيجة لما كان يقع تحت يدي وأيدي زملائي الموظفين في سائر مفاصل الجهاز الحكومي من مستندات و وثائق وكذلك ما كان يمر على مسامعنا من معلومات تخص عمل الدولة تحمل مضامين غالبيتها طابع السرية، فأدركت أهمية أن أتطلى بالبسالة بأن أخوض في غمار هذا العالم المتسم بالغموض وأتحدث هنا عن عالم معلومات ووثائق الدولة لا سيما السرية منها عبر البحث في التنظيم القانوني الجنائي لها، وصولاً بإذن الله إلى دراسة تضيف إلى المكتبة القانونية الوطنية والخليجية والعربية جديداً يحمل في طياته الإجابة على العديد من التساؤلات وتناقش موضوعات جديدة لم تناقشها الدراسات السالفة في هذا المجال، لتستفيد منها الحكومات ولتكون مرجعاً لكل باحث أو مفسر أو قاض أو محام صادفته مسألة ما أو مشكلة قانونية في موضوع ذي طابع جنائي يتعلق بمعلومات ووثائق الدولة، خاصة في ظل ندرة المراجع والمؤلفات التي تناولت هذا الموضوع من الناحية الجنائية، وكذلك في ظل الطفرة التشريعية والتي تمثلت في صدور التشريعات الحديثة المعنية بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة، تنظيمياً يكفل لها الحماية من أيادي العبث والشر.

حيث أن مما لا شك فيه بأن الوظيفة العامة شرف كبير لمن يتقلد أعباءها، فقبل أن تعدو تلك الوظيفة مجرد عمل يؤديه الفرد ويقابله أجر، تعد في جوهرها تكليف لخدمة وطن، يظفر بحمل لوائها من تضع فيه الدولة ثقتها كل حسب اختصاصه أو خبراته.

إذ إن الموظف العام وهو في صدد ممارسته لأعمال تلك الوظيفة العامة يعد بمثابة أداة الدولة ووسيلتها في تنفيذ سياساتها المختلفة في كافة المجالات، وعلى الرغم مما قد يقدر أعمال الوظيفة العامة من روتين قد يقتل الإبداع لدى الموظف العام نظراً لوحدة وتكرار الأعمال المنوطة بهذا الموظف والتي يؤديها يومياً بنفس الأسلوب والطريقة في غالبية الأحيان، إلا أن هذا الشخص الذي قررت الدولة

منحه لواء وشرف خدمتها تقتضي طبيعة عمله وإن كانت تتصف بالروتينية، أن يكون مستودعاً للعديد من الأسرار الخاصة بالجهة الحكومية التابع لها، والواقع أن تلك الأسرار على شقين، منها ما يخص الأفراد المتعاملين مع الجهة الإدارية ومنها ما يتعلق بمصالح الدولة والتي ارتأت اخفائها عن العامة، حتى تتمكن من تأدية أعمالها على أتم وجه دون أن تكون هنالك ثمة معوقات تعطل أداءها لمهامها على النحو المنشود.

متى كان ما تقدم، وكانت التشريعات في مختلف دول المعمورة تقر للموظف العام وهو في صدد أدائه لأعمال الوظيفة العامة حقوق وامتيازات لكونه أحد رجال الدولة العاملين لديها والمنفذين لبرامجها، فإنه وفي الوقت ذاته قد أحاطت تلك التشريعات المنظمة لأحكام العاملين في الحكومات، الموظف العام بسياج من الالتزامات الوظيفية يترتب على مخالفته لها عمداً أو إهمالاً إثارة المسؤولية التأديبية في مواجهته، تلك المسؤولية التي قد تمتد لتصل إلى أعلى درجاتها ومستوياتها بنشوء المسؤولية الجنائية عن تلك المخالفات الإدارية متى ما كان لها من شق جنائي في ظل ما هو مقرر قانوناً من أحكام تتعلق بالتجريم والعقاب.

وغني عن البيان، إن اهتمام الدول بوضع قيود على موظفيها بالمحافظة على وثائق الدولة ومعلوماتها وعدم إفشاء ما يقع تحت سلطتهم من أسرار بسبب وظائفهم ليس أمراً حديثاً وليد هذا القرن، إذ عرفت وأدركت الحضارات القديمة كالحضارة الرومانية والحضارة الإغريقية، وكذلك الحضارة الفرنسية القديمة أهمية كتمان أسرارها العامة عن الغير خوفاً منها على مصالحها. كما اهتمت الشريعة الإسلامية الغراء بذات الموضوع فحرمت التجسس، وكان لأسرار الدولة الإسلامية وضرورة المحافظة عليها شأن هام في سبيل تحقيق أهدافها الدولية الإسلامية ومآربها التوسعية عبر الفتوحات التي سطرها التاريخ.

وتجدر الإشارة إلى أن التزام الموظف العام بالحفاظ على ما يعهد إليه من وثائق ومعلومات سواء اتسمت بطابع السرية أو لم تتسم بهذه الصفة، يعد في حقيقة الأمر أحد أهم الالتزامات الوظيفية التي يتعين عليه التقيد بها نظراً لما قد يترتب على المساس بوثائق الدولة ومعلوماتها عبر محاولة خلع صفة السرية عنها إلى الغير الذي لا شأن له بها أو إلى العامة عبر المساس بها بأي صورة غير مشروعة حددها القانون من شأنه إحداث أضرار قد تمس بأمن الدولة ومصالحها بدرجات متفاوتة تعتمد على

درجة تلك الأسرار وطبيعتها التي كانت محلاً للإفشاء أو الائتلاف أو السلوك غير المشروع الواقع عليها.

إذ لطالما كانت أسرار الدولة فريسة ووجبة دسمة يسعى الأفراد والجهات إلى الظفر ولو بجانب بسيط منها في كل الأوقات وعبر مختلف العصور، ففي زمن الحرب يسلط الضوء دائماً على وثائق الدفاع السرية كونها مصدر النصر ومفتاحه لأي من طرفي المواجهة، أما في زمن السلم يتهاافت العامة نحو معرفة ولو بصيص مما يدور من مناقشات ومداولات داخل أروقة الجهاز الإداري للدولة سعياً للوصول إلى معلومة أو وثيقة تكشف عما في جعبة الدولة من أسرار نظراً لارتباط مضمون تلك الأسرار بشئون الأفراد والتي من شأنها أن تؤثر في مجرى حياتهم اليومية، ومن ثم يكون الوصول لتلك الأسرار بمثابة سلعة قيمة تتناولها ألسنتهم عبر أحاديثهم فيتداولونها فيما بينهم تارة ويحرفونها تارة أخرى، وسواء كان ذلك كله غايته إشباع غريزة الفضول والاستطلاع الكامنة في النفس البشرية أو كان ذلك بهدف تحقيق غايات أو مآرب خاصة، فإن النتيجة في النهاية واحدة، عنوانها دق إنذار الخطر على سلامة الدولة ومصالحها.

أهمية الدراسة

إن عنوان الدراسة كاف في حد ذاته للنطق والدلالة على أهميتها. فلما كان للإنسان فضول وشغف فطري دائم ومستمر لا ينفك عنه لمعرفة المجهول الخفي الغائب عن مداركه بوجه عام سواء كان هذا المكتوم والمجهول يخص فرد من الأفراد أو له شأن بالدولة بأسرها، ولما كان من المعلوم أن أسرار الدولة ليست بسواء فهي تأخذ عدة تقسيمات وتصنيفات بحسب طبيعتها وأهميتها، وأياً كان نوع وطبيعة معلومات ووثائق الدولة سرية كانت أو لم تكن كذلك فإنها دائمة ما تكون محط اهتمام كبير لدى الجميع، فمن منا ليس له ذلك الفضول أو الهاجس ولو كان على قدر ضئيل لمعرفة بعض من أسرار الدولة في أي مجال من المجالات؟

ومن ثم كان لموضوع الحماية الجنائية لمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن أهميته وخصوصيته لعدة أسباب، ذلك أنه وباستقراء الدراسات العربية القانونية في هذا الشأن يتضح لنا شح وندرة المصادر التي تناولت هذا الجانب من الموضوعات من زاوية القانون الجنائي، إذ إن معظم من قرروا الخوض في غمار هذا الميدان من البحث هم أساتذة وفقهاء القانون الإداري، إذ تجدر الإشارة

في هذا المقام إلى أن المكتبة القانونية العربية والخليجية تكاد لا تحتوي بين أرففها سوى على مؤلف أو اثنين في مجال القانون الجنائي تناولوا على نحو تفصيلي موضوع أسرار الدولة في ظل التشريعات الحديثة التي صدرت لتنظم أحكام هذه الطائفة من الأسرار، بل لم نجد على الصعيد الوطني مؤلفاً واحداً تحت عنوان الحماية الجنائية لمعلومات ووثائق الدولة، فالمكتبة القانونية البحرينية على وجه خاص تكاد تخلو من دراسة علمية مقارنة في هذا الشأن، ومن هنا أردنا أن تكون هذه الدراسة متممة ومكملة لما قد بدأه السابقون على مستوى الوطن العربي في هذا المجال، وفي ذات الحين مطورة ومواكبة لكافة التطورات التي شملت هذا الجانب الهام من حياة الدول المرتبط بمعلوماتها ووثائقها، كل ذلك في إطار مقارنة التشريع البحريني بعدد من التشريعات حديثة العهد في مجال تنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة.

مشكلة الدراسة

في إطار موضوعنا هذا " الحماية الجنائية لمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني - دراسة مقارنة" يمكن القول بأن مشكلة الدراسة تكاد تكون واضحة ساطعة، وتنطلق بشكل أساسي مما يعتري التشريعات المعنية بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة من خلل وقصور في العديد من المسائل ذات العلاقة، فضلاً عن الخلل الحاصل بشأن تطبيق نصوص تلك التشريعات، بل أنه لا نبالغ في القول بأن مشكلة هذه الدراسة تبلغ درجة من التعقيد إذا ما تمعنا بعض الشيء في مفردات العنوان.

إذ يتضح للقارئ بأننا بصدد مواجهة بين حق والتزام، حق مفاده كفالة الدولة لكل أو بعض الأفراد المنضوين تحت سيادتها الحق في الوصول إلى المعلومات، يقابله التزام موجه من نفس تلك الدولة إلى العاملين بها من موظفين بعدم إفشاء الأسرار التي وصلت إلى علمهم بسبب تقلدهم لأعباء الوظيفة العامة وإلا حلت بحقهم المسائلة الإدارية التأديبية ولربما الجنائية الجزائية إن لزم الأمر.

وعلى صعيد آخر، فإن من المتعارف عليه على صعيد ممارسة الموظف العام لمهام الوظيفة العامة الموكلة إليه من الدولة أنه يتمتع بثمة حقوق ويقع على كاهله في المقابل التقيد بثمة التزامات في سبيل تلك الممارسة للوظيفة العامة، ولما كان للموظف العام حق في التعبير عن رأيه داخل المرفق العام وخارجه، وكان هذا الحق هو الآخر يقابله التزام فرض عليه منذ تقلده لمهام وظيفته العامة يعرف بالالتزام بالكتمان لما يقع تحت بصره من أسرار، الأمر الذي يجعل الموظف العام في حيرة من أمره.

تساؤلات الدراسة

بالتمتع في طبيعة المشكلة التي يثيرها موضوع هذه الدراسة، يمكن القول بأن أهم وأبرز التساؤلات التي ستجيب عليها الدراسة تتمحور في الآتي:

- ١- إلى أي مدى يرتبط حق الدولة بكفالة حق الأفراد في الوصول إلى المعلومات، بالتزامها بكتمان بعض تلك المعلومات التي تحوزها عنهم؟ أي بعبارة أخرى، متى يمكن للدولة أن تلتزم بالكتمان على الرغم من التزامها القانوني والسياسي بالشفافية، وما هي الآثار المترتبة على ذلك؟
 - ٢- متى يمكن للأمين على معلومات ووثائق الدولة أن يفشي كل أو بعض تلك الأسرار على الرغم من تسليط الدولة لسيفها بالمساءلة على رقابته في حالة الإفشاء؟
 - ٣- ما هي حدود ممارسة الموظف العام لحقه في التعبير عن آرائه في ظل وجود هذا الالتزام الوظيفي بالكتمان؟ وما هي حدود مسؤوليته الإدارية والجنائية في هذا الصدد؟
 - ٤- هل الموظف العام وحده فقط من يمثل محل المساءلة الجنائية في الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة؟
 - ٥- هل الحماية الجنائية لمعلومات ووثائق الدولة تقتصر فقط على حماية ما بها من أسرار من الإفشاء؟
 - ٦- ما هي مسؤولية القادة السياسيين عن الإخلال بواجب المحافظة المقرر قانوناً بشأن معلومات الدولة ووثائقها؟
 - ٧- هل من الممكن أن تتدرج الجرائم الواقعة على معلومات ووثائق الدولة تحت تصنيف الجرائم المعلوماتية؟
 - ٨- كيف يمكن للعاملين في المجال العدلي والقانوني الانتهاء إلى التكييف القانوني السليم للوقائع التي تشكل جرائم ماسة بمعلومات ووثائق الدولة خاصة في ظل تشابه تلك الوقائع بين عدة قوانين وتناثر النصوص التجريبية واختلاف المواد العقابية؟
- كل تلك التساؤلات المذكورة وأكثر هي من دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع المليء بالأسرار في حد ذاته، وساهمت في بلورة أركانه وعناصره في مخيلتنا، على أمل أن يوفقنا الله وأن يهيئنا إلى الإجابة عليها وفك عنصر الإشكال عنها قدر المستطاع.

منهج الدراسة

ارتكزت دراستنا لموضوعنا هذا على عدة مناهج متعارف عليها في ميدان البحث العلمي. يأتي في مقدمة هذه المناهج المنهج التحليلي الاستنباطي حيث سنتعرض إلى تحليل الأحكام القانونية الكلية للعديد من النصوص التجريبية وخاصة ما جاء من أحكام كلية عامة في نصوص التشريعات الخاصة المنظمة لأحكام معلومات ووثائق الدولة لنتوصل إلى جزئيات هذه الأحكام ونثبت أن هذه الجزئيات ماهي إلا تطبيقات للقواعد الكلية العامة الواردة في تلك النصوص القانونية، مع التعرض لتحليل تلك النصوص الجنائية وبيان ما بها من محاسن ومثالب بغية الوصول إلى نتائج وتوصيات تعود بالفائدة على المجتمع ونثري المكتبة القانونية العربية ولا سيما البحرينية.

وأخيراً يتضح من عنوان الدراسة بأنها دراسة مقارنة تستند على المنهج المقارن، حيث أردنا أن نضع التشريع البحريني في إطار تنظيمه لأحكام الحماية الجنائية لمعلومات ووثائق الدولة موضع المقارنة مع كلاً من التشريع الأردني، والسعودي، والعُماني، والسبب لاختياري لهذه التشريعات لتكون محلاً للمقارنة في مواجهة التشريع البحريني الوطني، يأتي من منطلق صدور تشريعات خاصة في تلك الدول تُعنى بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة على غرار ما صدر في مملكة البحرين من تشريع مماثل في عام ٢٠١٤، مما سيساعدنا انتهاءً في الوصول إلى نتائج وتوصيات هامة في خاتمة هذه الدراسة.

تعريفات الدراسة

في سياق تناول موضوعات هذه الدراسة يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المبيّنة قرين كل منها، ما لم يقتض سياق النص خلاف ذلك:

القانون: القانون الصادر في مملكة البحرين رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

خطة الدراسة

لم يكن الوصول لخطة بحث هذه الدراسة بالأمر اليسير، حيث لم يكن الطريق إلى تلك الخطة معبداً نظراً لتعقيد عناصر مشكلة الدراسة على النحو السالف بيانه من جانب ولندرة مراجع الدراسة من جانب آخر، إلا أنه وبعد مجهود ذهني ليس بالهين استغرق بضعة أشهر، يمكن القول بأن الخطة الآتية تعد الخارطة الأمثل التي سنتناول من خلالها موضوعات وعناصر هذه الدراسة وذلك من خلال فصل تمهيدي يعقبه بابين على النحو التالي:

الفصل التمهيدي: الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

المبحث الأول: ماهية الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

المبحث الثاني: شروط وضوابط الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

الباب الأول: ماهية معلومات ووثائق الدولة والمكلفون بحمايتها

الفصل الأول: ماهية معلومات ووثائق الدولة

الفصل الثاني: المكلفون بحماية معلومات ووثائق الدولة

الباب الثاني: الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن

الفصل الأول: جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

الفصل الثاني: الجرائم الأخرى الماسة بمعلومات ووثائق الدولة.

ثم ختمت الدراسة بخاتمة تضمنت جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
١٤	الفصل التمهيدي الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق
١٧	المبحث الأول: ماهية الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق
١٨	المطلب الأول: المقصود بالحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق
٢١	المطلب الثاني: الأساس القانوني للحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق
٢٣	الفرع الأول: موقف الصكوك الدولية
٢٤	الفرع الثاني: موقف التشريعات المقارنة
٢٩	المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة على الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق
٣٥	المبحث الثاني: ضوابط وشروط الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق
٣٦	المطلب الأول: الوجود القانوني والمادي للمعلومات والوثائق
٣٦	الفرع الأول: الوجود القانوني للوثيقة
٣٨	الفرع الثاني: الوجود المادي للوثيقة

٣٩	المطلب الثاني: الصفة الإدارية للمعلومات والوثائق
٤١	المطلب الثالث: رأي الباحث بشأن مشكلات الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق
٤٥	الباب الأول ماهية معلومات ووثائق الدولة والمكلفون بحمايتها
٤٨	الفصل الأول: ماهية معلومات ووثائق الدولة
٤٩	المبحث الأول: مفهوم المعلومات والوثائق
٥٠	المطلب الأول: المقصود بالمعلومات
٥٢	المطلب الثاني: المقصود بالوثائق
٥٤	المطلب الثالث: موقف التشريعات من مفهوم معلومات ووثائق الدولة
٥٨	المبحث الثاني: التصنيف القانوني لمعلومات ووثائق الدولة
٥٩	المطلب الأول: تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث المصدر
٦٠	الفرع الأول: معلومات ووثائق السلطة التنفيذية
٦٩	الفرع الثاني: معلومات ووثائق السلطة التشريعية
٧٢	الفرع الثالث: معلومات ووثائق السلطة القضائية

٧٥	المطلب الثاني: تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث الأهمية
٧٦	الفرع الأول: مفهوم السرية
٧٨	الفرع الثاني: درجات سرية معلومات ووثائق الدولة
101	المبحث الثالث: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة
102	المطلب الأول: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون البحريني
109	المطلب الثاني: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في النظام السعودي
113	المطلب الثالث: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون العُماني
١١٧	المطلب الرابع: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون الأردني
١٢١	الفصل الثاني: المكلفون بحماية معلومات ووثائق الدولة
١٢٣	المبحث الأول: الموظف العام في القانون الإداري
١٢٤	المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في القانون الإداري المصري والفرنسي
١٢٩	المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في القانون الإداري البحريني والمقارن
١٣٥	المبحث الثاني: الموظف العام في القانون الجنائي

١٤٧	المبحث الثالث: المسؤولون عن حماية معلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن
١٤٨	المطلب الأول: مسؤولية أصحاب المهن المعاونة عن عدم المحافظة على معلومات ووثائق الدولة
١٥١	المطلب الثاني: موقف التشريعات المقارنة من المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة
١٥٩	الباب الثاني الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن
١٦٢	الفصل الأول: جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة
١٦٥	المبحث الأول: الركن المادي لجريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة
١٨٢	المبحث الثاني: الركن المعنوي لجريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة
١٨٦	المبحث الثالث: عقوبة جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة
١٩٤	الفصل الثاني: الجرائم الأخرى الماسة بمعلومات ووثائق الدولة
١٩٦	المبحث الأول: جريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل
١٩٨	المطلب الأول: الركن المادي لجريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل
٢٠٣	المطلب الثاني: الركن المعنوي لجريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل
٢٠٤	المطلب الثالث: عقوبة جريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل

٢٠٧	المبحث الثاني: جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة
٢٠٨	المطلب الأول: الركن المادي لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة
٢١١	المطلب الثاني: الركن المعنوي لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة
٢١٣	المطلب الثالث: عقوبة جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة
٢١٥	المبحث الثالث: جريمة إتلاف وثائق الدولة
٢١٧	المطلب الأول: الركن المادي لجريمة إتلاف وثائق الدولة
٢٢١	المطلب الثاني: الركن المعنوي لجريمة إتلاف وثائق الدولة
٢٢٥	المطلب الثالث: عقوبة جريمة إتلاف وثائق الدولة
٢٢٧	المبحث الرابع: جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة
٢٢٨	المطلب الأول: الركن المادي لجريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة
٢٣٣	المطلب الثاني: الركن المعنوي لجريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة
٢٣٤	المطلب الثالث: عقوبة جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة

٢٣٧	المبحث الخامس: جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة
٢٣٩	المطلب الأول: محل جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات
٢٤٢	المطلب الثاني: الركن المادي لجريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة
٢٤٥	المطلب الثالث: الركن المعنوي لجريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة
٢٤٨	المطلب الرابع: عقوبة جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة.
٢٥٣	الخاتمة
٢٥٥	الاستنتاجات
٢٥٩	التوصيات
٢٦٢	المراجع
A	الملخص باللغة الإنجليزية

الفصل التمهيدي

الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

المبحث الأول: ماهية الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

المبحث الثاني: شروط وضوابط الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

الفصل التمهيدي

الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق^١

تمهيد وتقسيم

لم يعد هنالك في العالم المعاصر معياراً واحداً محدداً يمكن أن يقاس من خلاله مستوى تطور الأمم والحكومات. فقد كانت القوة العسكرية فيما مضى من عصور هي المعيار الرئيسي والأداة المثلى التي كانت تتباهى بها الأنظمة والدول أمام غيرها من الدول المنافسة لها للبرهنة على تطورها وقوتها.

أما الآن ومع الطفرة التي شهدتها العالم في مجال المعلوماتية التي تكاد تكون قد اجتاحت كافة مجالات الحياة لتصل إلى كل بقعة من بقاع الأرض، وفي ظل تطور دور الدولة وتزايد أوجه نشاطاتها وتدخلها في كافة الميادين، تراجعت مكانة القوة العسكرية كمعيار ينظر إليه لقياس رفعة الأمم، حيث نحا اهتمام الدول نحو التنمية في كافة المجالات الإدارية والصناعية والاقتصادية والرياضية والاجتماعية والثقافية بهدف الظفر بغاية سامية مفادها رضا المواطن عن أداء الحكومة، فتلك الغاية باتت وبحق المعيار الأساسي الذي يقاس من خلاله مدى مستوى التطور الذي بلغته الدولة، فضلاً عن كونه معيار المفاضلة الأول بين الدولة ونظرائها أمام المجتمع الدولي^٢.

وفي هذا السياق يمكن القول بأن رضا المواطن وسعادته عن أداء النظام السياسي الذي ينضوي تحت كنفه لا يمكن لهما أن يتأتيا متى ما كان هنالك ثمة حاجز مطلق أمامه يعيقه عن تلقي المعرفة بمفهومها العام، بحيث يصبح الوصول إلى ما يريده من معلومات في حوزة جهة الإدارة أمراً شائكاً معقداً مليئاً بالصعاب والمشقات.

^١ نحيل بشأن الاطلاع تفصيلاً على موضوع الحق في الاطلاع على المعلومات إلى د. أحمد اللقاني، الحق في الحصول على المعلومات، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٧.

^٢ د. محمد عبدالواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٩ وما بعدها.

ومن ثم فقد بات الحق في الوصول إلى المعلومات ومن ثم الحصول عليها وتداولها أحد أبرز السمات التي يمكن أن تجعل من نظاماً حاكماً نظاماً ديمقراطياً يؤسس حكمه على الشفافية بين الإدارة والمحكومين، وقد أضحت كفالة هذا الحق نبراساً يضيء سمعة الأمم أمام العالم وطريقاً لها نحو التطور والازدهار.

حيث بات الحق في الاطلاع على المعلومات بمثابة أوكسجين للديموقراطية، إذ إن في انتقاء علم الناس لما يحدث في المجتمع، يستتبعه حتماً تعذر مشاركتهم في شؤون ذلك المجتمع^٣.

وفي هذا الفصل التمهيدي سنستعرض بإيجاز غير مغل الأحكام العامة للحق في الوصول إلى المعلومات لارتباطه الوثيق بموضوع الدراسة ومشكلتها، جاعلين التركيز في إطار تناول أحكام الحق في الوصول إلى المعلومات على جانب الاطلاع على المعلومات والوثائق فقط لا غير، باعتباره الحد الأدنى في إطار ممارسة حرية الوصول إلى المعلومات، ومن ثم نقسم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين نتحدث من خلالهما أولاً عن ماهية الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق ومن ثم نتناول في مبحث ثان شروط وضوابط ممارسة هذا الحق، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

المبحث الثاني: شروط وضوابط الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

^٣د. أحمد اللقاني، مرجع سابق، ص ٨

المبحث الأول

ماهية الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

لم يكن ظهور الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق ومن ثم تمتع الأفراد به في مواجهة جهة الإدارة وليد الصدفة، وإنما ارتبط ظهور هذا الحق بالعديد من الظروف السياسية والحقوقية والمعلوماتية التي تمخض عنها ليخرج من رحمها، لتتقلب رأساً على عقب القاعدة التي كانت تسود في الجهات الإدارية بأن الأصل يتجسد في السرية الإدارية وأن الاستثناء مفاده الشفافية، لتصبح تلك الأخيرة هي الأصل والأساس في إطار تحديد علاقة الإدارة مع الجمهور، ولتتحوّل السرية في زاوية الاستثناء بعد أن عاشت مسيطرة على حياة الأجهزة الإدارية لعصور مديدة.

فقد كان لظهور ثورة المعلومات التي اجتاحت عالمنا المعاصر بالتحديد منذ مطلع القرن العشرين الأثر البارز في دفع الأفراد للمطالبة بهذا الحق نظراً لتدخل المعلومات في كافة الشؤون الخاصة لحياة الأفراد، فضلاً عن ظهور دعوات إصلاحية صاحبها جهود فقهية انتقدت مثالب احتكار الإدارة لمعلوماتها ووثائقها وخطورة سيادتها عليهما.

بل إن بالإمكان القول بأن كثرة المناهضين على السرية وندرة المنتصرين لها، تولد عنه ظهور هذه الحرية لتحقيق بها كلاً من الديمقراطية والشفافية الإدارية كأسلوب جديد يرسم معالم العلاقة المتطورة بين الدولة والجمهور المتعامل معها.

فما المقصود إذاً بالحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق؟ وما الأساس القانوني لهذا الحق؟ وما هي الاستثناءات الواردة عليه؟ وماهي أبرز التشريعات التي كفلت الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

^٤د.محمد باهي أو يونس، التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٩
^٥د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ١٢

المطلب الأول - المقصود بالحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

المطلب الثاني-الأساس القانوني للحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

المطلب الثالث-الاستثناءات الواردة على الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

المطلب الأول

المقصود بالحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

عرفت منظمة الشفافية الدولية الحق في الاطلاع على المعلومات بأنه الحق المقرر للمواطنين بموجب القانون للوصول إلى المعلومات التي تملكها الدولة ومؤسساتها وهيئاتها وأجهزتها.^٦

بينما يقصد بالحق في الحصول على المعلومات بأنه " حق الفرد الذي يعيش في مجتمع ما في أن يحصل على معلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع حول المصالح العامة التي تعنيه ويرغب في معرفتها".^٧

وتجدر الإشارة إلى أنه وفي إطار الحديث عن الفروقات بين الحق في الاطلاع على المعلومات والحق في الحصول عليها، يمكن القول بأن الحق في الاطلاع على المعلومات يعد النواة الأولى والحد الأدنى في مجال حرية الفرد في الوصول إلى المعلومات، إذ تبدأ هذه الحرية بالحق في الاطلاع عليها، وقد يستتبع الاطلاع الحق في الحصول على المعلومات، والجدير بالذكر أن الحق في الحصول على المعلومات يمنح صاحبه سلطات أكثر على المعلومات من الحق في الاطلاع عليها، فالاطلاع لا يعدو سوى أن يكون وصول وامتداد حواس صاحب الحق إلى المعلومات أو الوثائق دون أن يكون له الحق في الاستئثار بها.

^٦ منظمة الشفافية الدولية هي مجموعة من ١٠٠ فرع محلي، مع سكرتارية دولية في برلين، بألمانيا. تأسست في عام ١٩٩٣ بألمانيا كمؤسسة غير ربحية، وهي الآن منظمة عالمية غير حكومية، وتدعو لأن تكون منظمة ذات نظام هيكل ديمقراطي متكامل، وذلك حسب موقع <https://ar.wikipedia.org>

^٧ د. محمد أحمد عبدالنعم، الحق في المعلومات الخاصة بالطاقة النووية السلمية- دراسة تحليلية انتقادية مقارنة، المؤتمر السنوي الحادي والعشرون الطاقة بين القانون والاقتصاد، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠-٢١/٥/٢٠١٣، ص ٤٩٢

أما الحصول على المعلومات يعني انتقال حيازة تلك المعلومات إلى صاحب الحق ليستأثر بها لنفسه وهو ما يعد أعلى درجات الحرية التي يمكن أن تتيحها الدولة للأفراد في مجال حرية الوصول إلى المعلومات.

على أنه ينبغي القول أن كلا من الحق في الاطلاع والحق في الحصول على المعلومات يمكن أن يستتبعهما الحق في تداول تلك المعلومات، وفي هذا الصدد تختلف الدول وتتفاوت الأنظمة التشريعية في صدد تنظيمها للحق في الوصول إلى المعلومات، فمنها ما ينص على كفالة الحق في الاطلاع والتداول ومنها من يقصر هذه الحرية على الحق في الاطلاع فقط دون الحصول أو التداول - وهذه أدنى درجات كفالة ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات - ومن الدول من تنظم هذه الحرية على نحو يتيح لصاحبها الحق في الاطلاع على المعلومات والحصول عليها ومن ثم تداولها، وهذا التنظيم مما لا شك فيه يعد التنظيم الأكثر مثالية وديمقراطية في إطار كفالة الحق في الوصول إلى المعلومات.

لما كان ما تقدم، فإن الثابت من استقراء تعريف منظمة الشفافية الدولية المشار إليه سلفاً أن الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق هو في جوهره امتياز تمنحه الدول عبر قوانينها لجمهور الأفراد المتعاملين معها يمكنهم من طرق أبواب الأماكن التي تعيش المعلومات والوثائق بداخلها وذلك بهدف الوصول إليها ومن ثم الاطلاع عليها، ومن ذلك تتحقق مصلحتان، أولهما المصلحة العامة للدولة، إذ يمثل كفالة الدولة لهذا الحق عبر القنوات القانونية مؤشراً متميزاً لها في إطار علاقتها مع الأفراد وخطوة متقدمة تخطوها في رحلة التخلي عن السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مما يرفع تبعاً من درجات تصنيفها في سلم ترتيب الدول الأكثر انفتاحاً التي يركز نظام الحكم فيها على الشفافية والديمقراطية الإدارية.

فمنذ زمن ليس ببعيد، استقر جموع العالم الأول المتقدم على أنه لكي يوصف مجتمع ما بأنه مجتمع ديمقراطي لابد أن تكون المعلومة والحوار الاجتماعي للجميع، ونهاية مجتمع السرية أحد الأهداف الأولية الأساسية للحكومة^٨.

^٨ د. محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص ٣

وإلى جانب تلك المصلحة تبرز المصلحة الخاصة للأفراد من وراء كفالة التشريعات للحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق، إذ يرتبط الحق في الاطلاع على المعلومات بالعديد من الحقوق الأخرى، وفي ممارسته تفعيل لتلك الحقوق التي لا تتفك عنه، ومن ثم يمكن القول بأنه حق متعدد الأثر.

فمن جانب يعد الحق في الاطلاع على المعلومات تجسيدا لحق الفرد في المعرفة، حيث يمكن للأفراد من خلاله مباشرة وإتمام متطلبات البحث العلمي على النحو الذي يحقق الغايات والفوائد الجمة التي تعود على المجتمع من ورائه، كما أن في الوصول إلى المعلومات والاطلاع عليها ومن ثم تداولها تفعيل لحق الإنسان في التعبير عن آرائه والنقد لا سيما في المسائل الخاصة بعمل الجهات الإدارية والبرلمانية، فضلاً عن الأثر الهام لهذا الحق في تذليل العقبات أمام ممارسة الحق في الإعلام والصحافة اللذين لهما الأثر البالغ في إثراء وخدمة المجتمع بتزويده بالمعلومات كلما زاد قدر الحرية الممنوحة لهؤلاء الصحفيين والإعلاميين، وهي أمور تتوقف بقدر كبير في نهاية المطاف على الضمانات التشريعية وتسهيلات الدولة الممنوحة لهؤلاء الصحفيين وللكيان النقابي الجامع لهم.

وأخيراً فإن الحق في الاطلاع على المعلومات يساعد الأفراد والمؤسسات الاعتبارية الخاصة على ممارسة حقها في التقاضي، خاصة أمام القضاء الإداري عندما تكون الخصومة القضائية أمام الجهة الإدارية التي تعتبر المعقل الأول للمعلومات التي يصعب على الأفراد الوصول إليها والأكثر مشقة عليهم في هذا الصدد.

واستناداً لما تقدم جميعه، يمكننا تعريف الحق في الاطلاع على المعلومات بأنه منح الأفراد والمؤسسات الامتياز في الوصول إلى المعلومات بكافة صورها وأنماطها وأشكالها أيّاً كان محل تواجدها بهدف الاطلاع أو الحصول عليها أو تداولها متى ما أجاز القانون ذلك مع مراعاة الضوابط التي يحددها المشرع في هذا الشأن.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

سبق وأن أشرنا إلى أن الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق لا يمكن له أن يرى النور دون أن يكون ثمة نص قانوني يؤسس لوجوده، وينظم أحكامه، ويضع الضوابط والإجراءات اللازمة لممارسته على نحو يحقق كلاً من المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على السواء.

وعلى هدي ما تقدم، لا يمكن لشخص أن يتمسك في مواجهة جهة الإدارة بحقه في الاطلاع على معلومة بعينها تضيي الجهة الإدارية عليها طابع السرية والكتمان، دون أن يكون هنالك ثمة نص تشريعي يلزم تلك الجهة الإدارية بالإفصاح عن تلك المعلومة أياً كانت درجتها وأهميتها بالنسبة إلى الفرد الساعي للوصول إليها.

وغني عن البيان، يمكن القول بأن الأساس القانوني الذي تضيي الدولة بموجبه المشروعية على الحق في الاطلاع على المعلومات ومن ثم يمنح الأفراد الضوء الأخضر لممارسته، يعكس مستوى اهتمام الدول في كفالة هذا الحق ودرجة هذا الاهتمام. فالدول التي تحرص على كفالة الحق في الاطلاع على المعلومات في متن دساتيرها أو تعكف على الانضمام إلى اتفاقيات دولية تنص على ضرورة كفالة هذا الحق، تعد أكثر الدول اهتماماً وحرصاً على خلق أكبر قدر من الشفافية في تعاملها مع الأفراد المنضوين تحت سلطتها، إذ تعتبر كفالة الحقوق والحريات بموجب النصوص الدستورية بمثابة أكبر الضمانات القانونية لممارسة تلك الحقوق لا سيما في مواجهة جهة الإدارة.

في المقابل، نجد أن بعض الدول والتي تأتي في مرتبة تالية على الدول التي سبق الإشارة إليها وذلك من حيث الاهتمام بكفالة الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق، تجعل تنظيم أحكام هذا الحق بموجب قوانين تصدر عن السلطة التشريعية وربما يصدر عن المشرع الفرعي تباعاً لها لوائح أو قرارات إدارية لتنظم تفاصيل تلك القوانين وترسم ملامحها الدقيقة على نحو جلي.

وهذه الدول أياً كانت درجة الضوابط والإجراءات التي تحيط بها تشريعاتها الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق حتى في حال بلوغها درجة من التعقيد والشدة، تعد في موقف أفضل من الدول التي مازالت تعيش في كنف السرية، فلا تعترف للأفراد بهذا الحق إطلاقاً، فيخلو بذلك نظامها القانوني من أية نص أو قاعدة قانونية تمنح المحكومين الحق في الوصول إلى المعلومات ولو على أقل تقدير بالاطلاع عليها.

وثمة دراسات عديدة فيما يتعلق بموقف الدول من الأساس القانوني الذي تتبناه والذي بموجبه تكفل الحق في الاطلاع على المعلومات^٩، وهذه المواقف كما أشرنا تتباين وتتفاوت وتتوقف على مدى اهتمام الدول بكفالة هذا الحق.

ولأجل الإحاطة بكل ما تقدم، نستعرض في فرعين موقف كل من المنظمات الدولية والتشريعات المقارنة من الحق في الوصول إلى المعلومات بشكل عام.

<http://www.alshafafeyabn.org/f3alyat/Workshop/paper.ppt>^٩، المستشار سالم أحمد بن طالب، رئاسة مجلس النواب، جمهورية اليمن. تشير هذه الدراسة إلى أن أكثر من (٨٠) بلداً في العالم يعتبر أن الحق في الوصول إلى المعلومات حق دستوري، بينما (٧٥) بلداً في العالم يوجد لديهم قانون الحق في الوصول إلى المعلومات. وأكثر من (٥٠) بلداً في العالم، يوجد لديها مشاريع قوانين يفترض صدورها لتنظم هذا الحق .

بينما تشير دراسة مقابلة، إلى أنه يتمتع حالياً أكثر من ٥,٢ مليارات نسمة في ٩٥ دولة حول العالم بالحق في الوصول إلى المعلومات، على الأقل بالقانون، وإن لم يكن بالممارسة. د.أحمد اللقاني، مرجع سابق، ص ٨٤.

الفرع الأول

موقف الصكوك الدولية

يعد عام ١٩٤٦ بداية الاهتمام الدولي بأهمية وضرورة تمتع الأفراد بالحق في الوصول والاطلاع على المعلومات، حيث اعتمدت الأمم المتحدة في أحد قراراتها مبدأ حرية المعلومات^{١٠}، معتبرة إياه من حقوق الإنسان الأساسية.

وعلى الرغم من هذا الموقف الدولي الذي كان حينها بلا شك موقفاً متميزاً في إطار النهوض بمستوى حقوق الإنسان، إلا أنه لم يعد سوى أن يكون مجرد قرار دولي يفتقر إلى القيمة القانونية الملزمة، إذ يمكن القول بأنه كان بمثابة إفصاح موجه من الأمم المتحدة إلى الدول المنضوية تحت لوائها بأهمية الانتباه والإحاطة علماً بأحد حقوق الإنسان الحديثة، تمهيداً لبلورة هذا الحق عبر صياغته مستقبلاً في إطار قواعد قانونية دولية ووطنية ملزمة.

وحيث إنه على إثر هذه الخطوة الدولية الأولى، جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ ليكرس هذا الحق، وإن لم ترد الإشارة إليه في متنه بصورة واضحة صريحة، فقد نصت المادة (١٩) منه على حق الأفراد في الحصول على الأنباء والأخبار وإذاعتها كحق يندرج تحت حق الإنسان في التعبير عن آرائه.^{١١}

الأمر الذي يمكن معه القول بأن الحق في الاطلاع على المعلومات لم يولد دولياً كحق مستقل عن سائر الحقوق، وإنما ظهر منضوياً تحت كنف حرية الرأي والتعبير كأحد الحقوق التي ترتبط به وتسهل ممارسته، ولا سيما في إطار ممارسة حرية الصحافة.

وفي العام ١٩٥٠ أقرت دول مجلس أوروبا الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، كما أقرت الأمم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام ١٩٦٦ الذي صادقت عليه مملكة البحرين بموجب

^{١٠} نص القرار رقم (٥٩) للجمعية العامة للأمم المتحدة على "أن حرية الحصول إلى المعلومات حق أساسي للإنسان وحجر الزاوية لجميع الحريات التي تتادي بها الأمم المتحدة".

^{١١} تنص المادة (١٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير. ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة دون التقيّد بالحدود الجغرافية".

القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٦، وقد تضمنت هاتان الوثيقتان الدوليتان الإشارة إلى الحق في الوصول إلى المعلومات والاطلاع عليها ولكن أيضاً كحق تابع لحرية الرأي والتعبير.^{١٢}

ومنذ ذلك التاريخ، ومع بدء اعتراف الدول بالحق في الاطلاع على المعلومات واعتناق تشريعاتها لأحكامه، في إطار الانتقال من مجتمعات السرية إلى مجتمعات الشفافية، ازداد الاهتمام الدولي والعالمى بهذا الحق^{١٣}، وبانت أسهم هذا الحق ترتفع بين أقرانه من حقوق الإنسان ليضحي حقاً مستقلاً قائماً بذاته، وليتبوأ مركزاً متقدماً بين مصاف حقوق الإنسان التي ترتقي بمن يكفلها إلى مصاف الدول المتقدمة والأمم المتحدة.

الفرع الثاني

موقف التشريعات المقارنة

أولاً: موقف الدول الغربية

تعد دولة السويد مسقط رأس الحق في الاطلاع على المعلومات والسبابة بين جميع الدول العالم في كفالتة. إذ ظهر هذا الحق في تشريعاتها منذ زمن ليس بقريب، وتحديدًا مع صدور قانون الصحافة السويدي عام ١٧٧٦. ودون هذا السبق، فقد بدأت معظم الدول الغربية ترتقي إلى مصاف الدول الديمقراطية المتطورة في ميدان حقوق الإنسان بكفالتها وتنظيمها للحق في الوصول إلى المعلومات خلال أواسط القرن العشرين^{١٤}.

^{١٢} نصت المادة (١٠/أ) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أنه ((لكل إنسان الحق في حرية التعبير. هذا الحق يشمل حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية. وذلك دون إخلال بحق الدولة في تطلب الترخيص بنشاط مؤسسات الإذاعة والتلفزيون والسينما)).

تنص المادة (٢/١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه: ((لكل إنسان الحق في حرية التعبير، الأمر الذي يوليه الحرية في طلب جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة يختارها)).

^{١٣} في عام ١٩٩٨، جاء في التقرير السنوي لمقرر حرية الرأي والتعبير بمجلس حقوق الإنسان ليقرر ((إن حق طلب المعلومات والحصول عليه أو بثها يفرض على الدول بموجبه تأمين الوصول إلى المعلومات)).

وفي عام ١٩٩٩ صدر عن الكومنولث- رابطة الشعوب البريطانية- وثيقة توضح أن حرية المعلومات يجب أن تنتج لكل فرد الحصول على السجلات والمعلومات التي يمتلكها السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية أو يمتلكها أي مؤسسة أو هيئة ذات صفة عامة.

كما نصت المادة (١٣) الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ٢٠٠٣ على أن ((الوصول إلى المعلومات يعد إحدى الوسائل الأساسية لمكافحة الفساد)).

وفي عام ٢٠١٠ تم اعتماد إعلان الحق في الوصول إلى المعلومات في اختتام مؤتمر نظمته اليونسكو وكلية الصحافة في جامعة كوينز لاند بأستراليا بمناسبة اليوم العالمي لحرية الصحافة.

^{١٤} د. أحمد اللقاني، مرجع سابق، ص ٤٧.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية صدر تشريعاً شاملاً منظماً للحق في الاطلاع على المعلومات حمل مسمى (قانون حرية المعلومات)^{١٥}، على الرغم من عدم وجود أية إشارة إلى هذا الحق في نصوص دساتير دول عظمى كدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي دخل حيز التنفيذ عام ١٧٨٩.

وقد عرفت فرنسا تنظيم الحق في الاطلاع على المعلومات بصدور القانون رقم (٧٥٣) لسنة ١٩٧٨ بشأن إصلاح العلاقة بين الإدارة وجمهور المتعاملين معها المعدل بموجب كل من القانون رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٩٤، والقانون رقم (٣٢١) لسنة ٢٠٠٠.

ثانياً: موقف الدول العربية

أما على صعيد الدول العربية، والتي في حقيقة الأمر تتبوأ مركزاً متأخراً بين دول العالم في إطار كفالة التنظيم القانوني للحق في الاطلاع على المعلومات، حيث ما زالت غالبية الدولة العربية تحرص على حجب ما بحوزتها من معلومات ووثائق عن الجمهور، مع حرصها كذلك على إحاطة هذه المعلومات والوثائق بسياج من السرية لاعتبارات سياسية واقتصادية خوفاً منها على مصالحها وأمنها واستقرارها. بعبارة أخرى فإن سلطات الدولة في تلك الدول لا يسعدها الكشف عن المعلومات التي تجعلها عرضة للنقد أو المحاسبة، وتحاول قدر الإمكان حجبها أو التلطيف من وقعها لتجنب إثارة الرأي العام ضدها^{١٦}.

ويمكن القول بأن القلة القليلة فقط من دول الوطن العربي ممن قرروا اللحاق بركب دول العالم الأول في إطار الاعتراف للأفراد بالحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق، فكانت المملكة الأردنية الهاشمية السباقة في هذا الصدد بصدور القانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن ضمان حق الحصول على المعلومات. وعلى الرغم من كون هذا الموقف العربي قد جاء متأخراً ومتزامناً مع دخول القرن الواحد والعشرين، لكن أن تصل متأخراً خير من ألا تصل إطلاقاً.

ولعل من الدول العربية التي حرصت كذلك على كفالة الحق في الاطلاع على المعلومات والوصول إليها في متن أسمى الأدوات القانونية -الدستور- المملكة المغربية من خلال الدستور المغربي، فضلاً

^{١٥}نحيل بشأن الاطلاع على شرح أحكام قانون حرية المعلومات الأمريكي إلى د. مجدي محب حافظ، الحماية الجنائية لأسرار الدولة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٩٢ وما بعدها

^{١٦}د. ماجد راغب الحلو، حرية الإعلام والقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٣١

عن كل من الدستور المصري والدستور التونسي اللذين صدرا عام ٢٠١٤^{١٧} عقب ثورات شعبية اجتاحت تلك البلاد لأسباب عديدة كانت السرية الفاحشة المطلقة التي مورست من قبل أنظمة الحكم في مواجهة الأفراد في تلك الدول أحدها، الأمر الذي حدا بتلك الثورات الشعبية أن أفضت إلى إصلاحات سياسية ودستورية واسعة شملت تنظيم هذا الحق الإنساني الهام.

ويبدو من خلال استقراء النصوص الدستورية العربية المشار إليها التي كفلت الحق في الاطلاع والحصول على المعلومات أن كلاً من النصين الواردين في الدستورين المصري التونسي، قد اتسما بالعمومية في إطار كفالتهم لهذا الحق تاركين التنظيم والقيود الواردة بشأن ممارسة هذا الحق إلى القوانين لتدلو بدلوها في شأنه، وهو بعكس ما اتجه له وسار نحوه المشرع المغربي، إذ حدد في متن النص الدستوري القيود الواردة على هذا الحق سالباً من المشرع أية سلطة لاحقة في تقدير تلك القيود، الأمر الذي يعد موقفاً صارماً ومضيقاً من المشرع الدستوري المغربي في إطار كفالته للحق في الوصول إلى المعلومات.

وبالحديث عن تنظيم هذا الحق بموجب الأدوات القانونية التي تدنو الدستور مرتبةً من حيث القيمة القانونية، وباستقراء التشريعات العربية في هذا الصدد، يتضح أن كلاً من دولة الأردن أولاً ومن بعدها اليمن والسعودية وأخيراً لبنان عام ٢٠١٧ قد أفردوا ضمن أنظمتهم القانونية تشريعاً يعنى بالوصول إلى المعلومات^{١٨}.

^{١٧} تنص المادة (٣١) الدستور التونسي الصادر في عام ٢٠١٤ على أنه ((تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة)). تنص المادة (٦٨) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ على أن ((المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة عمداً. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقاً للقانون)). تنص المادة (٢٧) من الدستور المغربي على أنه ((للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة)).

^{١٨} صدر في الأردن القانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن ضمان حق الحصول على المعلومات. وصدر في اليمن القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن حق الحصول على المعلومات. كما أقر مجلس النواب اللبناني في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/١/١٩ القانون رقم (٢٨) والذي صدر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات بعد ثمان سنوات مداولة بشأنه في السلطة التشريعية.

وعلى نطاق دول مجلس التعاون الخليجي، تعد المملكة العربية السعودية هي الدولة الخليجية الوحيدة التي أفردت أداة تشريعية خاصة بتنظيم الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق، حيث صدر عن المنظم السعودي بتاريخ ١٧/٢/١٤٢٤هـ لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها والتي عرفت المادة الأولى منه المقصود بالاطلاع بأنه تمكين الباحثين والدارسين من قراءة الوثائق والمحفوظات المطلوبة دون الحصول على صور منها، بينما عرفت المادة الثانية من ذات اللائحة التداول بأنه تمكين الباحثين والدارسين من الحصول على صور من الوثائق والمحفوظات، وهو ما يعني أن المنظم السعودي لم يكتف فقط بكفالة الحق في الاطلاع على المعلومات وإنما أتاح كذلك للأفراد إمكانية تداولها وفقاً للضوابط المقررة في اللائحة المذكورة^{١٩}.

وأخيراً وبتمحيص موقف المشرع البحريني من الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق، يتضح جلياً أنه لم يصدر عن السلطة التشريعية حتى يومنا هذا قانون ولا عن السلطة التنفيذية مرسوم بقانون أو قرار ينظم أو يتيح للأفراد إمكانية الوصول إلى المعلومات ولو كان ذلك فقط بغرض الاطلاع، كما أن الدستور البحريني قد خلا خلواً تاماً من نص يقرر للأفراد الحق في الوصول إلى المعلومات ولو بضوابط أو في ظل قيود على غرار ما فعل المشرع الدستوري المغربي، على الرغم من كفالة الدستور البحريني لحرية الرأي والتعبير والحق في البحث العلمي، إلا أنه كما سبق وأن أشرنا أن الحق في الاطلاع على المعلومات قد انفصل مؤخراً عن حرية التعبير مع تزايد الاهتمام به ليصبح لكل منهما كيانه وأركانه وتنظيمه الخاص به.

^{١٩} راجع لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها بتاريخ ١٧/٢/١٤٢٤هـ.

وعلى الرغم من هذا الموقف المتمكن على المعلومات الذي سلكه المشرع البحريني بشكل عام، نجده قد أشار إلى هذا الحق في المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر وتحديدًا في المواد (٣١) و(٣٢) منه، إذ منح الصحفيين الحق في الوصول والحصول على المعلومات والإحصاءات ونشرها، كما حظر فرض أية قيود على تدفق المعلومات^{٢٠}.

وهو ما يعتبر تناول واعتراف من المشرع البحريني بهذا الحق ولكنه في حقيقته اعتراف منقوص قد جاء على استحياء وحظر شديدين، إذ اقتصر على فئة محدودة من الأفراد دون سواهم وهم الصحفيون، وفي هذا المقام قد يحلو لأحدهم التساؤل من هو الصحفي في منظور المشرع البحريني الذي أقر له قانون وسمح له بممارسة الحق في الحصول على المعلومات؟

يتضح في هذا السياق أن المشرع البحريني في المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ سالف الذكر قد ميز بين كل من الصحفي والكاتب وأعطى لكل منهما مدلولاً مختلفاً عن غيره^{٢١}، وعليه منح الصحفي امتياز الوصول إلى المعلومات وحرّم الكاتب من ذلك الامتياز على الرغم من وحدة طبيعة العمل بينهما، وتكاد تكون فقط مسألة الانتظام في العمل أو الكتابة هي محور الاختلاف بين تعريف الكاتب والصحفي.

فمن خلال التدقيق في عبارات المادة (٣١) من قانون الصحافة البحريني سالفة البيان، نجد أنها قصرت امتيازات ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات على الصحفي دون الكاتب، وهو أمر منتقد في إطار تناول موقف المشرع البحريني في هذا الصدد، إذ كان يتعين على المشرع أن يضع الكاتب على قدر من المساواة مع الصحفي بمنحهما معاً الحق في ممارسة حرية الوصول إلى المعلومات، فصفة عدم الانتظام التي تلحق عمل الكاتب ليس من شأنها التأثير على تمتعه بالحق في

^{٢٠} نصت المادة (٣١) من المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر على أنه ((للصحفي حق الحصول على المعلومات والإحصاءات والأخبار المباح نشرها طبقاً للقانون من مصادرها، كما يكون للصحفي حق نشر ما يتحصل منها.)) كما نصت المادة (٣٢) من ذات القانون على أنه ((يحظر فرض أية قيود تعوق تدفق المعلومات أو تحول دون تكافؤ الفرص بين مختلف الصحف في الحصول على المعلومات، أو يكون من شأنها تعطيل حق المواطن في الإعلام والمعرفة، وذلك كله دون إخلال بمقتضيات الأمن الوطني والدفاع عن الوطن ومصلحه العليا)).

^{٢١} عرفت المادة (٣) من المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ الصحفي بأنه: ((من مارس مهنة الصحافة بصفة منتظمة في صحيفة يومية أو دورية أو وكالة صحفية أو عمل مراسلاً لإحدى وكالات الأنباء أو الصحف العربية أو الأجنبية أو لأية وسيلة إعلامية أخرى متى كان عمله الكتابية فيها أو مدها بالأخبار والتحقيقات وسائر المواد الصحفية كالصور والرسوم أيّاً كان نوعها)). كما عرفت ذات المادة الكاتب بأنه: ((كل من يقوم بالكتابة في الصحيفة بصورة منتظمة أو غير منتظمة)).

الوصول إلى المعلومات والاطلاع، طالما تمتع هو بصفة الكاتب التي تقتضي طبيعة عمله البحث عن المعلومات والمعرفة وتداولها شأنه شأن الصحفي في ذلك.

وللاعتبارات آنفة الذكر، نرتأي أن يحذو المشرع البحريني حذو الدول المتقدمة بإصداره لتشريع يعترف بالحق في الوصول إلى المعلومات للاطلاع عليها وتداولها على أقل تقدير ولو بفرض قيود على ممارسي هذا الحق، وهو مما لا شك فيه سيساهم في الارتقاء بتصنيف مملكة البحرين من زاوية الشفافية والانفتاح المؤسسي الإداري، فضلاً عن ما ستحققه هذه الخطوة من الحد في انتشار الجرائم الواقعة والماسة بمعلومات ووثائق الدولة سيما السرية منها نظراً إلى أن ازدياد مثل هذه الجرائم يعود بشكل أساسي إلى الرغبة في إشباع غريزة المعرفة والفضول الكامنة في الذات، وهو بما لا شك فيه سيعود حتماً على المجتمع والدولة بالفائدة والصالح.

المطلب الثالث

الاستثناءات الواردة على الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

على الرغم من كون الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق قد أضحي في وقتنا الراهن حقاً دستورياً ودولياً ذو أهمية بالغة وأثر كبير، متبواً كما رأينا مركزاً متقدماً بين مصاف حقوق الإنسان، لا سيما المدنية والسياسية منها، فضلاً عن كونه قد بات مؤشراً دقيقاً لقياس مدى انفتاح الدول وتطورها على المستويين الإداري والسياسي، وذلك على النحو الذي سبق الإشارة إليه تفصيلاً، إلا أنه وكغيره من الحقوق لا بد أن لا يُحمل على إطلاقه بحيث يتحتم فرض قيود عليه لتنظم أحكامه بما يحقق الغاية من وراء كفالتة للأفراد، حتى لا يساء استعماله من البعض ويكون عرضة للعبث والضرر من جهة، وعرقلة عمل الدولة وأجهزتها من جهة أخرى.

صحيح أن العالم الآن قد تخطى مرحلة المناداة بهذا الحق والسعي لإقراره، متجاوزاً هذه المرحلة ومنتقلاً إلى مرحلة أخرى مؤداها التوسع في ممارسة هذا الحق بفتح آفاق واسعة أمام ممارسيه بحيث أضحي التضييق عليهم في إطار ممارسته في أضيق الحدود، إلا أنه وفي كل حال وحتى في أكثر الدول انفتاحاً وتقدماً في إطار كفالة هذا الحق وأكثرها عراقة في هذا الشأن، لا بد من وجود عدد من القيود

تقرضها الدولة عبر قوانين خاصة تُقر لهذا الغرض بهدف حماية مصالح الدولة الأمنية والسياسية الكبرى.

فتحقيق الشفافية المطلقة في العمل الإداري أمر صعب ومستحيل، فكل مجتمع يحتاج في حقيقة الأمر إلى منطقة ظل إن صح التعبير أو حيز من السرية حفاظاً على بعض مصالح الأفراد الخاصة أو مصالح الدولة العليا^{٢٢}.

ومن خلال ذلك، يمكننا الاستنتاج بأن القيود التي تفرض في إطار تنظيم ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات سواء كان محل النص على تلك القيود الدستور أو القانون أو اللوائح والقرارات الوزارية، لا تخرج عن إطار كونها إما قيود غايتها حماية مصالح الأفراد أو أخرى هدفها حماية المصالح العامة لجهة الإدارة.

فبالحديث عن الطائفة الأولى من القيود، وهي تلك التي ارتأى المشرع تقريرها لمصالح الأفراد الخاصة على نحو لا تضر بممارسة الغير للحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق، فهذه القيود غايتها خلق سياق من الحماية حول المعلومات الخاصة بالأفراد التي تفرض طبيعة التعامل بينهم وبين جهة الإدارة الإدلاء بها إلى تلك الأخيرة لإتمام مصالحهم، بحيث تصبح الجهة الإدارية أمينة عليها وبمثابة مستودع لهذه الطائفة من الأسرار الفردية الخاصة^{٢٣}.

والحكمة من استثناء المعلومات الخاصة بالأفراد المستودعة لدى الجهات الإدارية من الحق في الاطلاع عليها يعود إلى غايتين، أولهما المحافظة على ثقة الأفراد في الحكومة باعتبارها مستودعاً لأسرارهم، إذ إن في إفشاء الدولة لهذه الأسرار للغير من شأنه عزوف الجمهور من التعامل مع الجهات الإدارية وهو ما يضر بالمصلحة العامة.

^{٢٢} راجع د. محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص ١٣٧

^{٢٣} راجع د. محمد عبدالواحد الجميلي، المرجع نفسه، ص ١٣٨

أما الغاية الثانية فتتجلى في أن من شأن إنشاء المعلومات الخاصة بالأفراد للغير استغلالها على نحو يضر بأصحابها وهو ما يضر بالمصالح الخاصة للأفراد ويخل بأواصر التماسك الاجتماعي لأفراد المجتمع^{٢٤}.

أما فيما يتعلق بتلك القيود التي تقررها التشريعات المنظمة للحق في الاطلاع على المعلومات لاعتبارات تخص المصلحة العامة للدولة، فيمكن القول بأن هذه الاعتبارات عديدة وكثيرة، وعادة ما تحرص الدول وهي في صدد تنظيمها لضوابط الحق في الاطلاع على إحكام صياغة النصوص المتعلقة بهذه الاعتبارات ذات الصلة العامة على نحو يفتح المجال أمام جهة الإدارة لحملها على أكثر من تفسير، بحيث يكون لها سلطة تقديرية في تحديدها وتقديرها في غالب الأمر، على حسب كل حالة معروضة أمامها على حده.

وهذه الاعتبارات المقررة كقيود على الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق لمصلحة الدولة، غالباً ما تنصب على أسرار الدولة العسكرية المتعلقة بأمنها الخارجي، والأمنية المتعلقة بأمنها الداخلي، وأيضاً تلك الأسرار ذات الطابع السياسي، فضلاً عن الأسرار الماسة بالسياسة الخارجية والمركز المالي للدولة، والأسرار المتعلقة بمداولات الحكومة أو تلك الوثائق التحضيرية التي بحوزة السلطة التنفيذية^{٢٥}.

فهذه الطوائف من الأسرار غالباً ما يكون الدافع الخفي وراء تمسك بعض الدول بعدم الاعتراف للأفراد بالحق في الاطلاع عليها والبقاء من ثم تحت مظلة السرية، هو رغبة الدولة في حمايتها ولخوفها وحرصها الشديدين على مصالحها الأمنية والسياسية، فلا تجازف الدولة ولا تتهاون في أية أمر يكون من شأنه المساس بها.

^{٢٤} فالمعلومات الخاصة بهوية الأفراد المتعلقة بأرقام هوياتهم المدنية ووظائفهم وحالتهم الاجتماعية ومقدار ما يجنونه من مدخول شهري والثابتة لدى أجهزة حفظ المعلومات أو الأجهزة المعنية بالخدمة المدنية، إضافة إلى تلك المعلومات الخاصة بحالتهم الصحية الثابتة لدى وزارة الصحة، فضلاً عن المعلومات المتعلقة بتحصيلهم الدراسي في أي من مراحل التعليم المدرسية كانت أم الجامعية، والمعلومات التي بحوزة السلطة القضائية والمتعلقة بحالة الدعاوى المقامة منهم أو ضدهم أو تلك التي تتضمن بيان عن صحيفة أسبقياتهم الجنائية، وأخيراً المعلومات المرتبطة بأعمالهم التجارية التي تكون على بينة منها الوزارة المختصة بشؤون التجارة والهيئات التابعة لها، كل تلك المعلومات تعد بمثابة أسرار لا تمتد إليها ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات أو الوثائق حتى من قبل أقرب الناس إلى ذوي شأن ما لم يكن مخولاً بوكالة خاصة من صاحب الشأن للاطلاع على تلك المعلومات التي تخصه أو كانت تلك المعلومات محل نزاع لارتباطها بحق متنازع عليه وكان طالب الاطلاع عليها طرفاً أصيلاً في هذا النزاع، استناداً إلى مبدأ المواجهة بالدليل.

^{٢٥} راجع د. محمد عبدالواحد الجميلي، المرجع السابق، من ص ١٤٢ وما بعدها.

وعلى النقيض من تلك الدول الرجعية في مجال الديمقراطية الإدارية، فإن الدول التي تعترف للجمهور بالحق في الاطلاع على المعلومات مع إيقاف فعالية ممارسة هذا الحق في مواجهة تلك الأسرار الهامة للدولة، تحرص على الرغم من هذا القيد على ضمان تمتع الأفراد بالمعرفة في تلك الشؤون الحساسة للدولة ولكن في الوقت والزمان المناسبين وفي ضوء ضمانات وإجراءات خاصة مقرره قانوناً في هذا الصدد، ومن هذه الزاوية يمكن المفاضلة بين الدول التي تعترف بالحق في الاطلاع على المعلومات، لبيان أي منها يتمتع بقدر أكبر من الشفافية عن الأخرى في إطار وصول الأفراد إلى الأسرار الخاصة بالدولة.

وقد ثار تساؤل في الدول التي تقر للأفراد الحق في الاطلاع على المعلومات وتعترف به ولا سيما في أوساط القضاء الفرنسي مفاده، هل تدخل الأعمال التحضيرية أو التمهيدية التي بحوزة الجهات الإدارية تحت مظلة الحظر الذي يمنع الوصول والاطلاع عليها بموجب الحق في الاطلاع على المعلومات؟^{٢٦}

بداية يتعين في هذا الصدد وقبل الخوض بالإجابة على التساؤل المطروح، أن نعرف المقصود بالأعمال التحضيرية أو التمهيدية للوثائق الحكومية. إذ يمكننا تعريفها بأنها "تلك الطائفة من الوثائق التي تقع تحت يد السلطة التنفيذية والتي تتضمن معلومات لا تتمتع بصفة النهائية لعدم إقرارها وصدورها بعد من الجهات المختصة بذلك".

وكما يرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فإن هذه الأعمال التمهيدية التحضيرية كمسودات المشاريع بقوانين أو مشروعات القرارات الوزارية التي ما زالت في طور الإعداد فلم تتضح معالمها وأحكامها بشكل نهائي، إضافة إلى ما يدور بشأنها من اجتماعات ومذكرات، لا يكون من المستساغ وقوعها تحت بصر الأفراد في تلك المرحلة، إذ أن من شأن ذلك تعطيل وتغيير استراتيجية الحكومة بشأنها، والتأثير على سير إدارتها لمشاريعها مما يفوت الغاية المرجوة من صدور تلك الأعمال، وهو ما يؤثر في نهاية المطاف على تنفيذ الحكومة لبرنامجها على المدى البعيد^{٢٧}.

^{٢٦} راجع د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٢٣ وما بعدها.
^{٢٧} راجع د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٢٠ وما بعدها.

ولعل جعل هذه الوثائق التي أسس لفكرتها مجلس الدولة الفرنسي بعيدة عن متناول ممارسي الحق في الاطلاع ليس أمراً مطلقاً، وإنما يمكن القول بأنه حظر مؤقت، فتوَجَّل ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات التي تضمنتها هذه الوثائق التحضيرية إلى حين اكتمالها وتاممها أو صدور القرار النهائي بها كحلقة من حلقات إصدارها، وهو ما يميزها عن المشاورات والمداولات الحكومية التي تمثلها المخاطبات بين الجهات العليا داخل السلطة التنفيذية والمداولات التي تدور داخل تلك الجهات قبل اتخاذ القرارات السياسية، فمثل تلك المداولات والمشاورات يكون لأجهزة الدولة العليا السلطة التقديرية في الإفصاح أو عدم الإفصاح عنها حتى بعد صدور القرار الذي كان محلاً للمداولات والمشاورات^{٢٨}، ذلك لكون هذه المشاورات والمداولات تندرج تحت باب الشؤون الداخلية الخاصة للحكومة التي تساعدها على أداء الأعمال المنوطة بها.

لا يؤيد الباحث الحظر الذي أقره مجلس الدولة الفرنسي على ما أطلق عليه وصف الأعمال التحضيرية أو التمهيدية فجعلها بعيدة عن ممارسة الحق في الاطلاع عليها وذلك إلى حين صدورها في صورتها النهائية. إذ أن مشروعات القوانين والقرارات التي مازالت في مطابخ الحكومة التشريعية تحت التشاور المداولة والصياغة لا مانع من إتاحتها للراغبين في الاطلاع عليها أو أولئك المعنيين والمخاطبين بأحكامها من الجمهور بغية معرفة آرائهم بشأنها مما يسهم في نهاية المطاف في خروج العمل النهائي المتمثل في القانون أو القرار على نحو يعبر ويعكس توجهات الجمهور، لا سيما في ظل ضعف الأداء التشريعي والرقابي للسلطة التشريعية في الكثير من الأحيان.

وقد كان للمشرع البحريني بعض المواقف التشريعية التي تؤيد رأينا السابق بتأييده إتاحة مشاورة الجمهور في بعض المسائل قبل إصدار القوانين أو القرارات المتعلقة بها، ونضرب في هذا الصدد مثلاً تدليلاً على ما تقدم ما نصت عليه المادة (٥) فقرة (ب) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تنظيم سوق العمل على ضرورة أن تباشر هيئة تنظيم سوق العمل في المملكة بعقد مشاورات مع الجمهور

^{٢٨}راجع د. محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع السابق ص ١٤٩ وما بعدها.

والجهات المعنية قبل شروعه في إصدار أية قرارات أو لوائح أو تدابير ذات تأثير ملموس على سوق العمل^{٢٩}.

وفي سياق آخر، تؤيد في هذا المقام ما سلكه مجلس الدولة من رأي يقضي بعدم امتداد الحق في الاطلاع لملاحقات الأعمال التمهيدية من فئة المراسلات والمخاطبات والاجتماعات المنعقدة داخل أروقة الحكومة إبان مرحلة إعداد مشروعات القانونين أو القرارات الوزارية.

فلما كان من شأن إتاحة الاطلاع على مسودة نصوص تلك المشروعات بقوانين أو القرارات عامل إيجابي يسهم ويزيد من حجم المشاركة الشعبية في إعدادهما، إلا أن في الاطلاع على الوثائق الخاصة بالجهات الإدارية والملحقة بتلك المسودات ما قد يتسبب في إعاقاة السلطة التنفيذية عن إتمام أعمالها، ويعد ذلك تدخلاً في شأن إداري بحت يدخل من ضمن صميم عمل جهة الإدارة، وربما يكون بالإمكان الاطلاع عليه لاحقاً خاصة بعد صدور العمل النهائي المرتبط به، على النحو الذي أوصى به مجلس الدولة الفرنسي، أو بعد أن تقرر الحكومة زوال صفة السرية عنها في الوقت الذي تراه مناسباً لذلك.

^{٢٩} نصت المادة (٥/ب) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تنظيم سوق العمل على أنه ((ب- في حالة عزم الهيئة إصدار أية أنظمة أو لوائح أو قرارات أو اتخاذ أية تدابير ذات تأثير ملموس على سوق العمل ، فإنه يجب عليها أن تعقد مشاورات مع الجمهور والجهات المعنية لاستطلاع آرائهم قبل إصدار أي من تلك الأنظمة أو اللوائح أو القرارات أو اتخاذ تلك التدابير)).

المبحث الثاني

ضوابط وشروط الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

تمهيد وتقسيم

بعد أن انتهينا من استعراض عناصر ماهية الحق في الاطلاع على المعلومات في مبحث أول تناولنا من خلاله تعريف هذا الحق والأساس القانوني الذي يؤسس لقيامه بنظرة من الاتفاقيات الدولية والتشريعات الغربية والعربية المقارنة، مع بيان لموقف كل منها من كفالة هذا الحق وتنظيمه، وأخيراً القيود الواردة عليه التي تعطل أو تقيد من أثره ومفعوله، تقتضي أصول البحث لزماً بعد ذلك أن نخوض في الشروط والضوابط اللازم مراعاتها عند ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات حتى يتسنى لنا معرفة ورؤية الصورة الكاملة لهذا الحق من جميع جوانبه، إذ قد يتساءل القارئ أو الباحث في هذا المقام، على ماذا تحديداً يمكنني أن أمارس حقي في الاطلاع والمعرفة؟ وما هي الشروط التي يتعين توافرها في هذا المحل حتى يكون بالإمكان تقديم طلب بالاطلاع على المعلومات أو الوثائق؟ ومن أجل الإجابة على تلك التساؤلات المشروعة بصدد هذه الجزئية من الدراسة، سنشرع في تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: الوجود القانوني والمادي للمعلومات والوثائق

المطلب الثاني: الصفة الإدارية للمعلومات والوثائق

المطلب الأول

الوجود القانوني والمادي للمعلومات والوثائق

لا ريب أن كل المعلومات أو الوثائق التي بحوزة الجهة الإدارية ليست كلها قابلة لأن تكون محلاً يمارس عليه الحق في الاطلاع، ولما كانت المعلومات في حد ذاتها لا تعدو أن تكون مجرد كيان معنوي ذي قيمة ولكن لا أثر لها في الوجود المادي، ومن ثم كان لازماً أن تُدرج أو تثبت في أحد الأنواع المخصصة لحفظها بحيث يتيسر الوصول إليها ومعرفة ماهيتها والاستفادة من قيمتها، وأبرز وعاء تستسقى منه المعلومات بما لا شك فيه هي الوثائق بشكل عام، والوثيقة الإدارية بشكل خاص بما تتضمنه من معلومات خاصة بجهة الإدارة يتعين حتى تكون محلاً للاطلاع ضرورة وجودها قانونياً أولاً، ومادياً ثانياً، وهو ما سنتناوله بقدر من الإيجاز في فرعين مستقلين على النحو الآتي:

الفرع الأول: الوجود القانوني للوثيقة

الفرع الثاني: الوجود المادي للوثيقة

الفرع الأول

الوجود القانوني للوثيقة

نعرف الوجود القانوني للوثيقة كشرط من شروط وجودها لممارسة الحق في الاطلاع عليها بأنه اكتمال وانتهاء كافة المراحل اللازمة لتحضير الوثيقة ومن ثم صدورهما عن جهة الإدارة إلى الجمهور في صورة نهائية كاملة.

مما مفاده أن المراحل والإجراءات السابقة التي تثار بصدد الوثيقة تمهيداً لإصدارها وأثناء إعدادها لا يكتمل بها الوجود القانوني للوثيقة، ومن ثم لا يجوز لتلك الأخيرة- أي الوثيقة في مرحلة الإعداد- أن تكون محلاً للاطلاع عليها من قبل الأفراد كونها لا تتمتع بصفة النهائية وذلك إلى حين صدور القرار الإداري النهائي بإصدارها، إذ عند هذه اللحظة فقط تكتسب الوثيقة صفة الوجود القانوني، ومن ثم

يمكن أن تكون محلاً للحق في الاطلاع عليها طالما لم تكن سرية بطبيعتها أو بنص القانون، متى ما توافرت الشروط الأخرى بها التي سيأتي بيانها لاحقاً.

وتطبيقاً لذلك فإنه لا يجوز لصاحب الشأن المتمتع بممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات وفي ظل إعلان الحكومة عن قيامها بإعداد مسودة مشروع لتنظيم موضوع قانون معين، أن يتقدم بطلب للحصول على مسودة ذلك المشروع بقانون غير المكتمل أو أن يطلب الاطلاع على محاضر الاجتماعات التي دارت بشأن هذا المشروع بقانون، على أن يبقى هذا القيد الوارد على طلبه قائماً إلى حين صدور القانون رسمياً ونشره في الجريدة الرسمية^{٣٠}.

وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين لإعمال الحق في الاطلاع على الوثيقة أن تكون قد اكتسبت صفة الوجود القانوني بصورها وقت تقديم صاحب الشأن طلبه إلى الإدارة بالاطلاع عليها، كما لا يجوز لصاحب الشأن تقديم طلب مسبق إلى الجهة الإدارية الحائزة للوثيقة بغرض الاطلاع عليها في حال صدورها مسبقاً أو إجبارها على الانتهاء من إعدادها في وقت لا تزال فيه تلك الوثيقة طي التحضير والطبخ إن صح التشبيه، علة ذلك أن الحق في الاطلاع على المعلومات الكامنة في الوثائق الإدارية يتوقف عند الحصول على ما في حوزة الجهة الإدارية من وثائق عند الطلب، ولا يمتد إلى مدى منحه الحق في إرغامها وإجبارها على خلق أو تقديم ما يرغب به من وثائق^{٣١}.

وغني عن البيان أن اشتراط مجلس الدولة الفرنسي توافر صفة الوجود القانوني في الوثيقة الإدارية كشرط جوهري يبرر طلب الاطلاع عليها غايته تحقيق مصلحة أصحاب الشأن الراغبين في الاطلاع على الوثيقة، فضلاً عن مصلحة جهة الإدارة على السواء.

إذ إن في أي طلب للاطلاع على الوثيقة قبل مرحلة الإصدار النهائي لها، من شأنه زعزعة وضع وحالة المراكز القانونية للأفراد والجهة الإدارية، ومن شأنه كذلك المساس بهدوء الجهة الإدارية المكلفة بالعمل على إتمام الوثيقة وإصدارها، حيث إن الاطلاع أثناء مرحلة التحضير قد يستتبعه تداول لما في مشروع الوثيقة من معلومات، وقد تكون هذه المعلومات غير المكتملة عرضة لإثارة مشاعر الرأي

^{٣٠} راجع د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ١٩

^{٣١} راجع د. محمد باهي أبو يونس، المرجع نفسه، ص ٢٣

العام، وهو ما قد يتسبب في تراجع الجهة الإدارية عن إصدار الوثيقة في نهاية الأمر على النحو الذي أريدته بسبب الضغط الشعبي الذي واجهته وهو ما يؤثر تبعاً على تنفيذها لبرامجها وخططتها.

الفرع الثاني

الوجود المادي للوثيقة

يعد الوجود المادي للوثيقة الشرط الثاني اللازم والمكمل للوجود القانوني لها حتى يكون بالإمكان الاطلاع عليها. إذ لا يكفي الانتهاء التام من إعدادها وصدور القرار النهائي بشأنها إلى الجمهور، بل يتعين أن تكون الوثيقة موجودة مادياً وقت تقديم الطلب بالاطلاع عليها من قبل صاحب الشأن.

ومؤدى ما تقدم، وجوب أن تمسك جهة الإدارة وتحتفظ بالوثيقة وأن تكون بحوزتها فعلياً وقت تقديم الطلب بالاطلاع عليها من قبل صاحب الشأن^{٣٢}، فالوجود المادي للوثيقة يقتضي إذاً أن تكون الوثيقة بكيانها المادي المحسوس والملموس تحت حفظ وحيازة الجهة الإدارية المقدم لها الطلب بالاطلاع، مع مراعاة عدم الإخلال بالمدة التي يحددها القانون للإدارة في شأن الاحتفاظ بالوثائق.

أما في حال عدم وجود الوثيقة وقت تقديم الطلب من صاحب الشأن للاطلاع عليها، فإنه يعد من الأهمية بمكان التأكد من سبب عدم وجود تلك الوثيقة المراد الاطلاع عليها، هل سببه يعود إلى الجهة الإدارية نفسها كقيامها بإتلاف الوثيقة أو سحبها لها بعد إصدارها، أم أن سببه فعل خارج عن إرادة الجهة الإدارية سواء كان سببه الطبيعة كالزلازل أو الفيضان، أم سببه الإنسان بوقوع إحدى الأفعال التي يجرمها القانون على تلك الوثيقة، سواء بالاعتداء المباشر عليها أو على مقر الجهة الإدارية المحفوظة بداخلها؟

ففي حالة الفقد الإداري للوثيقة سلم القضاء الإداري بحق الإدارة في التخلص من وثائقها بمرور المدة التي يحددها القانون لحفظها، متى كان هذا التخلص يستهدف تحقيق المصلحة العامة، كما أقر كذلك بأن سحب أو إلغاء الوثيقة من قبل جهة الإدارة وإن كان يضيف عليها صفة عدم المشروعية قانوناً،

^{٣٢} راجع د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٢٧.

إلا أنها من الناحية المادية تظل موجودة ومن ثم تكون محلاً للحق في الاطلاع عليها. كما اشترط مجلس الدولة الفرنسي لتحلل جهة الإدارة من التزامها أمام الأفراد الراغبين في الاطلاع على الوثيقة المفقودة بغير فعل الإدارة توافر شرطين، أولهما أن تبذل الجهة الإدارية العناية والجهد اللازمين في سبيل البحث عن الوثيقة وأن يثبت عدم وجود أية أصول للوثيقة لدى جهة الإدارة سواء كان ذلك مادياً أو إلكترونياً^{٣٣}.

المطلب الثاني

الصفة الإدارية للمعلومات والوثائق

قد يحلو للبعض أن يتساءل تساؤلاً مفاده، هل أن كافة الوثائق بما تحتويه من معلومات والتي توافر بشأنها شرطي الوجود القانوني والمادي يمكن أن تكون محلاً للحق في الاطلاع؟ وفي إطار الإجابة على هذا التساؤل يمكن القول بأنه يتعين أولاً القول بضرورة أن يتوافر لدى مقدم الطلب للاطلاع على المعلومات والوثائق صفة المصلحة، أي أن يكون ذا علاقة وارتباط بموضوع الوثيقة أو المعلومة، وفي حال ثبوت هذا الصفة لدى مقدم الطلب، ندخل في معترك آخر مفاده لزوم التفرقة بين طائفتين من الوثائق، طائفة أولى تمثل الوثائق التي توجد في حوزة الأجهزة الإدارية للسلطة التنفيذية، وطائفة ثانية من الوثائق يملكها الأشخاص الطبيعيون أو تملكها الأشخاص الاعتبارية الخاصة.

فبخصوص الطائفة الأولى من الوثائق والحديث هنا عن الوثائق الإدارية التي تحتفظ بها جهة الإدارة، ففي هذا المقام يدق باب الخلاف، ويثور التساؤل حول الوقت الذي تعتبر فيه المعلومة ذات طابع إداري، هل يتحدد ذلك بالنظر إلى طبيعة الجهة التي تملك الوثيقة أو يوجد لديها المعلومة؟ أم بالنظر إلى طبيعة النشاط الذي تمارسه الدولة والذي تكون الوثيقة محلاً له؟ أي بعبارة أخرى، هل يكون المعيار شكلياً أم موضوعياً في هذا المقام؟ في الواقع قد اختلف الفقهاء لا سيما في فرنسا حول هذه

^{٣٣}راجع د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٢٨ وما بعدها.

المسألة^{٣٤}، فمنهم من أيد الاتجاه الأول ومنهم من اتجه نحو الاتجاه الثاني الذي يمثل اتجاه الأغلبية من الفقه.

وتجدر الإشارة إلى أنه من البديهي القول، بأنه حتى في حال الدمج بين المعيارين سالفَي البيان، لا يمكن إطلاق صفة الإدارية على كافة المعلومات والوثائق، ذلك أن ثمة معلومات تضي علىها الدولة طابع السرية والكتمان ويستثنىها القانون من الحق في الاطلاع نظراً لما في إتاحتها للاطلاع إمكان الإضرار بمصالح الدولة وسير أعمالها وربما المساس على نحو غير مشروع بمصالح الأفراد الخاصة، كالمعلومات الخاصة بأسرار الدفاع والقوات العسكرية وأجهزة الأمن والاستخبارات العامة، فضلاً عن المعلومات الدبلوماسية التي قد يؤدي الاطلاع عليها إلى التأثير على علاقة الدولة بغيرها من الدول سياسياً أو اقتصادياً، عوضاً عن تلك المعلومات التي تأخذ صورة خطابات ومراسلات ومداولات الجهات الإدارية العليا داخل السلطة التنفيذية قبل إصدار مشاريع القرارات أو القوانين، وهو ذاته ما سبق وأن تناولناه في مطلب مستقل في هذا الفصل التمهيدي تحت عنوان الاستثناءات الواردة على الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق^{٣٥}.

ويرى الباحث تعقيباً على ما تقدم، أنه وفيما يتعلق بالاطلاع على الوثائق الخاصة بالأفراد، فلا ريب أن هذه الطائفة من الوثائق لا يمكن أن تكون محلاً للاطلاع عليها إلا بإذن من صاحبها باعتبارها ملكية خاصة خالصة لمالكها، والملكية الخاصة وكما هو معلوم مصونة دستورياً وقانونياً.

أما فيما يخص طائفة الوثائق والمعلومات الإدارية، فنرى الدمج بين المعيارين الشكلي والموضوعي في صدد الحكم على الوثيقة أو المعلومة بصفة الإدارية. حيث تكتسب الوثيقة وما بها من معلومات الصفة الإدارية وتكون محلاً للاطلاع عليها متى ما صدرت عن شخص من أشخاص القانون العام أو عن شخص اعتباري خاص تملك الدولة فيها حصصاً بقدر معين من رأس المال، بشرط أن يكون محل الوثيقة مرتبط أو ذو علاقة بالنشاط المتصل بالشأن العام للدولة، أي مارسته الدولة باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام صاحب سلطة وسيادة، ومن ثم يخرج عن نطاق إدارية المعلومات والوثائق

^{٣٤} نحل بشأن الاطلاع تفصيلاً على موضوع الصفة الإدارية للوثائق محل الحق في الاطلاع إلى د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٣٤ وما بعدها.

^{٣٥} راجع ص ٣٣ من هذه الرسالة.

تلك الوثائق التي وإن كانت تصدر عن الدولة لكنها تخص علاقة دخلت فيها أو عملاً صدر عنها بصفتها فرداً من أفراد القانون الخاص وليس القانون العام، كالعقود التي تبرمها الدولة مع الأفراد بهدف التصرف في ممتلكاتها الخاصة أو بهدف تمكين الغير من استغلالها أو الانتفاع بها.

المطلب الثالث

رأي الباحث بشأن مشكلات الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق

يبدو من خلال ما سبق تناوله من استعراض مقتضب ومركز انصب على بيان أبرز أركان وعناصر الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق، بأن في دراسة ماهية ومحل الحق في الوصول إلى المعلومات تظهر في الأفق عدة حقائق ومعطيات، أولها وأهمها أن الحق في الاطلاع على المعلومات هو حق من حقوق الإنسان المدنية والسياسية الهامة التي أقرتها الاتفاقيات والإعلانات الدولية، واعتبره المجتمع الدولي أحد أهم الحقوق والمؤشرات التي تقاس بها تنمية الدول وتطورها لا سيما في مجال الديمقراطية الإدارية والشفافية بين الحكومات والشعوب.

ويرى الباحث أن أدق تساؤل ومعضلة قد تثور بشأن الحديث عن الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق بعد الغوص في تحليل مفاهيمه وعناصره يتمثل في فك تلك الشفرة المحصورة بين مسألتين في غاية التعقيد، عنوانهما أولاً حق الإنسان في الاطلاع على المعلومات باعتباره صاحب السيادة الفعلية ومصدر كل السلطات، وثانياً حق الدولة في كتمان ما يدور داخل أجهزتها التنفيذية أو ما تحتفظ به من معلومات عن الغير.

والواقع أن نقطة الانطلاق في إطار إزالة تلك الخيوط المتشابكة بين الحقين المذكورين، تتمثل في الإجابة على التساؤل الآتي، هل ثمة نص قانوني أياً كان درجته في السلم القانوني يقر للأفراد حقهم في الوصول والاطلاع على المعلومات؟ فإذا كانت النتيجة من بعد استقراء نصوص التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدولة بأن ما من نص قانوني يمنح الأفراد التمتع بممارسة هذا الحق في مواجهة الدولة، فإننا لا نكون والحالة هذه بصدد مشكلة، حيث يكون للدولة في ظل هذا

الفراغ التشريعي مطلق الحرية في حجب ما تريده من معلومات عن الجمهور دون إلزامها بقبول أي طلب مقدم إليها للاطلاع على وثيقة ما بحوزتها أو معرفة معلومة لا يعلمها سواها.

أما إذا كانت الإجابة على التساؤل المذكور، بأن الدولة تعترف قانوناً للأفراد المنضوين تحت سلطانها بالحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق عبر نص دستوري أو قانوني أو لائحي، فإن هذا الجواب يقودنا إلى طرح تساؤل مشروع آخر، ألا وهو ما هي حدود هذا الاعتراف بالحق في الاطلاع على المعلومات المكفول به من قبل الدولة لمصلحة الأفراد؟ أو بمعنى آخر هل تلتزم الدولة بالإفصاح عن كافة ما تملكه من معلومات للأفراد أم من حقها إضفاء قدر من السرية على بعض تلك المعلومات دون البعض الآخر منها؟

في حقيقة الأمر، يمكن القول إجابةً عن هذا التساؤل الدقيق، بأنه يتعين الإشارة إلى أن الأداة القانونية المنظمة لممارسة الحق في الاطلاع لابد أن تتسم بالدقة والوضوح الشديدين، بحيث تحدد المخاطبين بها المكفول لهم من قبل الدولة ممارسة هذا الحق، وأن تتضمن أيضاً تعداداً وتعريفاً وتصنيفاً جازماً نافياً للجهالة للمعلومات والوثائق محل الحق في الاطلاع، وضوابط وإجراءات ممارسة هذا الحق، على نحو لا يمنح القضاء سلطة في التدخل بتفسير وإزالة الغموض عن نصوص القانون المنظم لهذا الحق إلا في أضيق الحدود، ومتى ما اقتضت العدالة ذلك.

ويرى الباحث كذلك أنه في ظل توافر النص القانوني الذي يسمح للأفراد بالوصول لما في جعبة الدولة من معلومات، ومع استوثاق الدولة وتأكيدها من توافر شرط المصلحة في طالب الاطلاع، يكون من الضرورة في إطار تفسير هذا الشرط، ألا يتعدى في تفسير طلب الاطلاع ما هو مقرر من ضوابط في شأن الاطلاع على الوثائق الخاصة بالأفراد الموجودة في حوزة الدولة، فلا اطلاع على وثائق تحمل معلومات خاصة بالأفراد ما لم يكن هناك تخويلاً من صاحب الشأن للاطلاع على مضمونها، مع توافر شرط المصلحة في طالب الاطلاع عليها كما سبق الإشارة.

أما المعلومات العامة التي تخص الشأن العام، فنرى وجوب عدم تقييد الأفراد بشرط المصلحة المقرر بشأن الاطلاع على الوثائق الخاصة بالأفراد، حيث يعد شرط المصلحة في هذا المقام ضرباً من ضروب التقييد والتشديد في ممارسة هذا الحق.

وفي ظل توافر هذين الشرطين (النص القانوني والمصلحة) يرى الباحث أن ما يتعلق بالمعلومات والوثائق التي ترتبط بالشأن العام، لا بد أن يكون الأصل في ظل ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق العامة هو الإباحة ولا يكون التضييق من نطاق ممارسته وكفالاته إلا في أضيق الحدود بحيث تكون القاعدة في شأن تلك المعلومات العامة هي الشفافية والاستثناء في السرية، كذلك المعلومات التي تخص عدد سكان الدولة ونسبة كل من الذكور والإناث فضلاً عن نسبة المواطنين والأجانب^{٣٦}.

ومناطق سرية بعض المعلومات والوثائق يقتضي حتماً أن يكون بعيداً عن ممارسة الحق في الاطلاع ثلاث طوائف من المعلومات، أولها المعلومات العسكرية والاستخباراتية التي تعرف بأسرار الدفاع والأمن العام والأمن القومي ومع ذلك نرى أحقية صاحب الشأن في طلب الاطلاع على ملفه الأمني المتضمن بيان لما قد جرى من تحريات ومعلومات بشأن حياته الخاصة والتي عادة ما يكون تحت حيازة الأجهزة الاستخباراتية في الدولة.

أما الطائفة الثانية من المعلومات التي يحق للدولة إضفاء السرية عليها هي تلك المعلومات ذات الطابع السياسي التي تكون في شكل مخاطبات أو مداولات أو اجتماعات، تعيش في أروقة الجهات العليا في السلطة التنفيذية ويقاس عليها في مملكة البحرين الديوان الملكي، وديوان رئيس مجلس الوزراء

^{٣٦} كشفت أحدث الإحصاءات الصادرة عن هيئة المعلومات والحكومة الإلكترونية أن عدد سكان البحرين بلغ خلال العام الجاري (٢٠١٧) مليون و ٥٠١ ألف نسمة، يشكل البحرينيين منهم ما نسبته ٤٥ %، حيث بلغ عددهم ٦٧٧ ألف فرد مقابل ٨٢٣ ألفاً للأجانب. ومع تسجيل العام الجاري الرقم الجديد، فإن نسبة الفارق في السكان بين العام الحالي والعام الماضي وصل إلى ٧٧ ألف نسمة، وهو ما يؤكد أن عدد المواليد الذي انضموا إلى القائمة اليومية سجلوا ٢١٤ مولوداً جديداً لليوم الواحد. وبلغ عدد الذكور خلال إحصائية السنة الحالية ٩٥١ ألف ذكر، ٦٠٧ آلاف منهم أجانب، وذلك مقابل ٥٤٩ ألف أنثى، ٢١٥ ألفاً منهم أجانب. ويتركز ٣٨,٥ % من المواطنين والمقيمين في محافظة العاصمة لتحتل المرتبة الأولى بين المحافظات الأربع من حيث عدد السكان، وذلك بواقع ٥٧٧ ألف نسمة ويصل إجمالي عدد الأطفال في البحرين (بدءً من الفئة السنية ٠-١٩ عاماً)، وفق الأرقام الأخيرة، إلى ٣٧٣ ألف نسمة، فيما يفوق عدد الأطفال الأجانب في ذات الفئة السنية ٩٧ ألف نسمة، بيد أن عدد الشباب في المرحلة العمرية بين (٢٠-٥٠ عاماً) يبلغ ٩٣٠ ألف فرد، يصل عدد الأجانب منهم إلى ٧١٠ آلاف. ويتقلص عدد البحرينيين، بدءاً من سن ٧٠ عاماً حتى ٨٥ عاماً وما فوق، وتسجل الأرقام ٧٥٠٠ مسن في الفئة (٧٠-٧٤ سنة)، و ٥٦٠٠ مسن في الفئة (٧٥-٧٩ سنة) و ٢٨٣٠ شخصاً في (٨٠-٨٤ سنة) و ٢٣١٢ شخصاً في الفئة (٨٥ عاماً وما فوق). راجع صحيفة أخبار الخليج البحرينية، العدد رقم ١٤٤٦٨، الصادر يوم الخميس الموافق ٢٠١٧/١١/٢.

واديوان ولي العهد ومكتب النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء واللجنة التنسيقية واللجان الوزارية التي يترأسها نواب مجلس الوزراء، فالمعلومات التي تحتفظ بها هذه الجهات والمجالس بكافة صورها وقبل صدورها بشكل رسمي لا يمكن أن تكون محلاً للاطلاع عليها، هذا بالطبع إن افترضنا وجود تشريع يقر الحق في الاطلاع على المعلومات في مملكة البحرين مستقبلاً، يكفل بموجبه التنظيم الشامل الوافي لممارسة الأفراد الحق المذكور داخل المملكة.

أما الطائفة الثالثة من المعلومات السرية التي نرى عدم ملائمة إمكانية أن تكون محلاً للاطلاع عليها هي تلك المعلومات ذات الطابع الدبلوماسي التي تكون غالباً تحت سلطان وزارة الخارجية والتي تخص علاقة الدولة بغيرها من الدول على المستوى الإقليمي والدولي، علة ذلك أن من شأن الافصاح عن تلك المعلومات إثارة الرأي العام الداخلي والخارجي على السواء، عن مواقف استبانة تتعلق بكواليس ودوافع تصرف الحكومة الوطنية تصرفاً ما إزاء غيرها من حكومات الدول.

الباب الأول

ماهية معلومات ووثائق الدولة والمكلفين بحمايتها

الفصل الأول: ماهية معلومات ووثائق الدولة

الفصل الثاني: المكلفون بحماية معلومات ووثائق الدولة

الباب الأول

ماهية معلومات ووثائق الدولة والمكلفين بحمايتها

تمهيد وتقسيم

بعد أن استعرضنا وتعرفنا على ماهية الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق متناولين مفهومه والأساس القانوني له والقيود الواردة عليه، فضلاً عن شروط وضوابط ممارسته، فإن أصول البحث تقتضي تباعاً أن نخوض في المحل الذي تنصب عليه ممارسة هذا الحق الدستوري، وهنا بما لا شك فيه نتكلم عن المعلومات والوثائق التابعة للدولة.

ومما لا ريب فيه، أن كلاً من المعلومات والوثائق يمثلان جوهر الحق في الاطلاع والمعرفة، بل أن في انتقائهما انتقاء لهذا الحق برمته، ذلك أنهما الأساس الذي يستند عليه الحق المذكور في قيامه.

وتجدر الإشارة إلى أن طبيعة أعمال الدولة تقتضي ضرورة أن تحتفظ في أدراج أجهزتها وهيكلها على وثائق ورقية كانت أو إلكترونية تمثل عصب عملها، إذ إن فيها ينصب كل جهدها فتحفظ من خلالها مصالحها، وفيها تعيش وتدفن أسرارها وبالمساس بتلك الوثائق بما تتضمنه من معلومات على نحو غير مشروع وغير مستساغ للدولة إمكان إلحاق الضرر بها إلى حد قد يعصف بوجودها ويؤدي بكيانها إلى الزوال.

كما أن احتفاظ الدول بمعلومات ووثائق تخصها ولا سيما السرية منها يعد في واقع الأمر بالنظر إلى التاريخ مسألة تلازم الدولة ولا تتفك عنها وذلك منذ نشأتها الأولى، سواء إبان العصور التي اقتصر دور الدولة فيها على الحراسة بتوفير الأمن والقضاء والدفاع، الأمر الذي اقتضى أن برزت معلومات ووثائق الدفاع وباتت رأس مال الدول وجلّ اهتمام أجهزتها مخبراتها الحربية في ذلك الحين، أو خلال العصور التي عقيبتها والتي شهدت تدخل الدولة في الأنشطة الخاصة بالأفراد كالصناعة والتجارة والخدمات بل وحتى تدخلها على المستوى الاجتماعي.

فكان لهذا التدخل أثره في زيادة حجم معلومات ووثائق الدولة، فتنوعت بذلك أسرارها، على نحو لم يعد يقتصر فقط على أسرار السياسة والدفاع تلك الأسرار التي كانت تلازم الدولة الحارسة، وإنما امتدت لتشمل الأسرار التجارية والصناعية والاجتماعية والمالية.

ويمكن القول بأن مع تعاظم دور الدولة وازدياد أنشطتها وتدخلها في الحياة العامة، امتد نطاق أعمال الوظيفة العامة، فلم يعد يقتصر عمل موظفيها على أداء عدد قليل من المهمات في قطاعات محدودة، وإنما امتد ليشمل ويستوعب إدارة وتنظيم كل جوانب الحياة، سعياً من الدولة لإشباع مختلف حاجات المجتمع قدر الإمكان حسب الإمكانيات والموارد المالية المتاحة.

ومن ثم كان من الطبيعي مع هذا الامتداد الذي لحق بنطاق الوظيفة العامة التي هي أداة الدولة في ممارستها لوظائفها، أن قسمت وصنفت معلومات ووثائق الدولة إلى عدة فئات وأصناف سواء بالنظر إلى التقسيم الدستوري لوظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسة أو من خلال التقسيم السياسي الذي ينظر إلى مضمون وأهمية تلك المعلومات والوثائق.

ومن ثم فقد ظهرت على الساحة تصنيفات متعددة لمعلومات ووثائق الدولة، مما حتم على المشرع في العديد من الدول أن قرر التدخل لوضع وإرساء تنظيم قانوني مُحكم لتصنيف وحماية معلومات ووثائق الدولة باعتبارها أهم أنواع الوثائق والمعلومات، نظراً لما قد يترتب على المساس بها من أضرار لا يُحمد عقباها، إذ أن سلامة الأفراد منبثقة ومتمخضة حتماً من سلامة الدولة التي يعيشون على إقليمها، ولن تتأتى هذه السلامة إلا بحماية وصون ما تحتفظ به الدولة من معلومات ووثائق تسير بها أعمالها وتتنجز مصالحها.

وقبل أن نخوض في مفردات الحماية الجنائية المقررة لمعلومات ووثائق الدولة، ينبغي ابتداءً أن نعرج متناولين بدقة ماهية وثائق ومعلومات الدولة والمكلفين بحمايتها في التشريع البحريني والتشريعات الأخرى محل المقارنة في هذه الدراسة، وذلك في فصلين، الأول نتناول فيه ماهية معلومات ووثائق الدولة، أما الثاني فنخصصه لاستعراض المكلفين قانوناً بحماية معلومات ووثائق الدولة وهم الموظفون

العموميون ومن في حكمهم، وذلك في ظل التشريعات المقارنة المعنية بحماية تلك المعلومات والوثائق، على النحو الآتي:

الفصل الأول: ماهية معلومات ووثائق الدولة

الفصل الثاني: المكلفون بحماية معلومات ووثائق الدولة

الفصل الأول

ماهية معلومات ووثائق الدولة

تمهيد وتقسيم

ليس بالإمكان أن نخوض في دراسة موضوع ما أو مسألة محددة بإسهاب وتعمق دون أن نخرج على توطئة تعد من الأهمية بمكان كونها تمثل الركيزة الأولى ونقطة الانطلاق نحو استكمال موضوع البحث ببسر دون مشقة وعناء، ألا وهي التعرف على المفهوم للجزئية المراد بحثها وتحليل أحكامها.

ولما كانت كل من المعلومات والوثائق يشكلان جزءاً لا يتجزأ من العمل اليومي لأجهزة الدولة المختلفة، فإن كل منهما بات يشكل المحل الذي ينصب عليه النشاط الإداري والسياسي والاقتصادي والمالي للدولة، بحيث تتوقف أنشطتها وتتدخل مصالحها عند المساس بالمعلومات والوثائق التابعة لها مساساً سلبياً في كثير من الأحيان قد لا يحمد عقباه.

وحتى يتسنى لنا الاستمرار والانتهاء من تناول موضوعات هذه الدراسة على نحو يحقق الغاية المرجوة من إعدادها، فإنه يتعين ابتداءً أن نفتتح هذا الفصل الأول بمبحث نتناول من خلاله مفهوم المعلومات والوثائق ولا سيما تلك التي تتعلق بالدولة باعتبارهما محل الحماية الجنائية المقررة من وراء النصوص التشريعية الجزائية المنظمة لمعلومات ووثائق الدولة، فنتناول أولاً المقصود بالمعلومات والوثائق من خلال مفهومهما ومن ثم نتعرف على التصنيف القانوني لمعلومات ووثائق الدولة، وأخيراً نستعرض

التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في ظل التشريع البحريني والتشريعات المقارنة، وذلك في ثلاث مباحث، على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم المعلومات والوثائق

المبحث الثاني: التصنيف القانوني لمعلومات ووثائق الدولة

المبحث الثالث: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة

المبحث الأول

مفهوم المعلومات والوثائق

إن لفظ المعلومات يكاد لا يفارق حياتنا اليومية، بل إن المعلومات في حقيقتها تعد جزءاً لا يتجزأ من واقع نعيشه كل يوم ومحوراً هاماً في إطار العلاقات الإنسانية بين البشر، حيث إننا كثيراً ما نسمع من هنا أو هناك لفظ المعلومة أو المعلومات، فنذكر ما يرمي إليه هذا المصطلح من معنى، ولكن في حقيقة الأمر لا يدرك غالبيتنا المدلول الاصطلاحي للمعلومات.

فما المقصود بالمعلومات لغة واصطلاحاً؟ وما مدلولها من وجهة نظر التشريعات المقارنة محل الدراسة؟ وهل المعلومات والوثائق فيما يتعلق بمحل الحق في الاطلاع عليهما هما أمران مترادفان، أم هناك اختلاف بينهما؟ وفي هذا السياق نتناول ما سبق جميعه في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: المقصود بالمعلومات

المطلب الثاني: المقصود بالوثائق

المطلب الثالث: موقف التشريعات من مفهوم معلومات ووثائق الدولة

المطلب الأول

المقصود بالمعلومات

يقصد بالمعلومات لغة: ((الإخبار أو كل ما يؤدي إلى كشف الحقائق أو إيضاح الأمر))^{٣٧}.

أما اصطلاحاً، فقد تعددت التعريفات الفقهية للمعلومات، فمنهم من عرفها بأنها الحقائق أو الإشارات أو الرسائل أو المفاهيم التي تعرض بطريقة صالحة للإبلاغ أو التوصيل أو التفسير بواسطة إنسان أو أدوات ومعدات آلية. ومن الفقه من عرف المعلومة بأنها "رسالة ما معبر عنها في شكل يجعلها قابلة للنقل أو الإبلاغ للغير"^{٣٨}.

وينبغي الإشارة إلى أنه كلما حان وقت التطرق لتعريف المعلومات كانت أصول البحث تقتضي لزماً الإشارة إلى تعريف البيانات باعتباره تعريفاً ملاصقاً لتعريف المعلومات، حيث تُعرّف البيانات بأنها "الكلمات والرموز أو الحقائق (الخام) التي تخلو من المعنى الظاهر بمفردها والتي لم تخضع لعملية تفسير أو تجهيز"^{٣٩} ومن ثم تكون المعلومات هي المعنى المستخلص من هذه البيانات وذلك بعد تحليلها وتلخيصها وتصنيفها وتجميعها بطريقة معينة.

أما تشريعياً، وباستقراء التشريعات المنظمة لأحكام مسائل تقنية المعلومات والجرائم المرتبطة بها في الدول محل المقارنة بهذه الدراسة، يتضح بأن كلا من المشرعين البحريني والأردني وحدهما من بين هذه التشريعات اللذان أفردا تعريفاً خاصاً للمعلومات. إذ عرف المشرع البحريني المعلومات بأنها: (كل ما يمكن تخزينه ومعالجته وتوليده ونقله باستخدام وسائل تقنية المعلومات وبوجه خاص الكتابة والصور الثابتة والمتحركة والصوت والأرقام والحروف والرموز والإشارات وغيرها)^{٤٠}.

^{٣٧} الأسيل- القاموس العربي الوسيط، دار الراتب الجامعية، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٧، ص ٦٧٧

^{٣٨} نحيل في شأن ذلك تفصيلاً إلى محمد كمال محمود دسوقي، الحماية الجنائية لسرية المعلومات الإلكترونية، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣٦

^{٣٩} راجع أ. محمد كمال محمود دسوقي، المرجع السابق ص ٣٦ وما بعدها، ونحيل في شأن الاطلاع تفصيلاً على الأحكام الخاصة بالبيانات إلى د. علي حسن الطويلة، الجرائم الإلكترونية، جامعة العلوم التطبيقية، مملكة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٧٤ وما بعدها.

^{٤٠} راجع المادة الأولى من القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن جرائم تقنية المعلومات.

بينما عرف المشرع الأردني المعلومات بأنها: (هي أي بيانات شفوية، أو مكتوبة، أو سجلات أو إحصاءات أو وثائق مكتوبة، أو مصورة، أو مسجلة، أو مخزنة إلكترونياً أو بأي طريقة)^{٤١}.

ولم يكتف المشرع الأردني بالتعريف السابق للمعلومات، وإنما فرق بين مصطلحي البيانات والمعلومات في ظل القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية، حيث عرفت المادة (٢) منه البيانات بأنها (الأرقام أو الحروف أو الرموز أو الأشكال أو الأصوات أو الصور أو الرسوم التي ليس لها دلالة بذاتها". في حين عرف المعلومات على أنه "البيانات التي تمت معالجتها وأصبح لها دلالة)^{٤٢}.

أما المنظم السعودي، فلم يخصص تعريفاً للمعلومات وإنما عرف البيانات باعتبارها مصطلحاً أوسع يستوعب لفظ المعلومات^{٤٣}، وهو ذات الموقف الذي تبنته الاتفاقية العربية لمكافحة جرائم تقنية المعلومات الموقعة في القاهرة عام ٢٠١٠ التي صادقت عليها البحرين بموجب القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٧^{٤٤}.

أما المشرع العماني فسلك موقفاً مغايراً عن التشريعات السالف ذكرها، إذ قرر الدمج بين لفظي المعلومات والبيانات في مصطلح واحد وميز تباعاً بين المعلومات والبيانات الحكومية، والمعلومات والبيانات الإلكترونية^{٤٥}، وهو ما يعني أن المشرع العماني قد أخذ باتجاه الدمج وعدم التفرقة بين المعلومات والبيانات من الناحية الفنية.

ويؤيد الباحث الاتجاه التشريعي الذي تبناه المشرع البحريني ونظيره الأردني بإيراد وتخصيص تعريف مستقل للمعلومات بعيداً عن البيانات، مع ضرورة أن يتضمن التشريع إلى جانب تعريف المعلومات تعريفاً آخر خاصاً بالبيانات باعتبارهما أمرين مستقلين لكل منهما مدلوله الخاص به فنياً، مع التأكيد

^{٤١} راجع المادة (٢/٢) من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني (٤٧) لسنة ٢٠٠٧.

^{٤٢} راجع المادة (٢) من القانون رقم (٢٧) بشأن الجرائم الإلكترونية.

^{٤٣} راجع المادة الأولى من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي، والمادة الأولى من القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٥ في شأن جرائم تقنية المعلومات الأردني.

^{٤٤} نصت المادة الأولى من الاتفاقية العربية لمكافحة جرائم تقنية المعلومات بالبيانات بأنها ((كل ما يمكن تخزينه ومعالجته وتوليده ونقله بواسطة تقنية المعلومات، كالأرقام والحروف والرموز وما إليها...)).

^{٤٥} راجع المادة الأولى المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.

على ميلنا للاتجاه القائل بانسحاب الحماية الجنائية على كلا المصطلحين على الرغم من الاختلاف الحاصل في شأنهما فنياً.

المطلب الثاني

المقصود بالوثائق

في عام ١٩٨٤ طرحت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة " اليونيسكو " ما يسمى بالقواعد الاسترشادية التي يجب مراعاتها عند التشريع للأرشفات الوطنية، تلك القواعد التي سميت نظم المعلومات الوطنية (NATIS)، والتي أشارت إلى ضرورة ألا يحتوي التعريف العام للوثائق على تحديد صفة محددة لما يمكن أن يتم اعتباره كوثيقة، وذلك نظراً للتطور التكنولوجي المستمر، فضلاً عن أهمية عدم قصر تعريف الوثائق على الجهات المنشئة أو المالكة لها^{٤٦}.

وتعرف الوثيقة لغة بأنها "معلومات في صورة مقروءة"^{٤٧}.

أما اصطلاحاً فيمكننا تعريف الوثيقة بأنها " أحد أوعية المعلومات، ورقية كانت أم الكترونية، يدل محتواها على مدلول أو معنى معين".

وقد يتساءل البعض في هذا السياق، عن هل ثمة اختلاف بين مدلول كل من المحرر والمستند والوثيقة أم أن لجميع تلك المصطلحات معنى واحد؟

يرى الباحث أن مصطلح الوثيقة هو مصطلح يشير إلى قالب عام ينحصر بداخله مصطلحي المحرر والمستند، حيث أن المحررات والمستندات ما هي إلا نوع من أنواع الوثائق التي تحتوي على معلومات مكتوبة في صورة أحرف وكلمات لها دلالة مفهومة، في حين أن الوثائق يتسع مدلولها ليشمل المحررات والمستندات سالف الذكر، فضلاً عن صور أخرى كالخرائط والأفلام والرسومات ومن ثم فهي أوسع مدلولاً من المحررات والمستندات، وهو ما عبرت عنه المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم

^{٤٦} محمود البنهاوي، الأرشفات الوطنية تنظيمها وآليات عملها، مركز دعم لتقنية المعلومات، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٨، ١٩

^{٤٧} قاموس المعجم الوسيط، اللغة العربية المعاصر، -ar/dict/ar/https://www.almaany.com/ar/%D9%88%D8%AB%D9%8A%D9%82%D8%A9/ar/

(٢٠١١/١١٨) لسنة ٢٠١١ بشأن تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية في سلطنة عُمان عند تعريفها للوثائق^{٤٨} على النحو الذي يستفاد منه التفسير المشار إليه أعلاه.

ويتضح مما تقدم، بأن الوثائق ليست معلومات بحد ذاتها، إنما هي مصدر من المصادر التي تستقى منها المعلومات، ذلك أن المعلومات لا تعيش في موطن واحد إن جاز التشبيه، فقد تتخذ من الوثائق موطناً لها، وقد تكون الأماكن مصدراً لها، كما أن الوثائق لا يمكن بحال من الأحوال أن تكون على صورة شفوية، بل تقتضي طبيعتها ضرورة وجودها في قالب كتابي، بعكس المعلومات التي قد تكون شفوية تتصل بكيان الشخص عبر مسمعه، وقد يفرغ مضمونها في محتوى مكتوب، ومن ثم يتعين عدم الوقوع في فخ الخلط بين المعلومات والوثائق، صحيح أن المدلولين متلازمان إلا أنهما ليسا شيء واحد.

وبعبارة أخرى، يجب أن يفسر مصطلح المعلومات، على نحو واسع ليشمل كل الوثائق التي تحتفظ الهيئة العامة بها، بغض النظر عن الحالة التي تحفظ فيها، ومصدرها، وتاريخ وضعها، أو إنتاجها، وكذلك يتعين أن يمتد التفسير إلى المعلومات المصنفة سرياً^{٤٩}.

ولما كانت الوثائق تختلف من حيث المفهوم عن المعلومات من عدة أوجه على النحو المشار إليه سلفاً، إلا أنها تتشابه معها في خضوعها لذات التصنيفات التي تخضع لها المعلومات، وذلك بالنظر إلى ما تتمتع به من أهمية وسرية، وهو ما سيتم تناوله تفصيلاً لاحقاً في المبحث الثاني من هذا الفصل. وحري بنا قبل الانتقال إلى استعراض موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة من تعريف المعلومات والوثائق، أن نعرف المقصود بمعلومات ووثائق الدولة فنقصد بها مجموع ما تحوزه الدولة من أخبار وحقائق وأشياء وموارد ترتبط بما تقوم به من أعمال سواء اتسمت بطابع السرية أو كانت معلومة للجمهور وسواء كانت خاصة بالدولة أو استودعها الأفراد لديها.

^{٤٨} راجع المادة الأولى المرسوم السلطاني العماني رقم (٢٠١١/١١٨) لسنة ٢٠١١ بشأن تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

^{٤٩} راجع د. محمد أحمد عبدالنعم، مرجع سابق، ص ٤٩١

المطلب الثالث

موقف التشريعات من مفهوم معلومات ووثائق الدولة

تباينت مواقف التشريعات الخاصة بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة محل المقارنة في شأن المقصود بكل من المعلومات والوثائق، فمنهم من اعتبرهما مصطلحاً واحداً ومنهم من ميز بينهما، في حين درجت بعض التشريعات على التطرق إلى تعريف أحدهما دون تعريف الآخر.

وفي إطار استعراض موقف المشرع البحريني في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الشارع البحريني قد أفرد تعريفاً للمعلومات منذ عام ٢٠٠٢ وذلك في متن المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٢ بشأن المعاملات الإلكترونية إذ جاءت المادة الأولى منه لتعرف المعلومات بضرب أمثلة على سبيل المثال لمسائل تعبر عن مدلولها دون أن يتطرق التعريف الوارد بالقانون المذكور إلى معالجة كيفية نقل وتخزين تلك المعلومات^{٥٠}، وهو الأمر الذي تداركه المشرع البحريني بعد ١٢ عاماً عندما نص على تعريف جديد للمعلومات في القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن جرائم تقنية المعلومات، فكان التعريف الوارد بالمادة الأولى من هذا القانون أكثر دقة في التعبير عن مدلول المعلومات^{٥١}، إذ وضع ماهيتها من الناحية الفنية دون أن يكتفي فقط بتعداد أمثلة لما يعبر عن مدلولها، الأمر الذي يعكس مواكبة المشرع البحريني لتطورات العصر الحديث، فضلاً عن حرصه على أن لا تخلو المنظومة التشريعية البحرينية من تعريف محكم للمعلومات باعتبارها جزءاً من حياتنا اليومية.

إلا أن المشرع البحريني وعند تناوله لأحكام القانون، قد اعترى تناوله لأحكام القانون المذكور بعض من اللبس في هذا الشأن، إذ دمج المشرع في هذا القانون بين عبارتي المعلومات والوثائق وأفرد لهما تعريفاً موحداً قصد به بأنهما " أية معلومات شفوية أو مكتوبة أو مطبوعة أو مختزلة أو مصورة أو مخزنة إلكترونياً أو بأية طريقة أو صور أو أفلام أو رسوم أو خرائط أو غيرها من وسائل التسجيل

^{٥٠} عرفت المادة (١) من المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٢ بشأن المعاملات الإلكترونية المعلومات بأنها ((البيانات والنصوص والصور والأشكال والأصوات والرموز وبرامج الحاسب والبرمجيات وقواعد البيانات والكلام وما شابه ذلك)).

^{٥١} عرفت المادة (١) من القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن جرائم تقنية المعلومات، المعلومات على أنها ((كل ما يمكن تخزينه ومعالجته وتوليده ونقله باستخدام وسائل تقنية المعلومات وبوجه خاص الكتابة والصور الثابتة والمتحركة والصوت والأرقام والحروف والرموز والإشارات وغيرها)).

المكتوبة والمسموعة والمرئية التي تتداولها سلطات الدولة ومؤسساتها وهيئاتها وأجهزتها المختلفة والأشخاص الاعتبارية العامة".

ويتبين من خلال التدقيق في عبارات التعريف المذكور ظاهر اللبس الذي شابه من خلال تمحيص ما احتوى عليه من مفردات، حيث إنه قد بدأ في إطار تعريفه لمعلومات ووثائق الدولة بعبارة- أية معلومات- أي أنه عرف الشيء باسمه، كمن يعرف الماء بالماء، كما ورد بالتعريف الدلالة على الشفوية وهي دلالة بالإمكان إلحاقها بالمعلومة، ولكن لا يمكن حملها على لفظ الوثيقة، فالوثيقة كيان ذو طابع مادي محسوس، الأمر الذي يؤكد عدم استتعار المشرع البحريني الفرق بين المعلومات والوثائق، فضلاً عن كونه يقدر في حسن الصياغة التشريعية للتعريف المذكور، وهو ما يتعين معه على المشرع البحريني أن يأخذ زمام المبادرة لمراجعة هذا التعريف على نحو يزيل اللبس عنه، بتخصيص تعريف مستقل على حده لكل من المعلومات والوثائق، وذلك لضمان حسن تطبيق وتفسير أحكام هذا القانون المعني بحماية معلومات ووثائق الدولة.

وبالانتقال إلى موقف المشرع الأردني في هذا الصدد^{٥٢}، يمكن القول بأن المشرع البحريني قد استمد في غالب الأمر المفردات التي عرف بها المعلومات والوثائق من تعريف " الأسرار والوثيقة المحمية" الذي سطره المشرع الأردني والذي تشابه كثيراً مع تعريف الشارع البحريني، إلا أن المشرع الأردني لم يدمج بين الوثائق والمعلومات في مصطلح واحد على النحو الذي أشرنا إليه سلفاً عند الحديث عن تعريف المشرع البحريني في هذا الشأن، وإنما عرف الوثائق بالمعلومات وهو ما يتضح معه إدراك المشرع الأردني للتمييز الحاصل بين مفهوم كل من المعلومات والوثائق، على الرغم من عدم تخصيصه تعريفاً مستقلاً بذاته للمعلومات، ومع هذا فالتعريف الأردني للوثيقة لا يخلو هو الآخر من مثالب تعثره، إذا وردت عبارة وثيقة في متن التعريف وهو ذات الخطأ التشريعي الذي اعترى النص البحريني عندما عرف المعلومات بالمعلومات، كما تضمن التعريف الأردني تكراراً لكلمة -مطبوعة- وهو ما يتعين معه تدخل المشرع الأردني لتعديل هذا التعريف بما يتلاءم مع حسن الصياغة التشريعية ومواكبة

^{٥٢} عرفت المادة (٢) من القانون رقم (١٢١) لسنة ١٩٧٥ بشأن المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة وتنظيم أسلوب نشرها، الأسرار والوثيقة المحمية بأنها ((أية معلومات شفوية أو وثيقة مكتوبة أو مطبوعة أو مختزلة أو مطبوعة على ورق مشمع أو ناسخ أو اشرطة تسجيل أو الصور الشمسية والأفلام أو المخططات أو الرسوم أو الخرائط أو ما يشابهها والمصنفة وفق أحكام هذا القانون)).

للتطورات الفنية والتقنية، لا سيما وأن القانون الأردني الخاص بحماية أسرار الدولة يعد قانوناً قديماً إذ صدر في عام ١٩٧١ ولم يعدل حتى يومنا هذا.

أما المشرع في سلطنة عُمان فقد عرف الوثائق بأنها ((المحررات والمستندات ومسوداتها سواء المكتوبة أو المطبوعة أو المختزلة أو أي أشرطة تسجيل أو أجهزة حاسب آلي أو أقراص رقمية أو أفلام أو مخططات أو رسوم أو خرائط أو أي مواد أخرى يمكن الاستعانة بها في تدوين أو نقل البيانات أو المعلومات))^{٥٣}.

كما أفرد المشرع العُماني تعريفاً مخصصاً للوثائق المصنفة في متن المادة الأولى من المرسوم السلطاني المذكور فعرّفها بأنه ((الوثائق التي تحمل إحدى درجات التصنيف الواردة في هذا القانون، والتي يضعها منشئ الوثيقة)).

وكان المشرع العُماني أراد أن يضيف وصفاً وطابعاً خاصاً إلى جانب العناصر العامة المتوفرة في كافة الوثائق، وبالتحديد على هذه الطائفة من الوثائق التي تحظى بحماية خاصة بموجب القانون وهو ما يعكس اهتمام المشرع بها، فضلاً عن رغبته في خلق نوع من التفرقة بين الوثائق المحمية والأخرى غير المحمية لاختلاف ما يترتب على التعامل بشأن كل منهما من آثار وأحكام.

وبتمحيص العبارات الواردة بالتعريف الخاص بالمشرع العُماني بشأن الوثائق، يتضح هذا أن المشرع كان أكثر دقة من نظيره البحريني والأردني في هذا الصدد على الرغم من إغفاله التطرق إلى تعريف المعلومات، فبات ظاهراً أنه اعتبر الوثيقة كيان الغرض منه تدوين أو نقل المعلومات من خلاله، وهو ما يتماشى مع ما سبق وأن تمت الإشارة إليه من كون الوثيقة ما هي إلا وعاء تُثبت وتستسقى منه المعلومات، كما أن المشرع العُماني لم ينص على شفوية الوثيقة على النحو الذي أورده المشرعان الأردني والبحريني اللذان اعتبرا إمكان وجود وثيقة شفوية وهو موقف محمود للمشرع العُماني يدل على دقته في إطار تعريفه للوثائق. ولعل النقد الوحيد الذي يمكن أن يوجه لموقف المشرع العُماني من

^{٥٣} راجع المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

مصطلحي المعلومات والوثائق، أنه هو الآخر لم يورد تعريفاً خاصاً بالمعلومات مكتفياً باعتبارها جزء من الوثائق التي أورد لها تعريفاً.

ولعل المنظم السعودي كان الأكثر تمييزاً في هذا المجال في إطار استعراض موقف التشريعات الأخرى محل المقارنة، إذ تشير المادة الأولى من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بشأن نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها إلى وجود تعريفين منفصلين لكل من الوثائق السرية والمعلومات السرية^٤، ومن ثم يمكن القول أن من هذا التوجه التشريعي الذي سلكه المنظم السعودي جاء التمييز، فقد أدرك حقيقة أن المعلومات والوثائق ليسا بشيء واحد في واقع الأمر، فأفرد لكل منهما تعريفاً مختلفاً له مدلوله الخاص، وإن كان لم يفلت هو الآخر من النقد الموجه لكل من المشرعين البحريني والأردني عندما عرف الشيء باسمه، فعرف المعلومات السرية بأنها المعلومات، وهو أمر غير محبذ في ظل قواعد وفن الصياغة التشريعية على النحو المشار إليه سلفاً.

وعليه يرى الباحث، ضرورة أن تتضمن التشريعات المنظمة لمعلومات ووثائق الدولة بوجه عام أو تلك التي تنظم أسرار الدولة بوجه خاص، على تعريفين مستقلين لكل من المعلومات والوثائق، إذ أنهما ليسا بشيء واحد كما أسلفنا، وأن يتم صياغتهما بإحكام من المتخصصين فنياً وقانونياً مع الأخذ في عين الاعتبار التطورات المستمرة التي تطرأ على المعلومات والوثائق من حين إلى آخر، وذلك من حيث المفهوم ووسائل الحماية والتخزين الخاصة بهما، وإتاحة الاطلاع عليهما، وتبرز القيمة الكبيرة لأهمية إحكام صياغة التعريفات الواردة بالتشريعات بشكل عام، وخاصة تلك المعرفة للمعلومات والوثائق في إحكام أعمال وتطبيق أحكام المسؤولية الجنائية للمكلفين بالمحافظة عليهما، حيث إن عدم إحكام الصياغة لنصوص القانون في هذا الخصوص خاصة من خلال التمييز الدقيق بين المعلومات والوثائق، إيمان الدفع بانتفاء مسؤولية الموظف المعني بحماية المعلومات أو الوثائق، لكون محل

^٤ نصت المادة الأولى من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) الصادر بتاريخ ١٤٣٢/٥/٨ هـ على أنه " أ- يقصد بالوثائق السرية: الأوعية بجميع أنواعها، التي تحتوي على معلومات سرية يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن الوطني للدولة أو مصالحها أو سياساتها أو حقوقها، سواء أنتجت أجهزتها المختلفة أو استقبلتها ب- يقصد بالمعلومات السرية: ما يحصل عليه الموظف- أو يعرفه بحكم وظيفته- من معلومات يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن الوطني للدولة أو مصالحها".

الجريمة لا يستوعب المفهوم الوارد في التشريع نظراً لغموضه، الأمر الذي تظهر معه دور الأحكام القضائية وكذلك الأبحاث العلمية في إزالة اللبس الحاصل بشأن تلك التعريفات غير المنضبطة تشريعياً.

المبحث الثاني

معايير تصنيف معلومات ووثائق الدولة

تمهيد وتقسيم

إن معلومات الدولة ووثائقها في حقيقة الأمر ليست من جنس واحد، إذ تتعدد وتتنوع تلك الوثائق والمعلومات كنتاج طبيعي لتعدد نشاط الدولة وانقسام وتعاظم وظائفها، بل حتى مع وحدة مصدر أو طبيعة الوثيقة أو المعلومة يمكن القول إنه لا يمكن حصرهما في نطاق أو قالب واحد ومنحهما تصنيفاً مماثلاً موحداً، ومن ثم القول بإخضاعهما لنفس التنظيم القانوني والإداري، ذلك أنه وإن كانت بعض هذه الوثائق والمعلومات مستقاة من مصدر واحد بل وتعيش بين جدران ذات الجهاز الإداري، إلا أنهما قد يخضعان لتصنيف من نوع آخر قوامه الأهمية التي تحظى بها الوثيقة أو المعلومة بالنسبة للدولة. لذا نجد أنه من الضروري بمكان أن نقف وقفة متأملة عند هذا العنوان لتتعرف على التصنيفات التي أسبغتها التشريعات المعنية بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة على تلك الوثائق والمعلومات، وكذلك لنستعرض التقسيمات الإدارية والفقهية التي انصبت على معلومات الدولة ووثائقها ولا سيما السرية منها، بغية التعرف على الآثار القانونية المترتبة على تلك التصنيفات والتقسيمات.

وفي سبيل تناول هذه الموضوعات فإنه يتعين تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول فيه أولاً تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث الطبيعة، ومن ثم نتعرف في المطلب الثاني على تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث الأهمية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث الطبيعة.

المطلب الثاني: تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث الأهمية.

المطلب الأول

تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث المصدر

تعددت التقسيمات التي انصبت على معلومات ووثائق الدولة بالنظر إلى مصدرها أو نوعها، إذ أسهب الفقه في تناول هذا الموضوع في غالب الأمر من أجل الوقوف على ماهية أسرار الدفاع أو أسرار أمن الدولة، ومع كثرة المؤلفات التي تطرقت إلى تقسيم معلومات الدولة ووثائقها من حيث طبيعتها، يمكن القول بأنه لا يوجد ثمة تقسيم واحد استقر عليه الفقه واعتمده في هذا الصدد.^{٥٥} فتعددت التقسيمات وتنوعت بحسب الرؤية التي انطلق منها كل مؤلف، كما كان لموقف التشريعات محل الدراسة دورٌ بارز في تعدد الآراء حول تصنيف معلومات الدولة ووثائقها من هذه الناحية.

ويرى الباحث في سبيل تناول هذا الموضوع، أن يُعتمد تصنيف جديد في تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث مصدر النشاط المرتبطة به، ينطلق قوامه من وظائف الدولة الأساسية الثلاث، وذلك حتى نتمكن من استعراض وحصر أنواع هذه المعلومات والوثائق قدر الإمكان من خلال تقسيم بسيط سلس، يُسهل على القارئ الوقوف من خلاله على أنواع معلومات الدولة ووثائقها، نظراً لتشعبها وتعددتها وتغيرها من حين إلى آخر، وعليه نصنف معلومات ووثائق الدولة، إلى معلومات ووثائق الدولة تابعة لكل من السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، ونتعرف ونعرج عليهم في هذا الفرع للتعرف على مفهومها في شيء من الإيجاز وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: معلومات ووثائق السلطة التنفيذية

الفرع الثاني: معلومات ووثائق السلطة التشريعية

الفرع الثالث: معلومات ووثائق السلطة القضائية

الفرع الأول

^{٥٥}راجع كلاً من د. مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص ١١٤ وما بعدها، ود. جابر يوسف المراغي، جرائم انتهاك أسرار الدفاع عن البلاد من الناحيتين الموضوعية والإجرائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١١٣ وما بعدها، ود. وليد بن سعد محمد عوشن، الحماية الجنائية لأسرار الدولة، رسالة دكتوراة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص ٣٦ وما بعدها.

معلومات ووثائق السلطة التنفيذية

ويراد بالسلطة التنفيذية للدولة تلك السلطة التي ينحصر دورها في وضع القواعد العامة المجردة (التشريعات) موضع التنفيذ^{٥٦}.

ويتفق الباحث مع هذا التعريف، إلا أنه لا يرى اقتصار دور السلطة التنفيذية عند الحد المشار إليها، حيث نعرفها بأنها السلطة التي يناط إليها مهمة الإدارة السياسية للدولة ورسم وتنفيذ السياسة العامة لها بهدف حماية مصالح البلاد وأمنها وإشباع حاجات الجمهور ويعاونها في ذلك عدد من الهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة الإدارية التابعة لها.

لما كان ما تقدم، وكانت أعمال السلطة التنفيذية يقتضي إتمامها وإنجازها بطبيعة الحال أن تنصب هذه الأعمال على وثائق ومعلومات بحيث تصبح المحل لكل عمل تقوم به السلطة التنفيذية. وحيث أن عمل هذه السلطة لم يعد مقصوراً كما سبق القول على تحقيق أهداف محددة ضيقة قوامها الدفاع والعدالة والأمن، حيث امتدت أيادي السلطة التنفيذية لتتطال النشاط الاقتصادي الذي يندرج تحته النشاط الصناعي والتجاري والمالي^{٥٧}، الأمر الذي ترتب عليه أن تعددت المعلومات والوثائق التابعة للسلطة التنفيذية، بل أضحت بالإمكان القول إن هذه المعلومات والوثائق باتت تشكل نصيب الأسد من مجموع كل معلومات ووثائق الدولة، نظراً لضخامة أجهزة السلطة التنفيذية وتعدد أعمالها وتدخلها في كافة شؤون المجتمع.

وتأسيساً على ما تقدم، يمكن حصر معلومات ووثائق السلطة التنفيذية في الآتي:

أولاً: معلومات ووثائق الدفاع

^{٥٦} راجع د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي والإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٩٧.

^{٥٧} راجع صفحة ٤٧ من هذه الرسالة.

لا ريب أن هذه المعلومات والوثائق تعد الأكثر أهمية وخطورة على الدولة ليس فقط إذا ما نظرنا إليها بالمقارنة مع باقي معلومات ووثائق السلطة التنفيذية، وإنما كذلك بمقارنتها مع كافة معلومات ووثائق الدولة.

إذ تعد معلومات ووثائق الدفاع من أهم الأسرار التي تحرص الدول على صيانتها والحفاظ عليها وبقائها قيد الكتمان حتى تحافظ على قوتها، ضماناً لعدم الاعتداء على سيادتها، ولكونها سداً منيعاً من العبث باستقرارها^{٥٨}.

ونعرف معلومات ووثائق الدفاع بأنها مجموعة الحقائق والأخبار والبيانات التي تتصل بعمل الأجهزة الأمنية والعسكرية سواء كان ذلك لفرض النظام والأمن في الداخل أو لحماية حدود وإقليم الدولة من أية عدوان خارجي.

وتطبيقاً لما تقدم، يدخل تحت مفهوم معلومات ووثائق الدفاع، تلك المعلومات الخاصة بالتجهيزات العسكرية والأمنية للدولة التي تنطوي على بيان لحجم المعدات والأسلحة والذخائر والقوى البشرية العسكرية، إضافة إلى تلك المعلومات الخاصة بتعيينات القادة العسكريين، سواء كان ذلك فيما يخص وزارة الدفاع والجيش الوطني أو كانت متعلقة بوزارة الداخلية.

كما تشمل معلومات ووثائق الدفاع، المعلومات والوثائق المتعلقة بطرق التدريب العسكري، وتوزيع القطع البحرية، أو أسطولها الجوي، والأساليب المنفق عليها في القتال، وكيفية مواجهة أسلحة الدول المعادية، والخطط والاستراتيجيات التي يضعها القادة العسكريون^{٥٩}.

بل اعتبر البعض نطاق اهتمامات أفراد القوات المسلحة ورجال العسكرية ودائرة صداقاتهم في بعض الأحيان من ضمن المعلومات العسكرية المطلوب حمايتها^{٦٠}.

ويرى الباحث أن لفظ الدفاع لا يقتصر فحسب على المدلول العسكري والحربي وإنما يشمل كذلك ما تجريه الدولة من عمليات أمنية داخل إقليمها ضد الخارجين عن القانون بغية استتباب الأمن وفرض

^{٥٨} راجع د. وليد بن سعد عوشن، مرجع سابق، ص ٣٧

^{٥٩} راجع د. جابر يوسف المراغي، مرجع سابق، ص ١١٤

^{٦٠} راجع أحمد هاني، الجاسوسية بين الوقائع والعلاج، القاهرة الشركة المتحدة، للنشر والتوزيع، ١٩٧٤، ص ١٠٠

النظام، فالدفاع لا يشمل فقط إجراءات رد العدوان الخارجي على الدولة، وإنما يشمل كذلك رد العدوان الداخلي الذي من شأنه التأثير على أمن الدولة وسلامتها بل وحتى بقائها.

وتجدر الإشارة إلى أنه في معظم الأحيان تكاد تكون معلومات ووثائق الدفاع تنسم بطابع السرية، سواء كان مصدر تلك السرية مستفاد من طبيعة الوثيقة والمعلومة أو كانت تلك السرية مصدرها الأمر الصادر من السلطة المختصة إلى الموظف العام المكلف بالمحافظة عليهما باعتبارهما من عداد الأسرار، فضلاً عن خروج معلومات ووثائق الدفاع من دائرة المعلومات التي يشملها الحق في الاطلاع، ويرجع السبب في التصاق صفة السرية بهذه الفئة من معلومات ووثائق الدولة لحساسية وخطورة تلك الوثائق والمعلومات، وما قد يترتب على إفشائها للعامة من ضرر جسيم على أمن الدولة ومصالحها.

وحري بنا في هذا المقام الإشارة إلى أن إفشاء سر الدفاع بين طائفة من الناس لا يرفع عن ذلك السر حجاب السرية حسبما قضت محكمة النقض الفرنسية^{٦١}، كما قضى في فرنسا كذلك بالإدانة على من أبدى المعلومات الخاصة بالتعبئة العسكرية للقوات الاحتياطية وباح إلى جانبها بأخبار مناورة عسكرية كان قد اشترك فيها، فضلاً عن اعتبار التعليمات العسكرية الموجهة إلى ضباط الاحتياط والتي تبين لهم كيفية التعامل مع العدو، وتوضح لهم أسلحة المشاة، وأساليب الخدمة المنوط بهم أدائها من قبيل المعلومات العسكرية السرية^{٦٢}.

وباستقراء موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة الماثلة، يمكن القول بأن المشرع البحريني قد تدخل لتعداد بعض مما يعد من أسرار الدفاع، إلا أنه قد توسع في بيانه لما يدخل تحت مفهوم أسرار الدفاع، فاعتبر ليس فقط المعلومات ذات الطابع الحربي تحوز صفة السرية فلا يجوز إفشاؤها، وإنما اعتبر من أسرار الدفاع كذلك بعض المعلومات الاقتصادية كمقدرة الدولة التموينية في وقت الحرب علاوة على ما تقدم، فقد اعتبر الشارع البحريني المعلومات الصناعية والسياسية إن هي اتصلت بشئون الدفاع وكان لا يعلمها إلا أشخاص محددين من أسرار الدفاع، كما عد المعلومات المتعلقة بالتدابير والإجراءات

^{٦١}قضت محكمة النقض الفرنسية في قضية Huilier الذي أدین بأنه أفشى معلومات عسكرية صادرة في قطاع كبير من الضباط والجنود، فطعن في الحكم ودفع بأن انتشار المعلومات السرية في قطاع كبير من الناس يرفع عنها طبيعتها السرية، إلا أن محكمة النقض الفرنسية رفضت الطعن وقررت بأن هذا الانتشار لا يؤثر في طبيعة المعلومات السرية طالما أنه كان في نطاق طائفة محدودة من الناس. مشار إليه لدى د. جابر يوسف المراغي، مرجع سابق، هامش ص ٢٣٣.

^{٦٢}راجع د. رمسيس بهنام، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية-العدوان على أمن الدولة الخارجي- منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٦- ص ٧٢

التي تتخذ لكشف الجنايات المنصوص عليها في الفصل الخاص بتنظيم الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي وضبط الجناة، وكذلك الأخبار والمعلومات الخاصة بسير التحقيق والمحاكمة إذا حظرت سلطة التحقيق أو المحكمة المختصة إذاعتها، من عداد أسرار الدفاع^{٦٣}، وهو ما يعد توسعاً من قبل المشرع البحريني في إطار تصنيفه لما يدخل تحت مفهوم وثائق ومعلومات الدفاع، ولعل الغاية من وراء مثل هذا التوسع التشريعي تكمن في رغبة المشرع في كفالة أكبر قدر من الحماية القانونية لتلك المعلومات والوثائق و بهدف حسم أية جدالات قد تثار أمام القضاء بشأن اعتبار أو عدم اعتبار بعض الوثائق والمعلومات من قبيل معلومات ووثائق الدفاع من عدمه. مع ملاحظة التطابق شبه التام بين نص المادة (١٤٥) عقوبات البحريني سالفه البيان وبين نص المادة (١٨٨) من قانون العقوبات العراقي^{٦٤}.

وعلى صعيد التشريعات المقارنة محل الدراسة، يتضح خلو قوانين العقوبات أو الجزاء في كلٍّ من السعودية وعُمان والأردن من ثمة نص يحدد بمقتضاه بيان لمفهوم أسرار الدفاع أو تعداد لما يمكن أن يعد من قبيل ذلك. إذ اقتصر نظام الجزاء السعودي في الفصل الرابع منه الخاص بتنظيم أحكام الجنايات العسكرية بالنص على حظر إفشاء الأسرار العسكرية والقوات الحربية والتقليل من أهميتها

^{٦٣} تنص المادة (١٤٥) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات البحريني على أنه ((يعتبر سرا من أسرار الدفاع:

- ١ - المعلومات الحربية والسياسية والاقتصادية والصناعية التي لا يعلمها بحكم طبيعتها إلا الأشخاص الذين لهم صفة في ذلك والتي تقضي مصلحة الدفاع عن الدولة أن تبقى سرا على من عداها.
- ٢ - المكاتبات والمحركات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات وغيرها من الأشياء التي قد يؤدي كشفها إلى إفشاء معلومات مما أشير إليه في الفقرة السابقة والتي تقضي مصلحة الدفاع عن الدولة أن تبقى سرا على غير من يناط بهم حفظها أو استعمالها.
- ٣ - الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها وتحركاتها وعتادها وتموينها وأفرادها وغير ذلك مما له مساس بالشؤون العسكرية والخطط الحربية ما لم يكن قد صدر إذن كتابي من القائد العام لقوة دفاع الدولة أو ممن ينييه بنشره أو إذاعته.
- ٤ - الأخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير والإجراءات التي تتخذ لكشف الجنايات المنصوص عليها في هذا الفصل وضبط الجناة، وكذلك الأخبار والمعلومات الخاصة بسير التحقيق والمحاكمة إذا حظرت سلطة التحقيق أو المحكمة المختصة إذاعتها)).

^{٦٤} نصت المادة (١٨٨) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ على أنه ((يعتبر سرا من اسرار الدفاع:

- ١ - المعلومات الحربية والسياسية والاقتصادية والصناعية التي هي بحكم طبيعتها لا يعلمها الا الاشخاص الذين لهم صفة في ذلك والتي تقضي مصلحة الدفاع عن البلاد ان تبقى سرا على من عداها.
- ٢ - المكاتبات والمحركات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات والصور وغيرها من الاشياء التي قد يؤدي كشفها الى افشاء معلومات مما أشير اليه في الفقرة السابقة والتي تقضي مصلحة الدفاع عن البلاد ان تبقى سرا على غير من يناط بهم حفظها او استعمالها.
- ٣ - الاخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها وتحركاتها وعتادها وتموينها وغير ذلك مما له مساس بالشؤون العسكرية والخطط الحربية ما لم يكن قد صدر اذن كتابي من جهة مختصة بنشره او اذاعته.
- ٤ - الاخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير والاجراءات التي تتخذ لكشف وضبط الفاعلين والشركاء في الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب وكذلك الاخبار والمعلومات الخاصة بسير التحقيق والمحاكمة اذا حظرت سلطة التحقيق او المحاكمة اذاعتها)).

وعاقب على إتيان مثل هذا الفعل الأثيم بالقتل والصلب وقطع الأيدي والأرجل من خلاف والنفي المؤبد إلى خارج المملكة أو داخلها، دون أن يُعرّف ماهية الأسرار العسكرية.

في المقابل فقد ارتأى المشرع الجنائي في كل من الأردن وعمان عدم الإسهاب في تناول وتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدفاع السرية، وأحال كلاً منهم ذلك إلى قوانين تنظيم أسرار ووثائق الدولة في كل من الدولتين، وهو ما سنتناوله لاحقاً بقدر من التفصيل في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ثانياً: المعلومات والوثائق السياسية

ويراد بها تلك الأنباء والحقائق والأخبار التي تنصب على نشاط الإدارة السياسية المنوط بها ممارسة أعمال الحكم واتخاذ القرار السياسي في البلاد، فهي عبارة عن معلومات أو وثائق يستبان منها موقف أصحاب القرار السياسي في الدولة إزاء الشؤون الداخلية والخارجية الخاصة بالبلاد، سواء اتسمت تلك المعلومات والوثائق بصفة السرية أو لم تتسم بذلك.

وتطبيقاً لما تقدم، يمكن تقسيم المعلومات والوثائق السياسية إلى قسمين، معلومات ووثائق السياسة الداخلية، ومعلومات ووثائق السياسة الخارجية.

ويعد من قبيل المعلومات السياسية الداخلية، تلك المعلومات الخاصة بموقف الحكومة إزاء المعارضة السياسية في الدولة، فضلاً عن موقفها من بعض الشخصيات العامة، وموقفها من مجمل الأحداث السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تجري في البلاد، أيضاً ما تنتوي الحكومة اتخاذه من قرارات في مواجهة بعض التحديات التي تشغل الرأي العام كارتفاع الأسعار وزيادة حجم المخالفات المرورية والبطالة، وتعتبر كذلك المعلومات المتمخضة عن مداولات جلسات مجلس الوزراء واللجان الفرعية المنبثقة عنه من عداد معلومات السياسة الداخلية، كما تعتبر مداولات رئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية أو كتلة الأغلبية البرلمانية في الأنظمة البرلمانية بشأن اختيار مسمى رئيس الحكومة والتشكيل الجديد لها، والمعلومات الخاصة بمداولات التعيينات الصادرة عن رئيس الدولة أو الحكومة من المعلومات السياسية الهامة.

كما يعد من وثائق السياسة الداخلية محضر جلسات مجلس الوزراء بما يتضمنه من مذكرات ومرفقات تعكس مدى ما تنتوي الحكومة اتخاذه من إجراءات وقرارات مستقبلية في شتى الميادين، كما تعد ردود الحكومة على الاقتراحات برغبة المرفوعة إليها من السلطة التشريعية من الوثائق السياسية، فضلاً عن المخططات والمراسلات والصور ومحاضر جدول الأعمال والتقارير الخاصة بتحركات وأعمال رئيس الدولة ونائبه ورئيس مجلس الوزراء اليومية، من المعلومات السياسية الهامة التي يتعين إسباغ صفة السرية عليها.

أما معلومات السياسة الخارجية أو ما يطلق عليها لفظ المعلومات الدبلوماسية فهي تلك المعلومات التي تتعلق بموقف الدولة إزاء حكومات الدول الأخرى أو إزاء حركات ثورية ناشئة في دول ما. ويدخل ضمن مفهومها كذلك الرسائل الدبلوماسية، والتعليمات الصادرة عن وزارة الخارجية للسفراء والقناصل بالخارج، والمعلومات المتعلقة بطبيعة السياسة الخارجية ومحاورها الرئيسية، وتلك الخاصة بتشكيل البعثات الدبلوماسية^{٦٥}.

وسواء كانت المعلومات والوثائق السياسية ذات طابع داخلي أو خارجي، فإنها غالباً ما تكون محصورة النطاق بين أصحاب القرار السياسي واللصقين بهم كالمستشارين والمعاونين الإداريين والسائقين والمرافقين وغيرهم ممن تقتضي طبيعة عملهم ملازمة رجال السلطة والحكم في الدولة، ومن ثم غالباً ما تنسم بطابع السرية ويلزم من علم بها بكتمتانها وحمايتها، وإلا وقع تحت طائلة المسؤولية والعقاب.

ثالثاً: المعلومات والوثائق الإدارية

تعد هذه الطائفة من المعلومات والوثائق الأكثر عدداً وكماً من بين معلومات ووثائق السلطة التنفيذية، وذلك نظراً لضخامة حجم الجهاز الإداري المنوط به تنفيذ برامج السياسة العامة للحكومة، وحيث أن

^{٦٥} راجع د. مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص ١١٥ وما بعدها.
= قضي في فرنسا بإدانة موظف بالقنصلية الفرنسية لإفشاءه معلومات علم بها من وثائق سرية اطلع عليها بحكم وظيفته وهي خطابات موجهة من بعض المندوبين السياسيين والقنصلين إلى وزير الخارجية، ورد الوزير عليها، وكان موضوع هذه الخطابات يدور حول سياسة فرنسا إزاء بعض الدول الأجنبية. راجع د. جابر يوسف المراغي، مرجع السابق، ٢٣٧، وأيضاً د. أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص ٤٩، ود. رمسيس بهنام، مرجع سابق، ص ٧٤.

تنفيذ تلك السياسة لن يتأتى دون أن تكون هناك ثمة معلومات ووثائق تمثل جانب من محل ذلك التنفيذ، ومن ثم لا نبالغ في القول بأنه لا يوجد موظف عام داخل الجهاز الإداري للحكومة يخلو عمله من الحياة أو العلم بمعلومة أو وثيقة إدارية سرية كانت أو غير سرية، ومن ثم تعد المعلومات والوثائق الإدارية حجر الزاوية في عمل موظفين الدولة العموميين كل حسب اختصاصه.

ويمكننا تعريف المعلومات والوثائق الإدارية بأنها تلك الحقائق والمستندات التي تتعلق بممارسة السلطة التنفيذية في الدولة لأنشطتها الإدارية عبر موظفيها كل حسب اختصاصه سواء كان محلها شأن من شئون الجهة الإدارية ذاتها أو تعلقت بمصالح الأفراد المتعاملين معها.

وغني عن البيان أن المعلومات والوثائق الإدارية الخاصة بالسلطة التنفيذية ليست على شاكلة واحدة، فمنها على سبيل المثال ما هو متصل بشئون الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف كالمراسلات والخطابات بين الوزير أو الوكلاء والمدراء والموظفين داخل الجهة الإدارية أو بين الموظفين فيما بينهم حول مسائل تتعلق بعمل المرفق العام، ومنها ما ينصب على حقوق الأفراد ومصالحهم سواء كان هؤلاء الأفراد هم موظفين الجهاز الإداري أنفسهم الذين يعهدون إلى إدارة الموارد البشرية داخل الجهة الإدارية بمعلومات ووثائق تتصل بحياتهم الخاصة، ومن ثم فإنه يقع الحظر على موظفي تلك الإدارة إفشاء تلك المعلومات والوثائق الخاصة بشئون موظفي الجهة الإدارية إلى أيأ من كان خارج تلك الإدارة، بل ويمتد هذا الحظر إلى من لا صفة أو اختصاص بالاطلاع أو المحافظة على تلك المعلومات والوثائق من موظفي إدارة الموارد البشرية، داخل الجهة الإدارية.

وقد تمثل المعلومات والوثائق الإدارية الخاصة بأولئك الأفراد من جمهور المتعاملين مع الجهاز الإداري، إذ تقتضي طبيعة عمل بعض مرافق الدولة أن يدخل الجمهور في علاقات مع أجهزة الدولة الإدارية بغية إتمام بعض مصالحهم أو الحصول على خدمات من الدولة ، فالحصول على الخدمات الإسكانية والصحية والتعليمية والتجارية يقتضي حتماً وجوب تسليم طالب الخدمة -الفرد- للجهة الإدارية مقدمة الخدمة الحكومية ووثائق تنصب على معلومات خاصة به، وعندئذ تكتسب تلك الوثائق بما تتطوي عليه من معلومات شخصية صفة الوثائق الإدارية كونها أضحت تحت حيازة وعهدة الجهة الإدارية، ومن ثم يتعين على الموظف العام المكلف بحفظها عدم إفشاء مضمونها سواء كان ذلك خلال فترة خدمته

لدى الجهة الإدارية أو حتى بعد زوال الصفة الوظيفية عنه وهو التزام نصت عليه غالبية التشريعات الخاصة بتنظيم شئون العاملين بالحكومة وإلا أثّرت في حق الموظف العام المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية^{٦٦}.

ولعل أبرز معيار للتمييز بين ما إذا كانت المعلومة أو الوثيقة التابعة للسلطة التنفيذية إدارية أم سياسية يتجسد في مضمون تلك الوثيقة أو المعلومة وكذلك في مستوى السلم الإداري الذي توجد بداخله الوثيقة أو المعلومة.

فالمعلومات والوثائق السياسية كما أسلفنا، تتعلق غالباً بموقف الدولة ككل أزاء الشئون الداخلية أو الخارجية وغالباً ما تكون سرية بطبيعتها، أما المعلومات والوثائق الإدارية فعادة ما يكون محلها ذات علاقة بعمل الأجهزة الإدارية للحكومة سواء تعلق الأمر بشأن يخص مباشرتها لنشاطها الإداري أو تعلق الأمر بمصالح الأفراد المتعاملين مع ذلك الجهاز الإداري للدولة، ونادراً ما يكون مصدر سرية المعلومات والوثائق الإدارية نابعاً من طبيعتها، وإنما تلحق بهذه الوثائق والمعلومات صفة السرية إما بمقتضى القانون الذي ينص على وجوب المحافظة على سر المهنة، وإما أن يكون ذلك بمقتضى التعليمات التي تصدر من السلطة الإدارية بتقرير هذه الصفة على معلومات ووثائق الجهة الإدارية.

رابعاً: المعلومات والوثائق الاقتصادية والعلمية

إن اتساع نشاط الدولة وتحولها من كونها دولة حارسة يقتصر نشاطها فحسب على توفير الأمن والعدالة، والدفاع عن إقليم البلاد كما سبق وأن أسلفنا، إلى كونها دولة منخرطة في كافة أوجه الأنشطة التي كانت حصرًا على الأفراد ليس بالأمر الحاصل منذ زمن بعيد.

حيث تمخض عما تقدم أن قررت الدولة أن يكون لها شأن في الحياة الاقتصادية الداخلية والخارجية، منافسة بذلك الأفراد في شتى الميادين، الأمر الذي ازدادت وتعددت على إثره تبعاً وثنائ ومعلومات الدولة، فظهرت طائفة جديدة من المعلومات والوثائق عرفت مسمى المعلومات والوثائق الاقتصادية، والتي بات لها شأن لا يستهان به بالنسبة للدولة، بل وباتت أيضاً هدف وفريسة تعمل الدول المنافسة

^{٦٦}راجع ص ١٠٦ وما بعدها من هذه الرسالة

عبر أجهزتها الاستخبارية ليلاً ونهاراً للوصول إليها، بغية إضعاف مركز الدولة الاقتصادي، في زمن أضحت فيه معايير قوة الدول وصلابتها تكمن في قوة وصلابة اقتصادها بالمقام الأول.

وعليه يعرف الباحث المعلومات والوثائق الاقتصادية بأنها مجموعة البيانات والحقائق التي تكشف عن سياسة الدولة المالية الداخلية والخارجية، فضلاً عن نشاط ومركز الدولة التجاري والصناعي والمالي.

وتأسيساً على ما تقدم، يعد من قبيل المعلومات والوثائق الاقتصادية، الوثائق التي توضح ميزان المدفوعات التجاري والتي يستبان من خلالها حجم الإيرادات والصادرات، والذي يتبين من خلاله كذلك أكثر الدول تعاملًا مع الدولة في إطار تجارتها الخارجية.

كما تعد المعلومات التي تبين حجم المخزون الاحتياطي للدولة من النفط والغاز الطبيعي والذهب، وحجم اعتماد اقتصادها عليهما، وكذلك المعلومات التي تنصب على حالة العملة المحلية ومركزها في مواجهة العملات الصعبة، فضلاً عن المعلومات المتعلقة بموقف الدولة وأخيراً سياستها في حالتي التضخم والركود الاقتصادي، وموقفها من فرض الضرائب والرسوم، وسياستها حول إعادة توزيع الدخل، من قبيل المعلومات الاقتصادية الحساسة والمهمة للدولة.

كما يدخل ضمن هذا المفهوم أيضاً، المعلومات التي تتضمن بيانات عن موارد الدولة وحجم إنتاجها وميزانها الاحتياطي والتجاري، فضلاً عن كل ما يتعلق بنشاط الدولة الاقتصادي في حال إذا ما كانت في حالة حصار أو ضغط اقتصادي عليها، والمدة التي تستطيع خلالها مقاومة هذه الأزمة الاقتصادية، إضافة إلى كافة المعلومات والأبحاث والدراسات والاختراعات والابتكارات، في ميدان التصنيع الوطني.^{٦٧}

كما تشمل هذه الطائفة من المعلومات، المعلومات الاقتصادية التي تتعلق بمعرفة القدرات الصناعية والموارد والخواص الطبيعية، كصلاحية مياه الأنهار أو كيفية تكوين التربة^{٦٨}.

^{٦٧}راجع د.وليد بن سعد محمد عوشن، مرجع السابق، ص ٤٠ وما بعدها

^{٦٨}راجع د.مجدي محب حافظ، المرجع السابق، ص ١١٧

وفي مملكة البحرين صدر عن المشرع القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٣ بشأن الأسرار التجارية والذي كفل الحماية والتنظيم اللازمين للمعلومات والوثائق الاقتصادية ذات الطابع التجاري ولا سيما السرية منها فعرّفها في المادة الأولى من القانون وحظر إفشائها، وحدد الممارسات الماسة بها على نحو غير مشروع وهو ما عبر عنه المشرع البحريني بالمخالفة للممارسات التجارية الشريفة^{٦٩}.

أما المعلومات والوثائق العلمية فنقصد بها تلك المعلومات والوثائق التي ينصب محلها على الاختراعات والأبحاث والتجارب العلمية التي غالباً ما تسبغ عليها الدولة صفة السرية لكونها تتعلق بخططها واستراتيجياتها في مجال الطب والتعليم وتطوير أساليب الدفاع أو لارتباطها بمشاريع قومية مستقبلية تنتوي الدولة وضعها حيز التنفيذ لمصلحة الأجيال القادمة.

الفرع الثاني

معلومات ووثائق السلطة التشريعية

تعرف السلطة التشريعية بأنها ((تلك الجهة التي تملك إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة))^{٧٠}.

بينما يعرفها الباحث بأنها السلطة التي يعهد إليها الدستور مهام سن القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عبر عدد من الأدوات الرقابية الدستورية، علاوة عن كونها السلطة المناط إليها إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة نيابة عن الشعب.

وغني عن البيان أن معلومات ووثائق السلطة التشريعية تكاد لا تخرج عن نطاق أعمالها المحددة لها دستورياً، فهي تنصب على الأعمال البرلمانية وتتصل بها اتصالاً مباشراً.

وتجدر الإشارة إلى أن ثمة معلومات ووثائق تصنف ضمن وثائق ومعلومات السلطة التشريعية حتى قبل انعقاد أولى جلسات البرلمان، إذ تعد المعلومات والوثائق المرتبطة بعمل لجان الاقتراع والفرز ولا

^{٦٩} راجع المواد (١)، (٤) من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٣ بشأن الأسرار التجارية وتعديلاته.

^{٧٠} راجع د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٩.

سيما تلك الخاصة بنتيجة العملية الانتخابية، من قبيل وثائق ومعلومات السلطة التشريعية المتصلة بتكوينها.

كما تعد المداولات والمفاوضات والمشاورات التي تثور في خلف الكواليس قبل الجلسة الانعقادية الأولى للبرلمان المنتخب أو حتى المعين بشأن اختيار أصحاب المناصب العليا ورؤساء اللجان الخاصة بالمجلس النيابي، أحد معلومات ووثائق السلطة التشريعية.

وفي إطار العمل التشريعي للسلطة التشريعية، تدخل المسودات الأولية أو النهائية للمشروعات أو الاقتراحات بقوانين التي يعمل عليها البرلمان من عداد الوثائق الخاصة بالسلطة التشريعية. كما تعد من ضمن معلومات السلطة التشريعية، المناقشات التي تدور في جلسات البرلمان بشأن مشروعات القوانين وموقف كل من الأغلبية أو المعارضة البرلمانية منها، وهذه المعلومات في الأصل لا تتسم بطابع السرية مادامت جلسات البرلمان علنية للجميع وهو ما نص عليه المشرع الدستوري في كل من البحرين والأردن^{٧١}، فيجوز تباعاً أن يتم تداولها بين الجمهور ووسائل النشر، وينعكس الحال تماماً وينقلب إذا ما تقرر بقرار من البرلمان جعل بعض الجلسات سرية، إذ يحظر في هذه الحالة على نواب البرلمان والوزراء والمستشارين، فضلاً عن الصحفيين وموظفي البرلمان الإداريين الحاضرين في الجلسة السرية الإفشاء والإفضاء بأي من تلك المعلومات التي نمت إلى علمهم خلال الجلسة البرلمانية التي تقرر إسباغ وصف السرية عليها، وإلا وقعوا تحت طائلة الجزاء الجنائي^{٧٢}.

وفي إطار العمل البرلماني الرقابي، تعد من معلومات السلطة التشريعية، المعلومات الخاصة باتجاه إرادة ونية مجموعة من النواب أو حزب من الأحزاب باستجواب أو إثارة المسؤولية السياسية لأحد

^{٧١} تنص المادة (٧٩) من دستور مملكة البحرين الصادر عام ١٩٧٣ على أنه ((جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب علنية، ويجوز عقدها سرية بناءً على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية)). كما تنص المادة (٨٥) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ على أنه ((تكون جلسات كل من المجلسين علنية على أنه يجوز عقد جلسات سرية بناءً على طلب من الحكومة أو طلب خمسة من الأعضاء ثم يقرر المجلس قبول الطلب الواقع أو رفضه)). وقد خلت دساتير كلاً من السعودية وعمان من نص دستوري مماثل في شأن علنية جلسات السلطة التشريعية.

^{٧٢} نصت المادة (٧١) من المرسوم بقانون رقم (٤٧) بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب بالغرامة التي لا تتجاوز ألف دينار على نشر ما يلي: ب) ما جرى في الجلسات السرية للمجالس التشريعية أو لجانها أو نشر ما جرى في الجلسات العلنية لها محرراً وبسوء نية)).

الوزراء وما يحيط بإجراءات الاستجواب أو طرح الثقة من مناقشات، وتدخل ضمن هذه المعلومات كذلك المعلومات التي يتضمنها السؤال البرلماني الموجه من نائب إلى وزير معين، إضافة إلى التصريحات السياسية التي يدلي بها المجلس البرلماني أو أحد أعضائه بشأن أحد موضوعات الرأي العام المطروحة على الساحة المحلية أو الإقليمية أو الدولية.

وفي البحرين تعد من الوثائق البرلمانية الخطاب البرلماني لكل من مجلسي الشورى والنواب بالرد على الخطاب الملكي السامي بمناسبة افتتاح دور الانعقاد العادي^{٧٣} إضافة إلى طلبات الاقتراحات برغبة التي ترفع من عدد من أعضاء البرلمان إلى الحكومة استناداً للمادة (٦٨) من دستور مملكة البحرين^{٧٤}، وكذلك الخطابات الملحقة بتلك المقترحات برغبة كمحضر موافقة البرلمان عليها، إضافة إلى خطاب إحالة المقترح برغبة الموجه من رئيس مجلس النواب إلى رئيس مجلس الوزراء ورد الحكومة ممثلة في اللجنة الوزارية للشئون القانونية على هذه الاقتراحات برغبة.

وأخيراً وفي إطار الحديث عن الوظيفة المالية للسلطة التشريعية، تلك الوظيفة التي من أجلها نشأت البرلمانات، يمكن القول بأن المداولات والمناقشات البرلمانية التي تنور نهاية السنة المالية للدولة بشأن اعتماد الحساب المالي الختامي، فضلاً عن مناقشة مشروع قانون الميزانية العامة الجديدة، والمفاوضات التي تجرى في تلك الأثناء بين الحكومة والبرلمان حول إلغاء بعض الاعتمادات أو المناقلة بين أبواب الميزانية أو زيادة الاعتمادات الخاصة بجهة معينة، تعد في حقيقة الأمر من أهم المعلومات والوثائق التابعة للسلطة التشريعية والدولة على السواء.

الفرع الثالث

معلومات ووثائق السلطة القضائية

^{٧٣} تنص المادة (٧٤) من دستور مملكة البحرين على أنه ((يفتح الملك دور الانعقاد العادي للمجلس الوطني بالخطاب السامي، وله أن ينيب ولي العهد أو من يرى إنابته في ذلك. ويختار كل من المجلسين لجنة من بين أعضائه لإعداد مشروع الرد على هذا الخطاب، ويرفع كل من المجلسين رده إلى الملك بعد إقراره)).

^{٧٤} تنص المادة (٦٨) من دستور مملكة البحرين على أنه ((أ - لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وعلى الحكومة أن ترد على المجلس كتابة خلال ستة أشهر، وإن تعذر الأخذ بها وجب أن تبين الأسباب)).

تعد السلطة القضائية حجر الزاوية ونقطة الأساس في استقرار الدول وتطورها، بل يرتبط صلاح الدولة ورضاء الأفراد الخاضعين للوائها عن أدائها، ارتباطاً وثيقاً بصلاح هذه السلطة المنوط بها إرساء العدل وإعمال مبدأ سيادة القانون.

ويعرف الدكتور سليمان الطماوي السلطة القضائية بأنها ((السلطة المختصة بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات التي تعرض عليها))^{٧٥}.

وبدوره يُعرف الباحث السلطة القضائية بأنها إحدى سلطات الدولة التي تتولى عبر المحاكم بمختلف درجاتها وأنواعها مهمة الفصل في المنازعات المدنية والتجارية ومسائل الأحوال الشخصية، ويعهد إليها الرقابة القضائية على أعمال الجهات الإدارية، وإنزال العقاب على الجناة وتفسير القوانين وإرساء المبادئ القانونية وفقاً للقانون.

وللحديث عن معلومات ووثائق السلطة القضائية يمكن القول بأن هذه المعلومات والوثائق تستسقى عادة من أعمال السلطة القضائية ذاتها وتتعدد وتتنوع وتتعد تلك الأعمال وعادة ما يسبغ المشرع الجنائي عليها الحماية الجنائية بالنص على عقاب كل من ينشر بعض من هذه الوثائق والمعلومات التي حددها المشرع على سبيل الحصر وذلك إذا ما تم ذلك النشر بإحدى طرق العلانية^{٧٦}.

وتطبيقاً لما تقدم، يعد من وثائق السلطة القضائية في مجال الفصل في المنازعات الإدارية والمدنية والتجارية ومسائل الأحوال الشخصية ملفات الدعاوى وما قد تحتوي عليه من مستندات كصحيفة لائحة الدعوى ومذكرات الرد وتقارير الخبراء وغيرها من المستندات المرفقة بملف الدعوى. كما تعد جميع المناقشات والأحداث التي تثار في أثناء جلسات المحاكمة بين المحكمة والخصوم ووكلائهم أو بين

^{٧٥} راجع د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

^{٧٦} تنص المادة (٢٤٦) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة التي لا تتجاوز مائة دينار من نشر بإحدى طرق العلانية :-

١ - أخباراً في شأن تحقيق قائم في جريمة أو وثيقة من وثائق هذا التحقيق إذا كانت سلطة التحقيق قد قررت إجراء في غيبة الخصوم أو كانت قد حظرت إذاعة شيء منه مراعاة للنظام العام أو للأدب أو لظهور الحقيقة.

٢ - مداوالات المحاكم.

٣ - أخباراً بشأن التحقيقات أو الإجراءات في دعاوى النسب والزوجة والحضانة والطلاق والنفقة والزنا.

٤ - ما جرى في الدعاوى الجنائية أو المدنية التي قررت المحاكم سماعها في جلسة سرية أو منعت نشرها.

٥ - نشر أسماء أو صور المتهمين الأحداث.

٦ - نشر أسماء أو صور المجني عليهم في جرائم الاغتصاب والاعتداء على العرض)).

الخصوم ذاتهم، فضلاً عن مداولات القضاة بشأن الدعوى وقبل الفصل فيها من باب معلومات السلطة القضائية.

وفي مجال العدالة الجنائية، تتعدد وتتنوع وتبرز طائفة أخرى من طوائف معلومات ووثائق السلطة القضائية. وحرى بنا الإشارة إلى أن ثمة معلومات ووثائق تخص السلطة القضائية لا ترى النور إلى مع فجر الاتهام. فالتحريات التي يجريها مأمورو الضبط القضائي بناء على تكليف سلطة التحقيق بشأن الكشف عن حقيقة وقائع محددة أو أشخاص محددين، والمعلومات التي تصل إلى علم مأموري الضبط القضائي عند وقوع الجرائم أو بناء على تنفيذ قرار بالقبض والتفتيش للمنازل والأماكن أو للأشخاص، فضلاً عن محاضر أقوال المتهمين والشهود بشأن إحدى الوقائع محل الاتهام والثابتة بمحضر جمع الاستدلالات تعد في حقيقتها من عداد معلومات ووثائق تابعة للسلطة القضائية.

وفي مرحلة التحقيق الابتدائي التي تباشرها سلطة الاتهام أو التحقيق يظهر إلى الملاء نوع آخر من هذه الوثائق والمعلومات. إذ يندرج تحت معلومات ووثائق السلطة القضائية، محاضر التحقيقات بما تتضمنها من أقوال للمتهمين والشهود وتقارير فنية للطب الشرعي، خطابات المحامين، كما يندرج تحت هذه الطائفة من المعلومات والوثائق الأدلة الفنية كالأحراز المتحصلة والتي تكشف عنها إجراءات التحري والتحقيق^{٧٧}.

والجدير بالذكر أن الشارع الإجرائي الجنائي في غالبية الدول عادةً ما يضيف نوعاً من الحماية الجنائية على محاضر التحقيقات باعتبارها أحد معلومات ووثائق السلطة القضائية، إذ أوجبت تشريعات الإجراءات الجنائية وجعلت على عاتق كل من اتصل علمه بإجراءات التحقيق الابتدائي ابتداء من وكيل النيابة العامة القائم بالتحقيق، مروراً بأمناء السر كتبة المحاضر، والمحامين، والخبراء والشهود، التزام مؤداه كتمان ماهية ومضمون تلك الإجراءات وما احتوت عليه محاضر التحقيق من أقوال وأدلة،

^{٧٧} تنص المادة (٢٨) من القانون رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٦ بشأن حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية على أنه ((تبقى المعلومات المقدمة من المصادر الأمنية للحصول على مد مدة القبض المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (٢٧) من هذا القانون سرية لدى النيابة العامة، ولا يجوز البوح بها أو بأسماء مقدميها، مع عدم الإخلال بأحكام المادة (٦١) من قانون الإجراءات الجنائية)).

فحظر إفشاء فحوى تلك المعلومات والوثائق إلى الغير وعاقب على إتيان ذلك التصرف بالعقوبة المقررة عن جريمة إفشاء السر المهني والتي تنص عليها غالبية قوانين العقوبات^{٧٨}.

وغاية إحاطة المشرع إجراءات التحقيق الابتدائي بالسرية، يكمن فيما تمثله هذه المرحلة من أهمية قصوى باعتبارها أحد مراحل الدعوى الجنائية اللازمة للتأكد من ضمان استجماع الأدلة، ذلك أن المتهم الذي يعرف ما قد يتخذ من إجراءات التحقيق قد يعمل على إفسادها، كما أن إجراء التحقيق في حضور الجمهور من شأنه أن يشل تصرفات المحقق في استخلاص الأدلة^{٧٩}.

ومع الدخول في مرحلة المحاكمة الجنائية، تعد المعلومات الخاصة بسير جلسات المحاكمة الجنائية سواء استمدت من التحقيق الذي تجريه المحكمة أثناء الجلسة أو عبر مرافعات المحامين الشفوية أو من خلال ما يلتبسونه من طلبات في جلسات المحاكمة، إضافة إلى ما يقدمونه من مذكرات دفاع ومستندات، فضلاً عن المداولات التي تسبق صدور الأحكام الجنائية وحيثيات تلك الأحكام، تعد جميعها من باب معلومات ووثائق السلطة القضائية التي عادة ما يسمح بتداولها مالم يقرر القانون أو تقرر المحكمة ناظرة الدعوى سرية جلسة المحاكمة لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة أو بالآداب العامة أو مراعاة لخصوصية أطراف الدعوى وتحقيقاً لبعض الاعتبارات التي يترأى معها ترجيح كافة سرية المحاكمة على المبدأ العام القاضي بعلانية المحاكمات، الأمر الذي تكاد تكون قد استقرت عليه غالبية التشريعات بل والدساتير المقارنة^{٨٠}.

المطلب الثاني

^{٧٨} نصت المادة (٨٣) من المرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الإجراءات الجنائية البحريني على أنه ((تعتبر إجراءات التحقيق ذاتها والنتائج التي تسفر عنها من الأسرار ويجب على أعضاء النيابة العامة ومساعدتهم من كتاب وخبراء وغيرهم ممن يتصلون بالتحقيق أو يحضرونه بسبب وظيفتهم أو مهنتهم عدم إفشائها. ويعاقب من يخالف ذلك منهم بالعقوبة المقررة بالفقرة الأولى من المادة (٣٧١) من قانون العقوبات)).

كما نصت المادة (٧١) من المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب بالغرامة التي لا تتجاوز ألف دينار على نشر ما يلي: أ) ما جرى في الدعوى القضائية التي قررت المحكمة سماعها في جلسة سرية، أو نشر ما جرى في الجلسات العلنية محرراً وبسوء نية)).

^{٧٩} راجع د. مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص ١٢٠

^{٨٠} تنص المادة (١٠٥) من دستور مملكة البحرين على أنه ((ج - جلسات المحاكم علنية إلا في الأحوال الاستثنائية التي يبينها القانون)).

تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث الأهمية

سبق وأن أشرنا آنفاً في سياق الحديث عن تصنيف معلومات ووثائق الدولة من حيث النوع أو الطبيعة، إلى أن هذه المعلومات والوثائق العامة حتى وإن كانت قد خرجت من نفس الرحم فإنها لا تتساوى في نظر الدولة من حيث الأهمية، فلم يعد بالإمكان في هذا العصر اعتبار كل معلومات ووثائق السلطة التشريعية أو القضائية أو التنفيذية على نفس الدرجة من الأهمية، ومن ثم ترتيب ذات الأثر القانوني لمن يتعامل معها على السواء، الأمر الذي حدا بالتشريعات الحديثة التي ظهرت مؤخراً لتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة أن اعتمدت تصنيف جديد بشأن معلومات الدولة ووثائقها، أكثر دقة وتنظيماً من التنظيم التقليدي الذي يصنف معلومات ووثائق الدولة من حيث النظر إلى طبيعتها أو نوعها، إذ لم تعد معلومات الدولة ووثائقها الآن تصنف تشريعياً وإدارياً بالنظر إلى مصدرها ونوعها، وإنما بات التصنيف المعتمد لها حديثاً قوامه أهميتها بالنسبة لمصالح الدولة.

هذا وقد وضعت التشريعات الحديثة المنظمة لمعلومات ووثائق الدولة معياراً ومقياساً هاماً لقياس درجة أهمية تلك المعلومات والوثائق بغية الوصول إلى تصنيف صحيح لها، ويتجسد هذا المعيار ويكمن بشكل جلي في مستوى السرية المحيطة بتلك المعلومات والوثائق، فكلما ازدادت درجة السرية كلما عظمت أهمية المعلومة أو الوثيقة العمومية واشتدت تبعاً أحكام المسؤولية الجنائية على من يعبث بها بالسوء، وهكذا تتدرج السرية حيث ترتبها التشريعات المعنية ترتيباً تنازلياً من حيث الأهمية، وعلى إثر هذا الترتيب تختلف أحكام المسؤولية الجنائية الناشئة عن الإخلال بكل تصنيف من تلك التصنيفات والتي سنتناول أحكامها تفصيلاً في الباب الثاني من هذه الدراسة.

وفي سبيل التعرف على التصنيف الذي اعتمدته التشريعات لمعلومات ووثائق الدولة استناداً لمعيار الأهمية والسرية، يتطلب سياق البحث أن نعرض ابتداءً على مفهوم السرية ومن ثم الخوض في استعراض التصنيفات الحديثة لمعلومات ووثائق الدولة في ضوء التشريعات المقارنة محل الدراسة وذلك في فرعين.

الفرع الأول

مفهوم السرية

السرية في اللغة العربية هي مصدر من الفعل سرّ وهو ما يكتمه الإنسان في نفسه أو ياتمن عليه غيره ويقرر حجه عن الآخرين^{٨١}.

وجمع سرّ أسرار، وضد السر الجهر والعلانية^{٨٢}.

وقد وردت لفظة السر في أكثر من موضع في القرآن الكريم، إذ يقول الله عز وجل ((قل لعبادي الذين آمنوا يقيموا الصلاة وينفقوا مما رزقناهم سرا وعلانية))^{٨٣} ويقول الله جل وعلا شأنه ((وَهُوَ اللَّهُ فِي السَّمَاوَاتِ وَفِي الْأَرْضِ ۖ يَعْلَمُ سِرَّكُمْ وَجَهْرَكُمْ وَيَعْلَمُ مَا تَكْسِبُونَ))^{٨٤}، وفي موضع آخر من الذكر الحكيم يقول جلّ جلاله ((الَّذِينَ يُنْفِقُونَ أَمْوَالَهُمْ بِاللَّيْلِ وَالنَّهَارِ سِرًّا وَعَلَانِيَةً فَلَهُمْ أَجْرُهُمْ عِنْدَ رَبِّهِمْ وَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ))^{٨٥}.

أما اصطلاحاً، ونظراً لعدم تطرق المشرع لوضع تعريف محدد للسر فقد قرر الفقه والقضاء تولي هذه المهمة، فيعرفه جانب من الفقه بأنه الواقعة أو الصفة التي ينحصر نطاق العلم بها في عدد محدود من الأشخاص، إذا كانت ثمة مصلحة-يعترف بها القانون- لشخص أو أكثر في أن يظل العلم بها محصوراً في ذلك النطاق^{٨٦}. في حين يعرفه جانب آخر من الفقه بأنه صفة تلحق بالشيء أو بالواقعة التي بذيعها ينال صاحب الحق ضرر يلحق بالحق أو بالمصلحة التي أراد المحافظة عليها وحمايتها^{٨٧}.

وعلى المستوى القضائي، عرفت محكمة النقض الإيطالية في حكم لها صادر بتاريخ ٢٨ يونيو ١٩٥٨ السر بأنه ((كل خبر يجب أن يظل في طي الكتمان عن كل الأشخاص إلا أشخاصاً تتوافر فيهم

^{٨١} راجع معجم المعاني الإلكتروني <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%B1>

^{٨٢} راجع د. ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الأول ١٩٤٥، ص ٤٣

^{٨٣} سورة الزمر، الآية ٥٣.

^{٨٤} سورة الأنعام، الآية ٣.

^{٨٥} سورة البقرة، الآية ٢٤٧.

^{٨٦} راجع د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات الخاص وفقاً لأحدث التعديلات التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٨٥٤

^{٨٧} راجع د. مأمون محمد سلامة، قانون الأحكام العسكرية "العقوبات والإجراءات" القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ٢٣١، مشار إليه

أيضاً لدى د. مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص ١٥٨

صفات معينة)) في حين عرفته محكمة أمن الدولة المصرية بأنه ((أمر يتعلق بشيء أو شخص وخاصيته أن يظل محجوباً أو مخفياً عن كل أحد غير المكلف قانوناً بحفظه))^{٨٨}.

وقد يتساءل البعض في هذا السياق، هل للدولة ثمة أسرار تكتُمها وتحجبها عن سواها على غرار ما لكل فرد من سر خاص يكتُمه في نفسه عن الآخرين؟ وللإجابة عن هذا التساؤل نقول بأن الدولة وباعتبارها كيان يتمتع بالشخصية الاعتبارية فإنها تعد أهلاً للتمتع بالحقوق والتحمل لعدد ليس بهين من الالتزامات في مواجهة الخاضعين لسلطانها، ومن ثم كان من الطبيعي بمكان أن ينجم عن أعمال الدولة اليومية ونشاطها اللامحدود، بعض المسائل التي تفضل لاعتبارات تقررها عدم الإفصاح عنها وبالإبقاء عليها بعيداً عن متناول الجمهور، لما في الإفشاء بها من مخاطر وتهديدات قد تعتري أمنها واستقرارها بل وفي بعض الأحيان تهدد بقاءها.

وينبغي القول أن إفشاء السرية على أعمال الدولة، ليست بظاهرة استحدثتها الدول المعاصرة، فمنذ زمان بعيد أسبغت الدولة المصرية القديمة السرية على كثير من أعمالها، فكان فرعون يختار من بين موظفيه أصحاب الخبرة والمراس وأهل الثقة رؤساء لأسراره سواء ما اتصل منها بشخصه أو أعماله، وقد كان لكل من هؤلاء الرؤساء لقب معين لتفادي الاعلان عن اختصاصاته أو ما يقوم به من أعمال، فسمي البعض منهم (رئيس أسرار المهام السرية)، كما كان هناك آنذاك (رئيس لأسرار الملك) في كل مكان، فضلاً عن (رئيس أسرار الأقوال الإلهية)^{٨٩}.

والجدير بالذكر أن مصطلح أسرار الدولة، مصطلح لا ينفك عن مصطلح معلومات ووثائق الدولة، إذ أن كليهما في الواقع ينحدران من أصل وجنس واحد، فما أسرار الدولة في جوهرها إما معلومات أو وثائق خاصة بها ولكن قررت الدولة إسباغ صفة السرية عليهما وإحاطتهما من ثم بسياج من التنظيم والحماية القانونية، على نحو يميزها عن غيرها من معلومات ووثائق الدولة العادية حرصاً منها على حماية وصيانة مصالحها ومكتسباتها.

^{٨٨} راجع د. جابر يوسف المراغي، مرجع سابق، ص ١٠٧

^{٨٩} راجع د. ماجد راغب الحلوي، مرجع سابق، ص ٧١

وعليه نعرّف أسرار الدولة بأنها "مجموعة المعلومات والوثائق العامة التي تقتضي طبيعتها أو أهميتها أن تصدر الدولة إلى موظفيها أوامر وتعليمات بحمايتها وكتمانها وترتب الجزاء على من يخالفها نظراً لما في العبث أو علم الكافة بها احتمال عرقلة نشاط الدولة أو الإساءة إلى مركزها أو الإضرار بمكتسباتها".

وبهذا يكون من المشروع التساؤل في هذا المقام، بعد أن اتضح الاتصال الوثيق بين معلومات ووثائق الدولة وبين أسرارها عن الأساس الذي بموجبه تكتسب معلومات الدولة ووثائقها صفة السرية، وما هي تصنيفات ودرجات هذه السرية في ضوء التشريعات المقارنة محل الدراسة، الأمر الذي سنتناوله تفصيلاً في الفرع الثاني التالي من هذا المطلب.

الفرع الثاني

درجات سرية معلومات ووثائق الدولة

سبق وأن أشرنا آنفاً إلى أن التشريعات ذات الصلة بتنظيم أحكام معلومات الدولة ووثائقها وأسرارها قد اتخذت من الأهمية معياراً في التصنيف لهذا النوع من المعلومات والوثائق، فكانت درجة السرية التي تتمتع بها معلومات الدولة ووثائقها باختلاف أنواعها هي المقياس الحاسم الذي بموجبه يتم الحكم على أهمية الوثيقة أو المعلومة العمومية الخاصة بالدولة، ومن ثم تقرير إمكان الاطلاع عليها وتداولها من قبل الأفراد من عدمه، وكذلك لعب هذا التصنيف القائم على الأهمية ودرجة السرية دوراً مؤثراً في رسم ملامح المسؤولية الجنائية بالنظر إلى أهمية المعلومة والوثيقة ودرجة سريتها.

إذ كان ما تقدم، وكان الثابت من استقراء التشريعات المقارنة محل الدراسة والتي يتضح من خلال التمعن في نصوصها اختلاف مواقفها فيما يتعلق بتعريفها لدرجات السرية في متن القانون، فضلاً عن اختلافها في تعداد الموضوعات التي تتدرج تحت كل درجة من درجات السرية التي نص عليها القانون.

وتطبيقاً لما تقدم، فإن كلاً من المشرعين الأردني والعُماني لم يكتفيا بإيراد تعريف محدد لكل درجة من درجات السرية المقررة على معلومات ووثائق الدولة، بل حرصا كذلك على إزالة ما قد يعتري هذه

التعريفات من لبس إبان التطبيق العملي للقانون وذلك عند قيام كل جهة إدارية بتحديد وتطبيق موضوعات الوثائق والمعلومات التي تندرج تحت كل مستوى من مستويات السرية، بأن أوردت تبعاً تعداداً لأنواع الوثائق والمعلومات التي تصنف تحت كل درجة للسرية^{٩٠}، وفي ذلك مما لا شك فيه إزالة لما قد يعتري التطبيق العملي من لبس وغموض، فضلاً عما يؤدي إليه من توحيد للتصنيف القانوني والإداري لمعلومات الدولة ووثائقها استناداً إلى حقيقة أن القانون هو من حدد موضوعات الوثائق التي تندرج تحت كل تصنيف حدده القانون لها، ومن ثم ينحصر دور الجهات الإدارية فحسب في فهرسة ما لديها من معلومات ووثائق في ضوء ما حدده القانون من موضوعات تندرج تحت كل تصنيف، وهو مما لا شك فيه موقف محمود لكل من المشرعين الأردني والعُماني.

في حين أن المنظم السعودي كانت له رؤية مغايرة كلياً عن تلك التي اعتنقها كلٌّ من المشرعين الأردني والعُماني، حيث ارتأى ألا يقحم القانون الجزائي المنظم لأحكام المسؤولية الجنائية عن نشر معلومات ووثائق الدولة السرية، في مسألة تصنيف وثائق ومعلومات الدولة حسب الأهمية والسرية، حيث خلا نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها من ثمة نص يشير إلى درجات سرية الوثائق العامة للدولة ومعلوماتها واكتفى بإيراد تعريف لكل من الوثائق السرية وتعريفاً آخر يبين مدلول المعلومات السرية دون أن يخوض في درجات ومستويات سريتها، تاركاً تنظيم هذه المسألة للوائح الصادرة تنفيذاً لأحكام هذا النظام وذلك وفقاً لما قرره المادة (١/ج) من النظام المذكور^{٩١}، وبالتحديد إلى لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها الصادرة عن المركز الوطني للوثائق والمحفوظات الصادرة عام ١٤٢٤هـ.

ولعل ما دفع المنظم السعودي في اعتقادنا إلى اتخاذ مثل هذا الموقف بإحالة تنظيم درجات سرية معلومات ووثائق الدولة إلى اللوائح أمرين، أولهما يتمثل في أن المقنن السعودي أراد أن يضيف نوعاً من الثبات على القانون فلم يشأ أن يجعله عرضة للتعديل بين فترة وأخرى، إذ إن من المعلوم قانوناً

^{٩٠}راجع القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة الأردني، والمرسوم السلطاني ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية في سلطنة عُمان

^{٩١}تنص المادة (١/ج) من المرسوم الملكي رقم (٣٥) الصادر في ١٤٣٢/٥/٨ بشأن نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها على أنه ((تحدد لائحة الوثائق السرية وقوائمها التي يصدرها المركز الوطني للوثائق والمحفوظات- بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة- أسماء هذه الوثائق، ودرجاتها وموضوعاتها)).

أن إجراءات تعديل اللائحة أيسر من إجراءات تعديل القانون، فضلاً أن تحديد درجات سرية المعلومات والوثائق هو أمر رهين التجربة والتطبيق ومعرض للتغيير المستمر حسبما تقتضيه التطورات والمتغيرات السياسية والاقتصادية وحسب موقف الدولة من كل منها.

أما الأمر الثاني بشأن تلك المتطورات والمتغيرات، فمؤداه أن النظام السعودي قد اشتمل على تنظيم متكامل لأحكام معلومات ووثائق الدولة عبر حزمة من الأنظمة التي لم تكف فقط ببيان أحكام المسؤولية الجنائية عن المساس غير المشروع بتلك المعلومات والوثائق، وإنما جاء المنظم السعودي بتشريعات خاصة نظمت الاطلاع عليهما وتداولها وأساليب حفظها وإتلافها وإعارتها، ومن ثم يمكن القول بأن المنظم السعودي كان متخصصاً في تنظيمه للأحكام القانونية الخاصة بمعلومات ووثائق الدولة، فلم يقتصر هذا التنظيم على صدور تشريع واحد شامل فقط على النحو الموجود في التشريعات المقارنة وإنما أفرد لكل مسألة تتصل بوثائق الدولة تنظيمًا خاصاً في تشريع مستقل يُعنى بها.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع البحريني من تنظيمه وتصنيفه لدرجات سرية معلومات الدولة ووثائقها، يمكن القول بأنه قد اتخذ موقفاً وسطاً بين كل من الموقف التشريعي الأردني والعُماني وبين الموقف السعودي في هذا الصدد، فباستقراء نصوص القانون نجد أن المشرع البحريني قد اكتفى في المادة الثالثة من القانون المذكور بإيراد درجات تصنيف معلومات ووثائق الدولة بالنظر إلى سريتها مع بيانه لتعريف كل درجة من درجات هذه السرية، إلا أنه ترك للجهات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية مهمة إصدار القرارات التي تحدد الموضوعات التي تندرج تحت كل تصنيف أورد له القانون تعريفاً^{٩٢}.

ويرى الباحث أن موقف المشرع البحريني المشار إليه بشأن تنظيمه لأحكام التصنيف القانوني لمعلومات الدولة ووثائقها استناداً لسريتها هو موقف منتقد، ذلك أن إحالة المشرع للجهات الإدارية في السلطة التنفيذية مهمة إصدار القرارات التي تحدد بموجبها موضوعات الوثائق والمعلومات التي تدخل ضمن

^{٩٢} تنص المادة الثالثة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((تُصنف معلومات ووثائق الدولة إلى الدرجات الآتية:

أ) درجة (سري للغاية) وهي المعلومات والوثائق التي يؤدي إفشاء مضمونها إلى تهديد سلامة الدولة أو إلى حدوث أضرار خطيرة بأمنها أو مصالحها.

ب) درجة (سري) وهي المعلومات والوثائق التي يؤدي إفشاء مضمونها إلى حدوث أضرار بأمن الدولة أو مصالحها.

ج) درجة (محظور/ محدود) وهي المعلومات والوثائق التي يؤدي إفشاء مضمونها إلى حدوث أضرار محدودة لأمن الدولة أو مصالحها. وعلى الجهات المخاطبة بأحكام هذا القانون أن تصدر القرارات التي تحدد الموضوعات التي تدخل في كل تصنيف من التصنيفات السابقة طبقاً لطبيعة المعلومات والوثائق المتعلقة بها.)).

درجات السرية التي حددها وعرفها القانون، هو أمر من شأنه إحداث التضارب والازدواجية في تصنيف معلومات ووثائق الدولة حسب سريتها، وذلك استناداً لهوى الجهة الإدارية والقائمين على إدارتها.

فما تصنفه جهة على أنه سري للغاية، قد ترى جهة أخرى أنه سري فقط أو يحمل درجة السرية المحدودة على الرغم من وحدة موضوعهما ومضمونهما، بل وقد ترى جهة ثالثة عدم إضفاء صفة السرية عليها من الأساس.

أضف إلى ما تقدم أن هذا التضارب والاختلاف في تصنيف معلومات ووثائق الدولة استناداً لما تقرره الجهات الإدارية من شأنه أن يرتب أثراً في غاية الخطورة والأهمية، إذ يترتب على اختلاف درجة سرية المعلومة والوثيقة اختلاف حكم المسؤولية الجنائية المقرر على الجاني في حال إثباته أيّاً من التصرفات التي حظر القانون إثباتها بشأن تلك الوثائق والمعلومات، فعلى سبيل المثال فإن الموظف العام الذي يرتكب جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق تتعلق بمخاطبات ومراسلات الوزير في وزارة الداخلية يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات وبالغرامة في حال ما إذ قررت وزارة الداخلية تصنيف تلك المعلومات والوثائق المشار إليها على أنها سرية للغاية أو سرية، في حين إذا انصب ذات السلوك الإجرامي على ذات الوثائق والمعلومات ولكن لوزارة أخرى كالتربية والتعليم التي تصنف ذات المعلومات والوثائق على أنها تتمتع بسرية محدودة على سبيل المثال، فإن عقوبة الموظف العام في ذلك الحين ستكون السجن لمدة لا تزيد على خمس سنوات وبالغرامة^{٩٣}.

كما أنه قد يستتبع ترك مهمة تحديد الموضوعات التي تنضوي تحت كل تصنيف للوثائق المعلومات حدده القانون للجهات الإدارية، إلى تجاهل بعض تلك الجهات تنفيذ حكم المادة الثالثة سائلة البيان من القانون، وذلك حماية وإعفاءً لموظفيها ولمسئولياتها من الخضوع لأحكام المسؤولية الجنائية الشديدة المقررة بموجب القانون، الأمر الذي يؤدي العدالة أشد الإيذاء، والذي من شأنه التمهيد والتأسيس لانتشار ظاهرة الفساد الإداري فالمعيار في تحديد وتوقيع الجزاء الجنائي يستلزم أن ينظر إليه من جانب محل الجريمة والمصلحة المحمية من وراء تجريم السلوك المكون لها، لا حسب ما تقرره كل جهة إدارية وفقاً لما يستقر عليه هواها، ومن ثم كان في تصنيف وتحديد الموضوعات التي تدرج

^{٩٣} راجع المواد (٥) و (٦) من القانون البحريني رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

تحت كل درجة من درجات السرية في متن القانون ذاته المنظم لأحكام معلومات ووثائق الدولة تقييد للجهات الإدارية بهذا التصنيف، وعدالة في تطبيق أحكام المسؤولية الجنائية المقررة على المسئول المرتكب لفعل محظور ومجرم وفقاً لأحكام القانون.

لما كان فيما تقدم بيان لمواطن الاختلاف بين التشريعات المقارنة محل الدراسة فيما يتعلق بتناولها لأحكام تصنيف معلومات الدولة ووثائقها وفقاً لما تتمتع به من سرية، إلا أنه وفي المقابل ومع هذا الاختلاف في الطرح بين التشريعات المقارنة، نجد أن جميعها تكاد تكون تشابهت في مسمى درجات السرية التي أسبغتها على معلومات ووثائق الدولة، فجاء كل من المشرع البحريني والأردني والعُماني والسعودي بالتصنيفات الآتية لتمييز معلومات الدولة ووثائقها حسب أهميتها:

أولاً: معلومات ووثائق الدولة السرية للغاية

وتعتبر الموضوعات التي تدرج تحت هذه الدرجة من درجات السرية من الموضوعات التي وبحق تبلغ مبلغ السرية القصوى وتعد الأكثر أهمية وخطورة بالنسبة للدولة، فلا يعلوها شيء ولا يوجد عند الدولة ما يفوقها من أهمية، إذ دائماً ما تتربع على قمة أولويات واهتمامات القائمين على الإدارة والحكم أياً كان القالب الذي توجد فيه هذه الموضوعات سواء كانت معلومات أو وثائق عامة تابعة للدولة أو خاصة بأحد القائمين على إدارتها، وذلك لارتباطها دائماً بأمن الدولة وسلامتها.

وباستقراء موقف التشريعات المقارنة من هذا التصنيف القائم على وصف معلومات ووثائق الدولة بأنها (سرية للغاية)، يمكن القول إن جميعها اتفقت على أن لصق وصف سري للغاية على معلومة أو وثيقة ما تخص الدولة يستلزم حتماً أن يؤدي إنشاء تلك المعلومة أو الوثيقة العامة إلى الإضرار بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي.

وتطبيقاً لما تقدم، نجد أن المشرع البحريني قد اشترط في المادة الثالثة من القانون، لاعتبار المعلومات والوثائق العامة سرية للغاية أن يؤدي إفشاؤها إلى إحداث أحد أمرين، الأول يتمثل في تهديد سلامة الدولة والثاني يتجسد في ضرورة حدوث أضرار خطيرة تنال من أمنها ومصالحها^{٩٤}.

وبهذا يكون المشرع البحريني قد اعتبر مجرد التهديد الذي قد يعتري سلامة الدولة أي المساس ببقائها كافياً لإسباغ صفة السرية القصوى على المعلومات والوثائق التي يؤدي إفشاؤها إلى إحداث تلك النتيجة، كما يلاحظ أن المشرع البحريني اشترط في الضرر الفعلي الواقع على أمن الدولة جراء إفشاء المعلومات والوثائق السرية للغاية أن يكون الضرر خطيراً، فإذا لم يلحق بالضرر المنصب على أمن الدولة صفة الخطورة، فإن ذلك يعني خروج تلك الطائفة من معلومات ووثائق الدولة من هذا التصنيف ودخوله في مصاف تصنيف آخر أقل سرية منه.

مع الإشارة أيضاً إلى أن المشرع البحريني لم يكتف فقط بنتيجة أن يؤدي الإفشاء للوثائق والمعلومات العمومية إلى إحداث أضرار خطيرة بأمن الدولة وإنما قرر في ذات المادة الثالثة فقرة (أ)، أن الضرر الخطير في حال انصب على مصالح الدولة أي أثر على نحو خطير على مكتسباتها السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية فإن ذلك يؤدي لزاماً إلى اعتبار وثائق الدولة ومعلوماتها التي يؤدي إفشاؤها إلى تحقق هذه النتيجة، أن تحمل فوراً صفة المعلومات والوثائق السرية للغاية، وبهذا يتضح بأن المشرع البحريني قد وسع من دائرة معلومات ووثائق الدولة التي قد تصنف تحت درجة سري للغاية، ويعاب عليه أنه أغفل بيان موضوعات الوثائق والمعلومات التي تصنف تحت هذه الدرجة وحتى يومنا هذا لم يصدر ثمة قرار من أية جهة مخاطبة بأحكام القانون لتصنف بموجبه معلوماتها ووثائقها استناداً للتصنيفات الواردة بالمادة الثالثة من القانون سالف الذكر.

أما المنظم السعودي، فقد تناول تعريف الوثائق والمحفوظات السرية للغاية في متن المادة (٤/أ) من لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها حيث عرفها بأنها تلك الوثائق والمحفوظات التي تؤدي معرفة بياناتها من الغير إلى الإضرار بأمن الدولة.

^{٩٤} راجع المادة الثالثة فقرة (أ) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

والواقع أن هذا التعريف السهل الممتنع الذي أورده المنظم السعودي يستفاد منه أن عبارة أمن الدولة الواردة في متن المادة (٤) سالفة الذكر تستوعب كلاً من الأمن الداخلي والخارجي للدولة، وقد كان هذا هو المعيار الوحيد الذي أورده المنظم السعودي لاعتبار الوثائق والمحفوظات على حد تعبيره سرية للغاية. هذا وقد ارتأى المنظم السعودي في هذا الشأن عدم ترك المنفذين والمطبقين لأحكام هذه اللائحة التنفيذية في حيرة من أمرهم وضرب لهم أمثلة استرشادية لما يمكن أن يصنف تحت تصنيف سري للغاية، فاعتبر وثائق الخطط العسكرية وكميات الأسلحة وأنواعها ومواقعها من عداد الوثائق السرية للغاية، مع الإشارة إلى أن هذا التعداد قد ورد على سبيل المثال لا الحصر وهو ما يستفاد من اللفظ " ومن أنواع هذه الوثائق " الذي استعمله المنظم السعودي إبان صياغته لنص المادة (٤/أ) محل التفسير، وهو لفظ يفيد أن ما بعده سيحمل على سبيل المثال لا الحصر^{٩٥}.

وفيما يتعلق بموقف المشرعين الأردني والعُماني، نوضح في هذا الإطار أنهما يكاد يكونا قد تطابقا وتشابها إلى حد كبير في تنظيميهما لأحكام التصنيف القانوني لمعلومات ووثائق الدولة بالنظر إلى أهميتها ودرجة سريتها، وبعبارة أخرى يمكن القول أن ما أورده المشرع العُماني في متن المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ لم يكن سوى ضرب من ضروب التحسين والتطوير لمستوى الصياغة التشريعية لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة الأردني رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ خاصة فيما يتعلق بالتصنيف القانوني لمعلومات ووثائق الدولة المستند إلى درجات السرية، مع وجود بضعة تعديلات جاء بها المشرع العُماني لأول مرة في هذا الشأن.

وتأسيساً لما تقدم فإن كلاً من المادة (٣) من القانون الأردني المعني بحماية أسرار ووثائق الدولة والمادة (٤) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية اعتبرتاً بعض وثائق الدولة سرية للغاية في حال احتوت على معلومات يؤدي ليس فقط إفشاؤها وإنما كذلك الاحتفاظ بها وحيازتها من غير المكلفين بحمايتها إلى إحداث أضرار خطيرة

^{٩٥}راجع المادة (٤/أ) من لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها الصادرة عن المركز الوطني للوثائق والمحفوظات السعودي بتاريخ ١٤٢٤/٢/١٧ هـ

بأمن الدولة الداخلي والخارجي أو من شأنها كذلك تحقيق فائدة لأي دولة أو جهة أخرى تشكل أو يحتمل أن تشكل خطراً على الدولة^{٩٦}.

ومن هنا يتضح أن معيار التصنيف الذي اعتمدته المشرعين الأردني والعُماني بشكل عام لمعلومات الدولة ووثائقها السرية للغاية يتسم بالاتساع في التحديد، ومن ثم الاتساع كذلك في تطبيق أحكام المسؤولية الجنائية على كل من يعبث بهذه النوعية من الوثائق نظراً لارتباط درجة التصنيف الخاصة بها ارتباطاً وثيقاً بشدة الجزاء الجنائي المقرر في حال المساس بها، كما أن هذا الاتساع بشكل خاص قد شمل كذلك التصرفات الواقعة على المعلومات والوثائق السرية للغاية، إذ اعتبر القانون العُماني والأردني أن من شأن حتى الاحتفاظ بتلك الطائفة من المعلومات والوثائق وحيازتها من غير المكلفين بذلك، إمكان الإضرار بشكل خطير بأمن الدولة أو تحقيق فائدة لمصلحة دولة أخرى ولو كان هذا الضرر الأخير محتمل الوقوع، وهو ما يعكس رغبة كل من المشرعين الأردني والعُماني في توفير أكبر قدر من الحماية على هذه الطائفة من المعلومات والوثائق التابعة لها حرصاً منهما على عدم التهاون في توفير أكبر قدر من الحماية التي تصب في مصلحة أمن واستقرار دولهما.

وحري بنا أن نبين أن الموضوعات التي جاء تحديدها من قبل المشرعين الأردني والعُماني في متن قوانينهما على اعتبارها مصنفة كوثائق سرية للغاية ما هي إلا موضوعات جاء تعدادها على سبيل المثال لا الحصر، إذ افتتحت الفقرة (أ) من المادة (٣) من القانون الأردني والمادة (٤) من القانون العُماني سالف الذكر بعبارة "أية معلومات" وهو ما يشير إلى أن ما سيأتي بيانه في الفقرات التالية من المواد المذكورة تعد بمثابة أمثلة استرشادية لما جاء في الفقرة الأولى من مفهوم للمعلومات والوثائق السرية للغاية، ومن أمثلة المعلومات والوثائق التي اعتبرها المشرعين الأردني والعُماني سرية للغاية الوثائق السياسية الهامة، والمعلومات الاستخباراتية، وخطط وتفصيلات العمليات الحربية، والمعلومات

^{٩٦} نصت المادة (٣) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((تصنف بدرجة (سري للغاية) أية أسرار أو وثيقة محمية إذا تضمنت الأمور التالية:-

أ- أية معلومات يؤدي إفشاء مضمونها لأشخاص 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 الأردنية الهاشمية)).

في حين نصت المادة (٤) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((تصنف الوثيقة بدرجة "سري للغاية" إذا تضمنت الآتي: أ- معلومة يؤدي إفشاؤها أو الاحتفاظ بها أو حيازتها إلى أضرار خطيرة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي، أو إلى فائدة لأي دولة أو جهة أخرى من شأنها أن تشكل أو يحتمل أن تشكل خطراً على السلطنة)).

الهامة المتعلقة بالأسلحة والذخائر أو أي مصدر من مصادر القوة الدفاعية^{٩٧}. ولعل المشرع الأردني كان الأكثر تفصيلاً في إيراد أمثلة للموضوعات المصنفة تحت درجة سري للغاية في حين كان المشرع العماني دقيقاً ومختصراً في تعداده لتلك الأمثلة وأضاف على البند الخاص بالمعلومات السياسية المتعلقة بالعلاقات الدولية والاتفاقيات أو المعاهدات وما يرتبط بها من دراسات ومباحثات، الأعمال التحضيرية المتعلقة بها، وهي أعمال لم يصنفها المشرع الأردني على أنها سرية للغاية^{٩٨}.

كما يمكن القول كذلك بأن الاختلاف الوحيد بين موقف كل من المقنن الأردني ونظيره العماني في إطار تناولهما لهذا النوع من التصنيف لمعلومات ووثائق الدولة، في أن هذا الأخير قد وسع من تحديد نطاق المعلومات والوثائق السرية للغاية، إذ اعتبر المعلومات والوثائق التابعة للدولة سرية للغاية في حال كان من شأن إفشائها أو الاحتفاظ بها أو حيازتها تحقيق فائدة لأي دولة أو جهة، في حين أن المشرع الأردني قد اكتفى فقط لاعتبار المعلومات والوثائق الخاصة بالدولة على أنها سرية للغاية، بالنص على تحقق الفائدة للدول الأخرى دون الجهات الخارجية، ولعل ما يفسر الإضافة المذكورة التي جاء بها المشرع العماني هو فارق العمر بين كل التشريعين الأردني والعماني، فقد فطن المشرع العماني حقيقة أن العالم الآن يشهد تعاظم لقوى جهات ودويلات باتت لها مصالح وأهداف من غير المستبعد أن يكون الوطن محلاً لها، ومن ثم فإن المشرع العماني قد كان موفقاً فيما انتهى إليه عندما اعتبر تحقيق الفائدة على الدول والجهات الخارجية على السواء سبباً لاعتبار معلومات ووثائق الدولة سرية للغاية.

^{٩٧} نصت المادة (٣) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((ب-خطط وتفاصيل العمليات الحربية أو إجراءات الأمن العام أو المخابرات العامة أو أية خطة ذات علاقة عامة بالعمليات الحربية أو إجراءات الأمن الداخلي سواء كانت اقتصادية إنتاجية أو تموينية أو عمرانية أو نقلية.

ج-الوثائق السياسية الهامة جدا وذات الخطورة المتعلقة بالعلاقات الدولية والاتفاقات أو المعاهدات وكل ما يتعلق بها من مباحثات ودراسات. د-المعلومات والوثائق المتعلقة بوسائل الاستخبارات العسكرية أو المخابرات العامة أو الاستخبارات المعاكسة أو مقاومة التجسس أو أية معلومات تؤثر على مصادر الاستخبارات العسكرية أو المخابرات العامة أو المشتغلين فيها. هـ-المعلومات الهامة المتعلقة بالأسلحة والذخائر أو أي مصدر من مصادر القوة الدفاعية التي يشكل إفشاؤها خطراً علياً من الدولة الداخلي أو الخارجي)).

في حين نصت المادة (٤) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((ب-خطط وتفاصيل العمليات الحربية وأي معلومة ذات علاقة بها ج-المعلومات السياسية الرسمية المتعلقة بالعلاقات الدولية والاتفاقيات أو المعاهدات وكل ما يتعلق بها من مباحثات ودراسات وأعمال تحضيرية. د-المعلومات المتعلقة بأعمال وتدابير وتشكيلات الأجهزة الأمنية والاستخبارية وتجهيزاتها. هـ-المعلومات المتعلقة بالأسلحة والذخائر أو أي مصدر من مصادر القوة الدفاعية)).

^{٩٨} راجع المادة (٣) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة، والمادة (٤) من المرسوم السلطاني العماني رقم ٢٠٠١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني يعد المشرع الوحيد من بين التشريعات المقارنة محل الدراسة الذي أفرد نصاً خاصاً في متن القانون المنظم لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة يُعنى ببيان أحكام تسليم وحفظ ووثائق ومعلومات الدولة المصنفة كل حسب درجة سريتها وتصنيفها، حيث وفيما يتعلق بالوثائق من درجة سري للغاية اشترط المشرع الأردني ضرورة تشميع الغلاف المحتوي على تلك المعلومات والوثائق بالشمع الأحمر، إضافة إلى اشتراطه عدد من الإجراءات الأخرى كانت قد نصت عليها المادة (٤) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧١ سالف البيان منها ضرورة أن يوقع المرسل إليه على نموذج إشعار الاستلام وأن يعيده بلا إبطاء إلى مصدره^{٩٩}.

ولا يفوتنا الإشارة في هذا المقام إلى أن المشرع البحريني وإن كان قد أغفل بيان إجراءات تسليم ونقل معلومات الدولة ووثائقها السرية في متن القانون الصادر في عام ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة، إلا أن الواقع العملي يشير إلى وجود إجراءات مشابهة لتلك التي جاءت في المادة (٤) من القانون الأردني رقم ٥٠ لسنة ١٩٧١، إذ فيما يتعلق بمحضر جلسة مجلس الوزراء الذي يصدر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء ليتم توزيعه قبل الجلسة بأيام على مكاتب رئيس مجلس الوزراء ونوابه، فإنه يتم وضع هذا المحضر في مظروف خاص يحمل شعار الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مغلق ومشتم بالشمع الأحمر ومدون عليه اسم الجهة المرسل إليها، مع ضرورة أن يوقع المستلم للمظروف على إشعار الاستلام وأن يتم بيان الوقت والتاريخ الذي حدث فيهما التسليم إلى الموظف المعني والمناب عن الأصيل لمباشرة وإتمام عملية الاستلام، ولا شك أن في هذه الإجراءات حماية للوثائق السرية المحمية من الاطلاع عليها من غير المختصين أو المعنيين بموضوعها، فضلاً عما تؤدي إليه من دور مساعد في الكشف عن هوية الأشخاص الذين قد تسول لهم أنفسهم إيمان العبث والتلاعب بالمظروف المتضمن للوثائق السرية محل الحماية.

^{٩٩} تنص المادة (٤) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((يجري تغليف وإرسال الوثيقة المحمية المصنفة بدرجة (سري للغاية) على النحو التالي:-

أ- توضع الوثيقة ضمن مغلف جديد معنون إلى المرسل إليه وتختتم بخاتم الدائرة وبخاتم (سري للغاية)

ب- يكتب على الغلاف رقم الوثيقة المحمية ثم يغلف ويشتم بالشمع الأحمر في موضعين بحيث يتعذر فتحه دون كسر الشمع الأحمر

ج- يرفق بالغلاف نموذج إشعار استلام

د- يوضع المغلف ضمن مغلف آخر يكتب عليه اسم المرسل إليه ورقم الأوراق الصادرة

هـ- على المرسل إليه أن يوقع نموذج إشعار الاستلام ويعيده بلا إبطاء إلى مصدره ((.

في حين أن المشرع العماني قد وضع نصاً عاماً في شأن حفظ الوثائق المصنفة ليستوعب كافة هذه الوثائق المحمية، ودون أن يدخل في تحديد إجراءات وتفاصيل كل ما يتعلق بحفظ كل تصنيف من تصنيفات معلومات ووثائق الدولة المحمية على غرار ما فعله المشرع الأردني، كما ألزم المشرع العماني كذلك كل من يعثر على وثيقة مصنفة وجوب قيامه بتسليمها على وجه السرعة إلى الجهة المسؤولة عنها أو إلى أقرب مركز شرطة^{١٠٠}.

كما أوضحت المادة (٥) من ذات القانون العماني سالف البيان إلى الجهات الإدارية الطريقة المثلى كما ارتأها الشارع الأردني لحفظ معلومات الدولة ووثائقها السرية للغاية والتي مفادها أن تحفظ تلك الوثائق المحمية بإضبارة مؤشر عليها بخط أحمر وأن يحفظ الملف الخاص بها في قاصة حديدية^{١٠١}.

وعلى الرغم من أن تعليمات وأنظمة حفظ وثائق ومعلومات الدولة لا سيما السرية منها هي أمور عادة ما يقدر المشرع تركها إلى السلطة التنفيذية لتتولى تنظيمها وتحديد ما على النحو الذي تفضله كونها صاحبة الشأن في تنظيم شئونها الداخلية، الأمر الذي يجعل تنظيم المشرع الأردني لأسلوب حفظ الوثائق السرية للغاية في متن القانون استثناء قرره لغاية مؤداها توحيد إجراءات الجهات الإدارية المخاطبة بأحكام القانون في هذا الصدد، وهو ما يعكس اهتمام الدولة الأردنية بشكل عام والمشرع الأردني بشكل خاص بإضفاء جرعة زائدة من الحماية لهذه الطائفة من معلومات ووثائق الدولة ذات السرية القصوى.

^{١٠٠} تنص المادة (٩) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((تحتفظ كافة الوثائق المصنفة في الأماكن المخصصة لها في الوحدات الحكومية أو غيرها من الجهات بحسب الاختصاص ويحظر طباعتها أو نسخها أو نقلها أو تصويرها أو إخراجها من الجهات ذات الصلة أو استخدامها لغرض غير المقرر لها أو إتلافها دون الحصول على ترخيص كتابي مسبق من السلطة المختصة)).

في حين نصت المادة (١٠) من ذات المرسوم السلطاني المشار إليه على أنه ((يجب على كل من يعثر على وثيقة مصنفة تسليمها فوراً إلى الجهة المنشئة لها أو أي مركز شرطة)).

^{١٠١} نصت المادة (٥) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((تحتفظ الوثائق المحمية من درجة (سري للغاية) بإضبارة مؤشر عليها بخط أحمر واضح من الأعلى والأسفل ويحفظ الملف في قاصة حديدية)).

ثانياً: معلومات ووثائق الدولة السرية جداً

لم يأت بمسمى هذا التصنيف سوى المنظم السعودي عبر المادة (٤/ب) من لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها، فتصنيف معلومات ووثائق الدولة على أنها سرية جداً، يعد تصنيفاً لم يتطرق له كل من المشرع في البحرين والأردن وعمان على السواء، ومن ثم كان للمشرع السعودي على هذا المسمى بغض النظر عن مضمونه حق ملكية فكرية، إذ يعد هو المبتكر لهذه التسمية والتي تميز بها عن مسميات درجات تصنيف معلومات ووثائق الدولة التي درجت التشريعات المقارنة على استعمالها.

هذا قد عرفت المادة (٤/ب) من لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها سالف الذكر وثائق الدولة "السرية جداً" بأنها تلك الوثائق والمحفوظات التي يؤدي إفشاء بياناتها إلى الإضرار بالمصالح العامة والخاصة، وضرب أمثلة عليها فاعتبر الوثائق ذات الصلة بالأسرار الإدارية والصناعية والتجارية ووثائق سرية جداً على حد تعبيره^{١٠٢}.

وبهذا يتضح أن المنظم السعودي وإن كان قد ربط إسباغ تصنيف السري للغاية على الوثائق والمحفوظات المرتبطة بأمن الدولة، فإنه قد جعل تصنيف السري جداً مرتبطاً بالوثائق والمحفوظات ذات العلاقة بالمصالح العامة والخاصة، والمصالح العامة هي مصالح الجمهور والشعب التي تؤدي إفشاء الوثائق والمحفوظات السرية المتعلقة بها إلى الإضرار بمصالح تخص عموم الجمهور دون اقتصار الضرر على فئة معينة منه فحسب، أما المصالح الخاصة هي تلك المصالح التي تخص الدولة وحدها، إذ تنصب على أعمالها الخاصة ومكتسباتها سياسية كانت أم إدارية أو صناعية أو تجارية، فكل عمل يعود بالنفع على الدولة أياً كان مجاله ومصدره يعد مصلحة لها، ومن ثم كانت الوثائق والمعلومات التي تنصب على تلك الأعمال سرية جداً حسب تعبير المنظم السعودي، وذلك في حال قررت الدولة إضفاء صفة السرية عليها بجعلها بعيدة عن متناول الجمهور عبر حظر الاطلاع عليها لمدة محددة.

^{١٠٢} راجع المادة (٤/ب) من لائحة الإطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها الصادرة عن المركز الوطني للوثائق والمحفوظات السعودي بتاريخ ١٤٢٤/٢/١٧ هـ.

ثالثاً: معلومات ووثائق الدولة السرية

على الرغم من ورود مسمى هذه الدرجة من درجات السرية كأحد التصنيفات التشريعية المقررة بشأن معلومات الدولة ووثائقها في التشريعات المقارنة محل الدراسة، إلا أن تلك التشريعات لم يتطابق مفهومها لهذا التصنيف، حيث اختلفت رؤية كل منها للمقصود من وراء هذا المدلول، بحيث وضعت كل التشريعات المقارنة اعتبارات ومعايير معينة لإسباغ تصنيف "سري" على جملة من معلومات ووثائق الدولة، اختلفت من مشرع لآخر بالنظر إلى اختلاف فلسفة الدول في هذا الصدد.

ونبدأ بالمشرع البحريني الذي ارتأى ربط مفهوم المعلومات والوثائق بدرجة -سري- بما يحدثه فعل إفشاء مضمونها من أضرار تحل بأمن الدولة ومصلحتها^{١٠٣}.

إذ يُلاحظ بالتدقيق في عبارات المادة الثالثة من القانون البحريني بشأن معلومات ووثائق الدولة أن المشرع وإن كان قد سبق وأن اعتد بمعيار الضرر الواقع على أمن الدولة ومصلحتها كمعيار لتصنيف وثائق ومعلومات الدولة بأنها سرية للغاية، فإنه قد اعتنق ذات المعيار في إسباغ تصنيف "سري" على تلك المعلومات والوثائق، إلا أن الفاصل بين إلحاق أي من التصنيفين على معلومة أو وثيقة تابعة للدولة يكمن في درجة خطورة الضرر الذي ينال من أمن ومصلح الدولة نتيجة إفشاء وثيقة الدولة أو المعلومة الخاصة بها، فإذا كان مستوى الضرر الواقع على أمن الدولة ومصلحتها نتيجة إفشاء وثيقة الدولة خطيراً كانت درجة "سري للغاية" هي المعتمدة في هذا الصدد والملحقة حتماً بتلك الوثيقة أو المعلومة المحمية، أما إذا كان الضرر الحاصل في هذا الشأن جراء فعل الإفشاء لم يبلغ مبلغ الخطورة فيما يخص المساس بأمن الدولة ومصلحتها، كان تصنيف "سري" هو التصنيف القانوني المعتمد في هذا الصدد وفقاً لما قرره المشرع البحريني في القانون المعني بحماية معلومات ووثائق الدولة^{١٠٤}.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن تحديد درجة الخطورة المترتبة على إفشاء معلومات ووثائق الدولة وما يستتبعه ذلك من أضرار تمس أمن الدولة ومصلحتها، هو اختصاص للجهات الإدارية المخاطبة بأحكام القانون وفقاً لما تتمتع به من سلطة تقديرية في هذا الشأن، وذلك في ظل اكتفاء القانون البحريني بإيراد

^{١٠٣} راجع المادة الثالثة فقرة (ب) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

^{١٠٤} راجع صفحة ٨٤ من هذه الرسالة.

تعريف لتصنيفات الوثائق المحمية دون الخوض في التفاصيل الخاصة بكل تصنيف، حيث لم ينص على أمثلة لما يدخل من موضوعات تحت كل تصنيف من تصنيفات معلومات ووثائق الدولة على النحو الذي جاءت به كل التشريعات المقارنة الأخرى في السعودية والأردن وعمان كما سلف البيان.

أما في إطار الحديث عن موقف المشرعين الأردني والعُماني من تصنيف معلومات ووثائق الدولة بدرجة "سري" فيمكن القول بأن كلا المشرعين قد اعتقنا نفس التعريف لهذه الدرجة من درجات السرية إذ عرفا الوثيقة المحمية بدرجة "سري" بأنها كل وثيقة تتضمن معلومة يؤدي إفشاؤها إلى تهديد سلامة الدولة أو تسبب أضراراً لمصالحها أو تكون ذات فائدة لأي دولة أو جهة أخرى^{١٠٥}.

وبتمحيص عبارات هذا التعريف الوارد على لسان كلا المشرعين الأردني والعُماني، نستطيع القول بأن كليهما -أي المشرع الأردني والمشرع العماني- قد توسعا في المعيار الذي بموجبه يتم اعتماد تصنيف "سري" بشأن بعض طوائف ووثائق الدولة، إذ وبعكس ما سار عليه المشرع البحريني في هذا الصدد فإن المشرعين المذكورين قد اعتبرا تهديد سلامة الدولة والإضرار بمصالحها دون أمنها، معياراً لتصنيف الوثيقة التابعة للدولة تحت درجة "سري".

ويمكن القول كذلك أن المشرع في كل من الأردن وعمان يكاد يكون قد اعتمد ذات المعايير التي اعتنقها المشرع البحريني لتصنيف معلومات ووثائق الدولة بدرجة سري للغاية وليس بدرجة سري، وهو ما يستفاد منه اختلاف منظور كل مشرع للآثار المتمخضة عن المساس بوثائق الدولة على نحو غير

^{١٠٥} تنص المادة (٦) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((تصنف بدرجة(سري) اية اسرار وثيقة محمية لم تكن من درجة (سري للغاية) اذا تضمنت المعلومات التالية:-
أ- اية معلومات هامة يؤدي افشاء مضمونها لأشخاص لا تقتضي طبيعة عملهم الاطلاع عليها الى تهديد سلامة الدولة او تسبب اضراراً لمصالحها او تكون ذات فائدة كبيرة لأية دولة اجنبية او اية جهة أخرى.
ب- اية معلومات عن مواقع تكديس المواد الدفاعية او الاقتصادية او المؤسسات الحيوية المتعلقة بمصادر القوة متى كان لها مساس بسلامة الدولة.
ج- اية معلومات عن تحركات القوات المسلحة او الامن العام .
د- اية معلومات عن اسلحة وقوات الدول العربية الشقيقة)).
في حين نصت المادة (٥) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((تصنف الوثيقة بدرجة " سري " إذا تضمنت الآتي:
أ-معلومة يؤدي إفشاؤها أو الاحتفاظ بها أو حيازتها إلى تهديد سلامة الدولة أو تسبب أضراراً لمصالحها أو تكون ذات فائدة لأي دولة أو جهة أخرى.
ب - معلومة عن موقع تخزين المواد الدفاعية أو الاقتصادية.
ج- معلومة ذات بعد أمني والتي من شأن إفشائها إحداث تأثير سيئ على الروح المعنوية للمواطنين.
د-معلومة عن تحركات القوات المسلحة أو الأمن العام.
هـ -معلومة تمس هبة الدولة)).

مشروع، فالوثائق التي يُفشى مضمونها فينجم عن ذلك تهديداً لسلامة الدولة تعد وثائق سرية للغاية في البحرين، وسرية فقط في عُمان والأردن على الرغم من تحقق ذات الأثر جرّاء فعل الإفشاء، ولكن قد اختلفت نظرة التشريعات في كل دولة بشأن تقديرها للآثار المتمخضة عن فعل الإفشاء وكيفية معالجتها لتلك الآثار.

ومن الملاحظ في هذا الصدد أن كلا المشرعين العُماني والأردني قد عاودا النص على معيار تحقيق الفائدة لمصلحة دولة أو جهة أجنبية من وراء إفشاء معلومات ووثائق الدولة وذلك كأحد المعايير المحددة قانوناً لتقرير درجة "سري" بحق الوثيقة المحمية، بعد أن سبق وأن اعتمدا ذات المعيار لتصنيف بعض الوثائق المحمية على أنها سرية للغاية، وهو ما يعني أن كلا من المقتن الأردني ونظيره العُماني أرادا بأن يفسحا للجهات المعنية بتنفيذ أحكام القانون قدراً من الحرية لتقدير مستوى قيمة الفائدة العائدة على الدولة الأجنبية بسبب فعل الإفشاء الواقع على الوثائق المحمية ومن ثم اعتماد التصنيف المناسب لوثائق الدولة من هذه الزاوية.

وهذا تحديداً ما عبر عنه المشرع الأردني إذ وصف الفائدة بـ "العظيمة" عند تناوله لتصنيف سري للغاية كأحد تصنيفاته لمعلومات ووثائق الدولة، في حين وصف الفائدة العائدة على الدولة الأجنبية بـ "الكبيرة" دون العظيمة في إطار تنظيمه لأحكام الوثائق المصنفة تحت درجة سري، أما المشرع العُماني فقد اكتفى بذكر عبارة "فائدة" دون أن يعطي وصفاً لمقدار هذه الفائدة، تاركاً بذلك للجهات المعنية المخاطبة بأحكام القانون وكذلك القضاء سلطة تقدير درجة هذه الفائدة ومن ثم اعتماد التصنيف المناسب للوثيقة المحمية، وفي ضوء ذلك التصنيف تتحدد أحكام المسؤولية الجنائية في حق المعتدي على الوثيقة المحمية على النحو الذي يحدده القانون، إذ تختلف درجة المسؤولية الجنائية بحق المعتدي على الوثيقة المحمية محل الاعتداء عليها عبر السلوك الإجرامي، ومن ثم يكون في إسباغ التصنيف السليم بشأن الوثائق المحمية للدولة أمرٌ في منتهى الأهمية يتعين على الجهات الإدارية والقضائية التحلي بالدقة عند تقديره.

وغني عن البيان أن المشرع في سلطنة عُمان وكذلك المشرع في الأردن وإن كانا قد اتفقا في مفهوم تصنيف الوثائق المحمية بدرجة -سري- إلا أنهما اختلفا في تعدادهما لأمتثلة الموضوعات التي تندرج تحت هذا النوع من التصنيف، إذ نصا على اعتبار المعلومات المتعلقة بتحركات القوات المسلحة وأفراد الأمن العام، وكذلك تلك المعلومات ذات العلاقة تخزين أو تكديس المواد الدفاعية والاقتصادية من قبيل الوثائق التي يتعين تصنيفها بدرجة سري. في حين أضاف المشرع الأردني على ما سبق المعلومات الخاصة بأسلحة وقوات الدول العربية الشقيقة^{١٠٦}.

وهو ما يعكس حرص الدولة الأردنية عبر مشرعها على بث روح الوحدة العربية بين المواطنين، وعادة لا تتوافر مثل هذه المعلومات إلا في حيازة عدد محدود من موظفين الدولة الذين عادة ما يشغلون مناصب ووظائف هامة في أجهزة الاستخبارات الحربية أو أجهزة المخابرات العامة.

بينما أضاف المشرع العماني أيضاً على ما تقدم، الوثائق التي تحتوي على المعلومات ذات الطابع الأمني التي يؤدي إفشاء مضمونها إلى إحداث تأثير سلبي على الروح المعنوية للمواطنين، فضلاً عن تلك الوثائق التي تتضمن معلومات تمس هوية الدولة^{١٠٧}.

والواقع أن المشرع العُماني بهذا التعداد يكون قد استعمل عبارات فضفاضة عامة كعبارتي "هوية الدولة" و"الروح المعنوية للمواطنين" فمثل هذه العبارات تمنح جهة الإدارة والقضاء سلطة تقديرية واسعة في اعتبار الكثير من الوثائق التي تنصب على مثل هذه الموضوعات محمية بدرجة "سري" ومن ثم تشديد الخناق على عمل الموظفين العموميين وممارستهم لحرية التعبير عن آرائهم داخل المرفق العام وخارجه، إذ قد تعتبر إحدى الجهات الإدارية معلومة ما أفشاها الموظف أنها سرية كونها تمس هوية الدولة على الرغم عدم اعتبارها كذلك من قبل جهة إدارية أخرى، الأمر الذي كان يستوجب على المشرع العماني أن ينص على تعريفات للعبارات المذكورة في غرة القانون المنظم لوثائق الدولة حتى يرفع اللبس الواقع على تلك العبارات ويجنب جهة الإدارة، فضلاً عن الفقه والقضاء مشقة الاجتهاد والاختلاف في الرأي

^{١٠٦} راجع المادة (٦) فقرة (د) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.
^{١٠٧} راجع المادة (٥) من مرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

في إطار المقصود بتلك العبارات الفضاضة، وهو ما يصب على أية حال أخيراً في مصلحة المخاطبين بأحكام القانون.

ويعد المشرع الأردني الوحيد بين المشرعين محل المقارنة بالدراسة الماثلة الذي حرص على كفالة قدر أكبر من الحماية القانونية للوثائق المصنفة بدرجة "سري"، إذ حرص على النص على إجراءات وطرق حفظها في متن القانون ذاته على غرار ما انتهجه بالنسبة للوثائق المحمية بدرجة سري للغاية، وهو ما يعكس الأهمية التي تحظى بها هذه الطائفة من الوثائق المحمية بالنسبة للدولة^{١٠٨}.

أما المنظم السعودي فقد اختلفت رؤيته كلياً لمفهوم الوثائق المصنفة تحت درجة "سري" عن الرؤية والمنظور التي ارتأها كل من المشرعين البحرين والأردني والعماني الذين ارتبط مفهومهم لهذا التصنيف بالوثائق ذات العلاقة بالدولة والتي تمس شخصها بصفة مباشرة، بينما قرر المنظم السعودي في متن لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات سالفه البيان إضفاء مفهوم مختلف كلياً عما تقدم ذكره بشأن التصنيف بدرجة "سري"، حيث أسبغ وصف الوثائق والمحفوظات السرية على وثائق الدولة التي تتعلق بموضوعات خاصة بالأفراد لا بالدولة، بحيث يترتب على إفشائها أو الاطلاع عليها تأثيرات سيئة على المجتمعات والأفراد، وضرب أمثلة على تلك الوثائق، فذكر في هذا الخصوص مثلاً عليها وثائق التحقيقات والأحكام المتعلقة بقضايا الأفراد^{١٠٩}.

وقد سبق وأن أوضحنا في الفصل التمهيدي من هذه الدراسة أنه ومع تزايد دور الدولة منذ القرن الماضي لتدخلها في أنشطة الأفراد، مما استتبعه ضرورة وجود ثمة معاملات وعلاقات مباشرة بين الدولة والأفراد، فباتت الدولة تقدم خدمات لمواطنيها والمقيمين فيها^{١١٠}، وهو ما يقتضي حتماً أن يأتى الأفراد الدولة على بعض معلوماتهم ووثائقهم الشخصية، تلك المعلومات والوثائق التي قرر المنظم السعودي إضفاء الحماية القانونية عليها باعتبارها سرية فحظر إفشائها، كما حظر الاطلاع عليها إلا

^{١٠٨} تنص المادة (7) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((توضع الوثيقة من درجة (سري) بمغلف جديد مكتوب عليه اسم المرسل اليه ويكتب عليه رقم الصادر ثم يشمع بالشمع الأحمر.

ثم يوضع ضمن مغلف اخر ويكتب عليه اسم المرسل اليه ورقم الصادر)).

^{١٠٩} عرفت المادة (٤/ج) من لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها الصادرة عن المركز الوطني للوثائق والمحفوظات السعودي بتاريخ ١٤٢٤/٢/١٧ هـ الوثائق والمحفوظات السرية بأنها ((الوثائق والمحفوظات التي تتعلق بمواضيع أو قضايا فردية يترتب على إفشائها أو الاطلاع عليها تأثيرات سيئة على الحياة الاجتماعية للجماعات أو الأفراد. ومن أنواع هذه الوثائق: وثائق التحقيقات والأحكام المتعلقة بقضايا الأفراد ولا يتم الاطلاع عادة هذه الوثائق إلا من قبل المختصين)).

^{١١٠} راجع صفحة ١٥ من هذه الرسالة.

من قبل المختصين وهو موقف يحسب للمنظم السعودي ويعكس قدم اهتمام الدولة بالمحافظة على وثائق الأفراد الموجودة في أدرجها، ويعزز كذلك ثقة الأفراد في الدولة باعتبارها أمينة على أسرارهم الخاصة.

رابعاً: معلومات ووثائق الدولة المحدودة

يتضح من مسمى هذا النوع من الوثائق والمعلومات التابعة للدولة، أنها تأتي في مرتبة أدنى ممن سبقها من التصنيفات سالف الإشارة إليها بشأن معلومات الدولة ووثائقها، بحيث يعتبر التصنيف المائل أقل أهمية من سابقه تحت تصنيف "سري للغاية وسري"، إذ أن من شأن إفشاء هذه المعلومات والوثائق إمكان وقوع أضرار بحق الدولة، إلا أن مستوى تلك الأضرار يعد محدوداً بالنظر إلى ما يحدثه إفشاء المعلومات والوثائق السرية للغاية والسرية من أضرار مؤثرة تصل إلى حد تهديد سلامة الدولة ومصالحها وأمنها بشكل كبير.

وقد اعتمد المشرع البحريني تصنيف المعلومات والوثائق المحدودة وارتأى أن يضع لها مسمى إضافياً فوصفها بالمحظورة كذلك، فجاءت المادة الثالثة من القانون لتقرر بأن المعلومات والوثائق المصنفة بدرجة محدود أو محظور هي المعلومات والوثائق التي يؤدي إفشاء مضمونها إلى حدوث أضرار محدودة لأمن الدولة أو مصالحها.

ولا شك في أن استقراء مفردات التعريف المذكور لبيان مدلول معلومات ووثائق الدولة المصنفة بدرجة "محدود" يتضح أن المشرع البحريني قد سار في تحديد المعيار الذي بموجبه يتم تصنيف هذه المعلومات والوثائق على ذات النهج الذي انتهجه بشأن تحديد التصنيفين السابقين "سري للغاية/سري"، فكان معيار المساس والإضرار بأمن الدولة ومصالحها هو المرتكز الذي لا يتغير في كل تصنيفات الوثائق المحمية بالنسبة للمشرع البحريني، ويتوقف إدراج المعلومة أو الوثيقة بين أي من هذه التصنيفات الثلاثة التي نص عليها القانون بالنظر إلى مدى الخطورة التي تترتب على إفشاء تلك المعلومة والوثيقة

بحق أمن الدولة البحرينية ومصالحها، فإذا كانت محدودة الأثر صُنفت المعلومة والوثيقة بدرجة " محدود أو محظور"^{١١١}.

أما المشرع العُماني فقد عرف الوثائق المحمية والمصنفة بدرجة "محدود" بأنها الوثائق التي تحتوي على معلومة يؤدي إفشاؤها أو الاحتفاظ بها أو حيازتها إلى صعوبات إدارية أو اقتصادية للبلاد، أو أي نفع لأي دولة أو جهة أخرى، كما اعتبر كذلك الوثائق التي تتضمن المعلومات التي تضر بسمعة أي شخصية عامة وثائق يجب تصنيفها بدرجة محدود^{١١٢}.

ويتضح جلياً مما تقدم، أن المقنن العُماني قد استقر على ثلاثة معايير تشريعية ترك لجهة الإدارة تقدير مدى قيامها وتوافرها بشأن ما يعرض عليها من موضوعات ذات صلة، بحيث إذا توافر أحدها صُنفت الوثيقة بدرجة محدود. ولا شك أن هذه المعايير وبالتحديد ما تعلق منها بالإضرار بسمعة شخصية عامة تنضوي على عبارات عامة تحتمل التوسع في التفسير، فقد يتساءل سائل في هذا المقام، من هي الشخصية العامة التي كفل لها القانون العُماني الحماية في هذا الصدد؟

فهل يقتصر هذا المفهوم على رجال الدولة والإدارة وقادات الجهات العسكرية أم يشمل كذلك وصف الشخصية العامة رجال الفن والرياضة والاقتصاد؟ الأمر الذي كان يستوجب معه على المشرع العُماني أن يضع في مادة التعريفات من المرسوم السلطاني ٢٠١١/١١٨ تعريفاً للشخصية العامة بهدف إزالة الغموض الذي يعتري هذه العبارة الواردة في متن المادة (٦/ب) من المرسوم السلطاني المذكور.

ويرى الباحث أن معيار الوقوف على الصعوبات الإدارية والاقتصادية كنتيجة لإفشاء بعض الوثائق التابعة للدولة وإن كان المشرع العُماني لم يضع له ضابطاً، فإنه قد يقصد به كل وثيقة تحت حيازة موظف عام لا يؤدي إفشاؤها إلى شل نشاط الدولة بالكامل وإنما فقط عرقلة عملها لما تتضمنه هذه الوثائق من معلومات قد تثير الرأي العام الداخلي أو الخارجي في حال تم إفشاؤها.

^{١١١} راجع المادة الثالثة فقرة (ج) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.
^{١١٢} راجع المادة (٦) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

ومن الواضح أن المشرع العُماني قد استمر في اعتماد معيار تحقق النفع والفائدة التي تعود على دولة أو جهة أخرى، إذا بدا هذا المعيار المذكور بالنسبة له ظاهراً ومعتمداً في كل من تصنيف سري للغاية وسري ومحدود، وهو ما يعني أن المشرع العُماني قد منح لجهة الإدارة السلطة التقديرية في إسباغ التصنيف الذي تراه مناسباً على الوثيقة المحمية التي يترتب على الإفشاء بها إلى العامة تحقيق نفع لدولة أو جهة أخرى، وذلك بالنظر إلى حجم النفع العائد على الدولة أو الجهة الأجنبية.

ويعد التشريع الأردني من أكثر التشريعات توسعاً في تعداد ما قد يندرج من موضوعات تحت التصنيف بدرجة "محدود" إذا اعتبر الوثائق التي تحتوي على معلومات يترتب على إفشائها الإضرار بمصالح الدولة أي مكتسباتها وكل أمر قد يعود عليها بالنفع، فضلاً عما قد يشكله إفشاؤها من حرج للدولة وثائق محمية تحت التصنيف "محدود".

ويتعين الإشارة في هذا المقام إلى أن الشارع الأردني يكاد يكون قد وقع في ذات الخطأ الذي وقع فيه نظيره العُماني بإيراد عبارات عامة قد تحمل على أكثر من تفسير وقد تحدث تضارباً في التأويل بين الجهات المخاطبة بأحكام القانون، فعبارة " حرجاً للدولة" تعد بمثابة مثالاً حي للتدليل على ذلك^{١١٣}.

وعلاوة على ما تقدم، فقد اعتبر المشرع الأردني على غرار نظيره العُماني من ضمن الوثائق المحمية المحدودة، تلك الوثائق التي يؤدي إفشاؤها إلى إحداث صعوبات إدارية واقتصادية للبلاد أو تلك التي تعود بالنفع على دولة أجنبية أو أية جهة أخرى، فضلاً عن الوثائق التي تضر بسمعة أية شخصية رسمية.

وهنا يتضح أن المشرع الأردني كان أكثر دقة من المشرع العُماني في هذا الصدد، فوصف الشخصية محل الحماية القانونية " بالرسمية" وهو لفظ أكثر دقة من لفظ الشخصية العامة ويقصد به رجال الحكم والسياسة، حيث أن الشخصية العامة ينسحب مفهومها على كل شخصية تتمتع بقدر من الشعبية بحيث تكون معلومة للغالبية العظمى من الجمهور، وهؤلاء قد يكونون بعيدون كل البعد عن شئون البلاد ومن

^{١١٣} راجع المادة (٨) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.

ثم لا يكون من المنطقي ولا العدالة القول بانطباق أحكام معلومات ووثائق الدولة ومن ثم خضوع من يفشي معلومات ذات صلة بهم لطائلة العقاب عن ارتكاب جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة.

كما اعتبر المشرع الأردني كذلك الوثائق التي تتعلق بتحقيق إداري أو جزائي أو محاكمات أو عطاءات أو شؤون مالية أو اقتصادية عامة ما لم يكن إفشاء مضمونها مسموحاً به، إضافة إلى تقارير الاستخبارات العسكرية مالم تكن داخلة ضمن تصنيف آخر من درجة أعلى، كذلك الموجات اللاسلكية العسكرية التابعة للقوات المسلحة والأمن العام والمخابرات العامة أو أية سلطة حكومية أخرى، ووثائق محمية ومصنفة بدرجة محدود^{١١٤}.

هذا وقد نص المشرع الأردني على طريقة حفظ الوثائق المصنفة بدرجة محدود حيث اشترط وضعها في مغلف عادي مع ضرورة أن يكتب عليه اسم المرسل اليه ويشمع بالشمع الأحمر ويختتم بخاتم محدود ويكتب عليه رقم الصادر^{١١٥}.

هذا ويلاحظ من خلال تمحيص مفردات المادة (٨) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة في الأردن، أن الشارع الأردني قد صنف موضوعات بدرجة محدود، كان المشرع العُماني قد صنفها بدرجة "سري"، فالوثائق التي تمس هيبة الدولة، والتقارير التي يترتب على إفشائها إحداث تأثير سيء على الروح المعنوية للمواطنين تعد ووثائق يتعين تصنيفها بدرجة "محدود" لتنفيذاً لأمر المشرع الأردني في حين أن المشرع العُماني قد اعتبر هذه الموضوعات من الأهمية بمكان فقرر تصنيفها بدرجة سري وهو ما يعكس اختلاف نظرة الدول لوثائق الدولة ومعلوماتها من حيث أهميتها، إذ يمكن القول أن أهمية معلومات ووثائق الدولة تتسم بالنسبية فما يعد مهماً لدى دولة ما لا يعد كذلك لدولة أخرى أو قد يكون محدود الأهمية.

^{١١٤} راجع المادة (٨) فقرة (ب)، (ج)، (هـ) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.
^{١١٥} راجع المادة (٩) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.

وغني عن البيان أن المنظم السعودي لم يفرد تصنيفاً لمعلومات ووثائق الدولة تحت هذا المسمى - محدود- حيث اكتفى بتنظيمه للتصنيفات الثلاثة المشار إليه سلفاً (سري للغاية/ سري جداً/ سري) ضمن لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها، وذلك على النحو الذي سبق وأن أشرنا إليه آنفاً.

خامساً: معلومات ووثائق الدولة المكتومة

لم يأت بهذا النوع من التصنيف سوى مشرع واحد من بين التشريعات المقارنة محل هذه الدراسة، ألا وهو المشرع العُماني. فالوثيقة التي تصنف بدرجة "مكتوم" حسب المشرع العُماني هي تلك الوثيقة التي تتضمن معلومات لا يُفضل إفشاؤها حفاظاً على مصالح الدولة، أو معلومات تتعلق بشئون مالية أو اقتصادية يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بمصلحة الدولة، إضافة إلى الوثائق التي تحتوي على معلومات متصلة بالشئون الإدارية أو شئون الموظفين^{١١٦}.

ولعل من الواضح من خلال تدقيق النظر فيما اعتبره المشرع العُماني من عداد الوثائق المحمية المصنفة بدرجة "مكتوم" أنه هذا التصنيف يأتي في مرتبة متأخرة من حيث النظر إلى حجم الأضرار الحالة بالدولة من جراء إفشاء مضمونها - الوثائق المكتومة- إذ لا علاقة لهذا التصنيف بالوثائق التي تهدد سلامة وأمن الدولة أو تحقق تبعاً نفعاً محققاً لدولة أو جهة خارجية، وإنما يمكن القول بأنه يدخل تحت هذا التصنيف فقط الوثائق التي تتضمن معلومات يؤدي إفشاؤها إلى مضايقة وإزعاج الدولة وقت مباشرتها لأعمالها، فتسعى الدولة من ثم إلى إضفاء الحماية عليها بكتمتانها وحمايتها حتى يمكنها إنجاز أعمالها في هدوء تحقيقاً للصالح العام.

سادساً: معلومات ووثائق الدولة العادية

تعد هذه الطائفة من المعلومات والوثائق الأقل أهمية بالنسبة للدولة، إذ لا يترتب على إفشائها أضراراً تمس سلامة الدولة أو أمنها أو مصالحها أو عملها، ومن ثم كانت هذه الوثائق والمعلومات لا تدخل

^{١١٦} تنص المادة (٧) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((تصنف الوثيقة بدرجة مكتوم إذا تضمنت الآتي:

أ-معلومة لا يفضل إفشاؤها حفاظاً على مصالح الدولة.

ب-معلومة تتعلق بشئون مالية أو اقتصادية يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بمصلحة الدولة.

ج- معلومة متصلة بشئون إدارية أو بشئون الموظفين)).

تحت أي درجة من التصنيفات التي قررها القانون بهدف حماية معلومات ووثائق الدولة، إذ عادة لا تتمتع هذه الوثائق والمعلومات بصفة السرية، ويضحي التزام الموظف العام بعدم إفشائها مصدره الالتزام بالمحافظة على المعلومات التي تصل إلى علمه والوثائق التي تصل إلى حيازته بسبب وظيفته، وهو التزام مهني بطبيعته تقرر غالبية التشريعات المعنية بتنظيم شئون العاملين لدى الدولة.

وعلى صعيد تناول موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة، لم يتبين لنا اعتناق كافة التشريعات وصف معلومات ووثائق الدولة بالعادية، إذ اقتصر التطرق لهذا الوصف على المشرعين البحريني والأردني، في حين قرر كل من المشرعين السعودي والعُماني عدم إلحاق هذا الوصف بالمعلومات والوثائق التي لا تندرج تحت أي نوع من الوثائق المحمية باعتبار الأمر من البديهيات، إذ أن الوثائق غير المصنفة بموجب قانون خاص، يخضع المساس بها من الناحية الجنائية عبر إفشائها إلى الأحكام العامة بشأن الالتزام بعدم إفشاء سر المهنة المنصوص عليها في قوانين العقوبات متى اتسمت بالسرية.

وغني عن البيان أن كلاً من موقف المشرع البحريني وشقيقه الأردني من المعلومات والوثائق العادية يكاد يكون قد وصل إلى حد التطابق، إذ بإمعان النظر في ما جاءت به المادة الرابعة من القانون، وهو ما يقابلها المادة (١٠) من القانون الأردني رقم ١٩٧١/٥٠ يتضح أن كلا المشرعين سأل في الذكر قد اتفقا على اعتبار معلومات ووثائق الدولة العادية بأنها جميع الوثائق التابعة للدولة التي لم تحمل تصنيفاً من التصنيفات التي حددها القانون، وأوجبا تبعاً على المسئول عنها ضرورة المحافظة عليها وحمايتها من التلف والضياع، مع التزامه بعدم إفشاء مضمونها لغير المعنيين بها^{١١٧}.

ولعل يمكن تفسير هذا الموقف الذي اعتنقه المشرع البحريني ونظيره الأردني من أفراد نص خاص للوثائق والمعلومات غير المصنفة والمحمية بعيداً عن النص العقابي الخاص بتجريم إفشاء السر المهني الذي يؤتمن عليه الشخص بسبب وظيفته، يتمثل في رغبة المشرع في كلاً من البحرين والأردن بتوسيع دائرة المسؤولية الجنائية عن الأفعال التي تمس من قدر وثائق ومعلومات الدولة أيّاً كانت قيمتها

^{١١٧} تنص المادة الرابعة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((مع مراعاة أحكام أي قانون آخر، تعتبر معلومات ووثائق الدولة الأخرى التي لا تشملها أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له عادية، وعلى المسئول أن يحافظ عليها ويحفظها من العبث أو الضياع أو التلف ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير المعنيين بها)). كما تنص المادة (١٠) من القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((مع مراعاة أحكام أي قانون آخر تعتبر جميع الوثائق الرسمية الأخرى التي لا تشملها أحكام هذا القانون ووثائق عادية وعلى المسئول أن يحافظ على (الوثائق العادية) ويحفظها من العبث أو الضياع ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير اصحاب العلاقة بها مالم يصرح بنشرها)).

وأهميتها، بحيث لا تقتصر فقط هذه المسؤولية على تجريم المساس بالوثائق المصنفة والمحمية منها، ولا تلك العادية التي أصدرت جهة الإدارة بشأنها تعليمات جعلت منها سرية، وإنما ليمتد بذلك أثر التجريم والعقاب إلى كافة وثائق ومعلومات الدولة غير المصنفة سواء اتسمت بالسرية أو لم تتسم بها، وهو ما يزيد مما لا ريب فيه من حجم الالتزام الملقى على عاتق الموظف المسئول عن الوثيقة أو المعلومة الخاصة بالدولة، ويوسع من نطاق مسؤوليته الجنائية والمدنية والإدارية في حال أفشى هذه الوثائق والمعلومات العادية لمن لا صلة لهم بها.

المبحث الثالث

التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة

أدى اعتماد الدول على المعلومات والوثائق باعتبارهما المحل الذي تنصب عليه أعمال الدولة سعياً منها إلى تحقيق أهدافها المتعددة إلى إدراكها أهمية حماية معلوماتها ووثائقها وذلك عبر فرض سياج من الضمانات الإدارية والقانونية حولهما، لتحول بينهما وبين أيادي ممن لا شأن لهم بها، وكذلك لتقرر المسؤولية على المكلف بحمايتها إن هو أساء الحفاظ على تلك العهدة الثمينة.

ولعل أهم هذه الضمانات هي الضمانة القانونية التي يقرها المشرع لمصلحة معلومات الدولة ووثائقها عبر النص التشريعي، إذ تبرز أهمية الضمانة القانونية لتلك المعلومات والوثائق بوجود مثل هذه القاعدة القانونية التي تكفل الحماية لمعلومات ووثائق الدولة وترتب الجزاء على كل من تسول له نفسه المساس بهما على نحو غير مشروع، والتي يكون من شأنها كذلك تنظيم نشاط جهة الإدارة في صدد اتخاذها التدابير اللازمة لحماية معلوماتها ووثائقها وإخضاعها في ذلك لمبدأ المشروعية، فيتعين أن تصبح كل أعمالها في هذا الشأن متوافقة مع القانون، وفي ذلك ضمانة للأمين على المعلومات والوثائق العامة إن جاز التعبير، فمع وجود النص القانوني المحدد لمسؤولية الموظف العام في إطار علاقته بمعلومات الدولة ووثائقها، تقييد وتحديد لتلك الأخيرة من التعسف في أوجه حمايتها لمعلوماتها، إذ لا يجوز لها أن تصنف معلوماتها ووثائقها من حيث الأهمية كيفما تشاء ومن ثم تقرر المسؤولية استناداً على هذا التصنيف، كما لا يحق لها أن تبالغ في تقدير الجزاء الإداري بحق المكلف بحماية معلوماتها

ووثائقها إلا في حدود ما قرره القانون في هذا الشأن، كما أن وجود التنظيم التشريعي لأحكام معلومات ووثائق الدولة إخضاع جهة الإدارة والعاملين بها على السواء لرقابة القضاء في أعمالهما المتعلقة بالحماية المنصبة على معلومات ووثائق الدولة.

فما هو يا ترى التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في ظل أحكام القانون البحريني والمقارن؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في المطالب الأربعة التالية على النحو التالي:

المطلب الأول: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون البحريني

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في النظام السعودي

المطلب الثالث: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون العماني

المطلب الرابع: التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون الأردني

المطلب الأول

التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون البحريني

تجدر الإشارة إلى أن المشرع البحريني، وقبل صدور القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة كان ينتهج نهج النص في القوانين الخاصة على الأحكام المتعلقة بحماية المعلومات والوثائق الخاصة بموضوع ذلك التشريع الخاص، وهو ما أدى إلى تناثر النصوص التشريعية التي كفلت أوجه الحماية لوثائق الدولة ومعلوماتها، بحيث تضمن كل قانون منظم لأحكام مسألة خاصة نصوصاً تتناول تنظيم الحماية المقررة لوثائق تلك المسألة الخاصة فقط لا غير، الأمر الذي أدى إلى تضارب الأحكام القانونية في هذا الشأن لاختلاف توجه المشرع ورؤيته عند صياغته لكل قانون، على نحو لم يعرف من وراء تلك النصوص رؤية المشرع البحريني بشأن كفالة الحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة على نحو دقيق.

وغني عن البيان، أن تنظيم المشرع البحريني واهتمامه بحماية وثائق ومعلومات الدولة ليس وليد اليوم، فقد بدأ ذلك الاهتمام منذ عام ١٩٧٦ بصدر قانون العقوبات البحريني، الذي صب جل اهتمامه في هذا الخصوص بادئ الأمر على إسباغ الحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة التي تتعلق بأسرار الدفاع والأمن القومي والمصالح الحكومية.

وقد بدى ما سلف جلياً باستقراء نصوص المواد (١٢٣)، (١٣٦)، (١٤٥)، من القانون المذكور، وهو ما يتضح معه أن المشرع البحريني قد وعي منذ ذلك الحين إلى ضرورة حماية بعض طوائف معلومات ووثائق الدولة، فأورد نصوصاً تتعلق بتجريم من يعبث بمعلومات ووثائق الدولة وعقابه، تحقيقاً لمصالح دولة أجنبية، وكفل الحماية لمعلومات ووثائق الدفاع لا سيما السرية منها، وجرم فضلاً عما تقدم التعرض للوثائق الخاصة بأمن الدولة بإتلافها أو اختلاسها أو تزويرها عمداً^{١١٨}.

والجدير بالذكر أن قانون العقوبات البحريني لم يقتصر فقط في كفالاته للحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة على الشق الأمني والعسكري والحكومي منها بشكل عام، بل امتدت أوجه الحماية التي قررها في هذا الصدد إلى وثائق الدولة التي تتسم بالطابع القضائي، فنصت المادة (٢٤٦) من قانون العقوبات البحريني على معاقبة من ينشر بإحدى طرق العلانية وثيقة من وثائق التحقيق كانت سلطة التحقيق قد قررت حظر نشرها^{١١٩}.

وقد استمر المشرع البحريني على نهج تناثر النصوص القانونية في القوانين الخاصة في شأن حماية بعض معلومات الدولة ووثائقها، الأمر الذي كان جلياً في عدة قوانين نورد منها على سبيل المثال لا الحصر ما جاء في كل من مرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الاتصالات والذي

^{١١٨} نصت المادة (١٢٣) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس

سنين إذا وقعت الجريمة في زمن السلم وبالسجن إذا وقعت في زمن الحرب: ٢- من أتلف عمداً أو أخفى أو اختلس أو زور أوراقاً أو وثائق وهو يعلم أنها تتعلق بأمن الدولة أو بأية مصلحة قومية أخرى)).

في حين نصت المادة (١٣٦) من ذات القانون على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين من نشر أو أذاع أو سلم لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها بأية صورة وبأية وسيلة كانت أخباراً أو معلومات أو أشياء أو مكاتبات أو وثائق أو خرائط أو رسوماً أو صوراً أو غير ذلك مما يكون خاصاً بالمصالح الحكومية أو إحدى الجهات التي ورد ذكرها في المادة (١٠٧) وكان محظوراً من الجهة المختصة نشره أو إذاعته)).

^{١١٩} نصت المادة (٢٤٦) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة التي لا تتجاوز مائة دينار من نشر بإحدى طرق العلانية:-

١ - أخباراً في شأن تحقيق قائم في جريمة أو وثيقة من وثائق هذا التحقيق إذا كانت سلطة التحقيق قد قررت إجراؤه في غيبة الخصوم أو كانت قد حظرت إذاعة شيء منه مراعاة للنظام العام أو للأدب أو لظهور الحقيقة.

ألزمت المادة (٢٣) منه مدير عام وموظفي هيئة تنظيم الاتصالات بعدم إفشاء المعلومات السرية التي يحصلون عليها بسبب تأديتهم وظيفتهم، ورتبت جزاء جنائياً في نص المادة (٧٣) على كل من يخالف الالتزام المذكور^{١٢٠}.

وهو مما لا شك فيه يعد بمثابة ضمانات قانونية هامة لحماية معلومات إحدى أهم الهيئات العامة في الدولة ألا وهي هيئة الاتصالات التي تختص بالعديد من الصلاحيات أهمها منح التراخيص لشركات الاتصالات وتراخيص ترددات الاتصالات وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالمادة (٣) من القانون المذكور.

وعلى صعيد آخر كفل المشرع البحريني في المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر الحماية القانونية للمعلومات التي تتضمنها الاتصالات الرسمية، فضلاً عن بيانات قوة دفاع البحرين التي يترتب على إذاعتها ضرر بالصالح العام، وكذلك المعلومات السرية التي يتم مداولتها في الجلسات القضائية والتشريعية السرية، وعاقب المشرع البحريني كل من يمس هذه الطائفة من المعلومات بالعقوبات التي قررها بموجب المواد (٧٠) و(٧١) من قانون الصحافة البحريني سالف البيان^{١٢١}.

^{١٢٠} نصت المادة (٢٣) من المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠٠٢ على أنه ((يحظر على المدير العام وموظفي الهيئة أن يفصح إلى الغير عن المعلومات السرية التي تلقاها بصورة مباشرة أو غير مباشرة عند القيام بمهام وظيفته أو بسببها، ويسري هذا الحظر بعد ترك المنصب أو الوظيفة)).

كما نصت المادة (٧٣/د) من ذات القانون على أنه ((يعاقب بالغرامة التي لا تتجاوز خمسة وعشرين ألف دينار المدير العام أو أي من موظفي الهيئة تثبت مخالفته لحكم المادة (٢٣) من هذا القانون.

وللمحكمة أن تقضي بمصادرة المبالغ التي حصل عليها المحكوم عليه بسبب مخالفته لحكم هذه المادة)).

^{١٢١} نصت المادة (٧٠) من المرسوم بقانون رقم (٤٧) بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة على نشر ما يتضمن: د/ نشر أنباء عن الاتصالات الرسمية السرية، أو بيانات خاصة بقوة الدفاع يترتب على إذاعتها ضرر للصالح العام، أو إذا كانت الحكومة قد حظرت نشرها، وتضاعف العقوبة إذا ارتكبت الجريمة في وقت الحرب أو أثناء تعبئة عامة أو جزئية لقوة دفاع البحرين)).

كما نصت المادة (٧١) من ذات القانون على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب بالغرامة التي لا تتجاوز ألف دينار على نشر ما يلي: أ) ما جرى في الدعاوى القضائية التي قررت المحكمة سماعها في جلسة سرية، أو نشر ما جرى في الجلسات العلنية محرراً وبسوء نية. ب) ما جرى في الجلسات السرية للمجالس التشريعية أو لجانها أو نشر ما جرى في الجلسات العلنية لها محرراً وبسوء نية)).

كما أضاف المشرع البحريني في ظل القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المواد المخدرة والمؤثرات العقلية بالمادة (٤٣) الحماية على البيانات والمعلومات التي تصل إلى علم القائمين بالعمل في شئون علاج المدمنين أو المتعاطين، وأسبغ عليها صفة السرية، وأحال في شأن إفشائها إلى النص العقابي المقرر لجريمة إفشاء السر المهني المنصوص عليها المادة (٣٧١) من قانون العقوبات^{١٢٢}.

وفي إطار تناول موقف قانون الخدمة المدنية البحريني الصادر بالقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠، واللوائح والتعليمات الصادرة تنفيذاً لأحكامه، نجد أن هذا القانون في مجمله قد تضمن أحكاماً عامة وأحال في شأن تفصيل أحكامه إلى اللائحة التنفيذية للقانون أو التعليمات الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية.

وفي إطار موضوع البحث، يمكن القول إن المادة (٢١) من القانون سالف الذكر نصت على التزام كل موظف عام بحفظ أسرار وظيفته^{١٢٣}، وهو ما يعني إذا ما تعمقنا في حكم المادة السالفة، التزام الموظف العام عموماً بحماية كل ما يصل إلى علمه من معلومات أو ما يقع تحت حيازته من وثائق تنتم بطابع السرية.

وغني عن البيان أن المادة (٢١) من ذات القانون قد أحالت في شأن تفصيل أحكامها إلى اللائحة التنفيذية للقانون، ولا سيما فيما يتعلق بالأحكام المنظمة للأعمال التي يستوجب على الموظف مراعاتها وتلك التي يحظر عليه اتيانها، حيث نصت المادة (٣٤) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ على ضرورة أن يحافظ الموظف على ممتلكات وأموال الجهة الحكومية التي يعمل بها^{١٢٤}، ولا يخفى على القارئ أن عبارة ممتلكات الدولة تستوعب مدلول ما تحتفظ به الدولة من وثائق، ومن ثم كان ذلك بمثابة التزام قرره القانون على الموظف العام بالمحافظة على وثائق الدولة التي تقع في حيازته بسبب وظيفته.

^{١٢٢} راجع المادة (٤٣) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المواد المخدرة والمؤثرات العقلية.
^{١٢٣} نصت المادة (٢١) من القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ ((يجب على الموظف أن يؤدي العمل بنفسي بدقة وأمانة ونزاهة وأن يحافظ على أسرار وكرامة وظيفته والجهة التي ينتمي إليها)).

ويحظر عليه مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المعمول بها، وتحدد اللائحة التنفيذية الواجبات الأخرى والمخالفات والجزاءات طبقاً للمادة (٢٣) من هذا القانون)).

^{١٢٤} راجع المادة (١/٣٤) البند (هـ) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢.

وفي إطار النص على المحظورات التي لم يحل التشريع المعني بتنظيم شئون الموظفين في مملكة البحرين إتيانها، نجد أن المادة (٣٤) من اللائحة التنفيذية سالفة الذكر قد أوردت محظورات خاصة لكل من المعلومات والوثائق كلاً على حده.

فأما بخصوص المعلومات فقد حظرت المادة (٣٤) سالفة الذكر بالفقرتين (د) و (هـ) ^{١٢٥} منها على الموظف العام الإدلاء بأي تصريح لأي من وسائل الإعلام إلا بتصريح لذلك من السلطة المختصة، إضافة إلى ما تقدم فقد حظرت ذات المادة عليه إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته سواء كانت سرية بطبيعتها أو وفقاً للتعليمات الصادرة له في هذا الشأن، حتى بعد انتهاء خدمته، الأمر الذي تتوافر معه حتماً الحماية القانونية المقررة قانوناً لمصلحة معلومات الدولة الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكمة من تقييد حرية الموظف العام بالتعبير عن رأيه لوسائل الإعلام إلا بتصريح من السلطة المختصة يصدر له بذلك، تتجسد في كفالة الحماية لبعض المعلومات الإدارية التي يكون الموظف على علم بها بحكم وظيفته ولكنه قد يجهل أهميتها بالنسبة للجهة الإدارية ومن ثم يكون في الإدلاء بها لوسائل الإعلام بحسن نية أو دون ذلك، إمكان استغلالها من قبل الصحافة ووسائل الإعلام على نحو قد يثير الرأي العام ضد الدولة بما يضر بها وبمصلحتها.

وفيما يتعلق بوجه الحماية المكفولة للوثائق الإدارية بموجب اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني فقد أشارت إليها المادة (٣٤/هـ) والتي نصت على أنه ((يحظر على الموظف، الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو صورة منها أو أن ينتزع هذا الأصل أو الصورة من الملفات المخصصة لحفظها أو يحتفظ لنفسه بأصل شرائط التسجيل أو صورها أو أفلام أو صورها أو البرامج التشغيلية أو التطبيقات المتعلقة بالحاسب الآلي الخاصة بالجهة التي يعمل بها ولو كانت متعلقة بعمل مكلف به شخصياً)).

ولا ريب أن الحظر المقرر على الموظف العام بموجب نص المادة (٣٤/هـ) سالف البيان يأتي من منطلق أن الوثائق الإدارية التي تعهد بها الدولة إلى الموظف العام لحفظها، ليست في حقيقة الأمر

^{١٢٥} راجع المادة (٢/٣٤) البند (هـ)، (د) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢.

ملكاً لذلك الموظف حتى يقوم بتصويرها أو انتزاعها من ملفاتها للاحتفاظ بها، إذ أن الدولة عندما تعهد وتأتّمن موظفيها على مثل هذه الوثائق الإدارية، يعود الدافع لاتخاذها مثل هذا التصرف إلى ما يتمتع به هؤلاء الموظفين من صفة إدارية، وليس صفة شخصية، ومن ثم كان لازماً على الموظف العام أن تكون يده على هذه الوثائق التابعة للدولة يد أمانة على سبيل الحيّزة الناقصة بأن يكون أميناً عليها، ملتزماً بردها إلى صاحبها- أي الدولة- متى ما انفكت الصفة الوظيفية عنه أو متى ما صدر قرار من الجهة الإدارية بانتهاء التكليف الصادر منها للموظف بحماية تلك الوثائق الإدارية.

وقد جاءت المادة (٤٦) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٣ بإصدار قانون تنظيم الطيران المدني بنص كفل الحماية لوثائق وسجلات الطيران المدني، إذ حظر المشرع إساءة استعمالها عبر تعداده لعدد من الفقرات في متن المادة (٤٦) المذكورة، حظرت إتيان ثمة أفعال من شأنها الإضرار بتلك السجلات والوثائق التي تخص قطاع هام في الدولة مثل قطاع الطيران المدني، فكفلت الحماية لوثائق الطيران منتهية الصلاحية، وتلك الوثائق السارية بحظر استعمالها في غير الأغراض المخصصة لها، أو إعارتها أو إتلافها^{١٢٦}.

ولعل تعليمات الخدمة المدنية رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ بشأن أمن المعلومات الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية تنفيذاً لأحكام القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠، تعد بمثابة القالب القانوني الذي بموجبه تم بيان الأحكام التفصيلية الوافية بشأن أمن وحماية معلومات الدولة سواء تعلقت بعمل الدولة أو كانت خاصة بشؤون موظفيها، وذلك بهدف تحديد الضوابط والإجراءات المطلوب اتباعها بشأن أمن المعلومات، حيث تم بموجب تلك التعليمات أفراد تنظيم لأحكام ضوابط أمن المعلومات، فضلاً عن بيان مسؤوليات

^{١٢٦}تنص المادة (٤٦) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٣ بإصدار قانون تنظيم الطيران المدني على أنه ((مع عدم الإخلال بالعقوبات المقررة قانوناً، يحظر ارتكاب أي من الأفعال الآتية:

١-استعمال شهادة أو إجازة أو تصريح أو أية وثيقة أخرى أصدرتها شؤون الطيران المدني، وتقرر إلغاؤها أو إيقافها أو تعديلها أو استعمالها بعد انتهاء صلاحيتها.

٢-استعمال شهادة أو إجازة أو تصريح أو أية وثيقة أخرى أصدرتها شؤون الطيران المدني في غير الأغراض المحددة فيها، أو بواسطة شخص آخر غير الحائز عليها.

٣-إعارة أية شهادة أو إجازة أو تصريح أو أية وثيقة أخرى أصدرتها شؤون الطيران المدني، أو السماح لشخص آخر غير صاحبها أو المستفيد بها باستعمالها.

٤-انتحال شخصية أخرى بقصد الحصول على تجديد أو تعديل أية شهادة أو إجازة أو وثيقة أخرى، سواء لنفسه أو لشخص آخر.

٥-إتلاف أو المساعدة في إتلاف أو طمس أي من السجلات المقرر استعمالها بموجب هذا القانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له، أو تعديلاً وإدغاماً وحذفاً أي من البيانات التي يحتوي عليها، أو إدخال بيانات كاذبة عليه، وذلك في الفترة المطلوب الاحتفاظ خلالها بهذا السجل.

٦-حذف أية بيانات منكشف الحمولة، أو إدخال بيانات غير صحيحة عليه، سواء كان ذلك عن عمد أو عن إهمال)).

وحقوق كل من ديوان الخدمة المدنية والجهات الحكومية وموظفي الدولة تجاه معلومات الدولة^{١٢٧}، ولأجل إضفاء نوعاً فريداً من الحماية، فإننا ندعو المشرع البحريني في هذا الصدد أن يترجم أحكام هذه التعليمات في متن قالب تشريعي صادر عن السلطة التشريعية له قوة القانون، الأمر الذي يحقق قدر أوسع من الحماية القانونية المكفولة لمعلومات ووثائق الدولة.

هذا وقد اعتبر المشرع البحريني البيانات والمعلومات التي تتضمنها إقرارات الدمة المالية من الأسرار وحظر على موظفي الدولة الذين تصل إلى علمهم تلك البيانات أو المعلومات إفشائها إلا إذا كان هنالك ثمة أمر من النيابة العامة أو المحكمة المختصة يقتضي صدور الإفشاء بشأن تلك المعلومات والبيانات، حسب ما ورد بالمادة السابعة من قانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٠ بشأن الكشف عن الدمة المالية^{١٢٨}.

ويمكن القول بأن المشرع البحريني قد اتجهت إرادته لوضع حد لهذا التناثر الذي أصاب النصوص القانونية المنظمة لحماية معلومات ووثائق الدولة ولا سيما السرية منها، إذ لم يفرد تشريعاً موحداً يتسم بالتكامل ليقرر عبر أحكامه الحماية القانونية لكافة معلومات ووثائق الدولة الخاصة بكافة الأجهزة الإدارية إلا منذ وقت قريب وبالتحديد في عام ٢٠١٤، وذلك بصور القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة ليكون بمثابة الأداة التشريعية والأساس القانوني الذي بموجبه كفلت الحماية القانونية لأحكام معلومات ووثائق الدولة، وانتهت بذلك مرحلة الفراغ التشريعي وتناثر النصوص القانونية بشأن كفالة الحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة التي سبقت صدور القانون المذكور.

وباستقراء نصوص القانون المذكور يتضح أنه يتألف فضلاً عن ديباجته من (٨) مواد، تناول في بدايته وتحديدًا بالمادة الأولى منه عدة تعريفات، كتعريف المسئول عن حماية ومعلومات ووثائق الدولة وفقاً لأحكام هذا القانون، إضافة إلى تعريف المعلومات والوثائق، لذا جاءت المادة الثانية لتقرر نصاً بموجبه

^{١٢٧} راجع تعليمات الخدمة المدنية رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ بشأن أمن المعلومات.

^{١٢٨} تنص المادة السابعة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٠ بشأن الكشف عن الدمة المالية على أنه ((تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والبيانات والمعلومات المتعلقة بالدمة المالية من الأسرار. ويحظر على أي شخص إفشاء أية معلومات أو بيانات يكون قد حصل عليها بسبب أعمال وظيفته إلا بناءً على أمر صادر من النيابة العامة أو المحكمة المختصة)).

تسري أحكام القانون على كافة سلطات الدولة ومؤسساتها، بعد ذلك صنف كل من المادتين الثالثة والرابعة معلومات ووثائق الدولة إلى عدة تصنيفات استناداً إلى أهمية كل منها مع بيانها لماهية كل تصنيف، ثم تناولت المادة الخامسة عدداً من المحظورات يمتنع على المسؤول إتيانها، في حين مثلت المادة السادسة الشق الجنائي بتناولها أحكام التجريم والعقاب الناشئة عن المساس غير المشروع بمعلومات الدولة ووثائقها، وأخيراً فقد نصت المادة السابعة من القانون على وجوب مبادرة الجهات الإدارية المخاطبة بأحكام هذا القانون، بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكامه بتحديد المعلومات والوثائق المحمية بموجبه وفهرستها وتصنيفها، وتنظيم كيفية حفظها بما يكفل حمايتها وسلامتها وسريتها، ومدة انتهاء صفة السرية عنها، وإجراءات حفظها بعد زوال هذه الصفة، وذلك بالتنسيق مع الجهاز المركزي للمعلومات^{١٢٩}.

ومما لا شك فيه، فإن إصدار هذا القانون يعد خطوة متقدمة حذاها المشرع البحريني وإن كان ذلك حديثاً، حيث تعكس هذه الخطوة التشريعية بلا أدنى شك اهتمام الدولة البحرينية ووعيها بأهمية كفالة الحماية القانونية لمعلوماتها ووثائقها على النحو الذي يعزز استقرار أمنها ومصالحها.

المطلب الثاني

التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في النظام السعودي

تعد المملكة العربية السعودية من أكثر الدول التي حرصت قوانينها وتشريعاتها بشكل عام على فرض حماية قانونية واسعة لمعلومات الدولة ووثائقها، لا سيما السرية منها بوجه خاص، وذلك من خلال العديد من المراسيم والأوامر الملكية، فضلاً عن القرارات الصادرة من مجلس الوزراء، إذ أنه يمكن القول وبحق أن المنظم السعودي قد استطاع عبر هذه الأدوات القانونية سلفة الذكر حماية طائفة واسعة من المعلومات والوثائق الخاصة بالدولة بمختلف أنواعها، وهو الأمر الذي يعكس إدراك الدولة السعودية لخطورة المساس بمعلوماتها ووثائقها بأي طريقة أو وسيلة كانت، الأمر الذي حتم على الدولة

^{١٢٩} راجع القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

السعودية التدخل عبر مشرعها باستخدام الأدوات القانونية المقررة لبسط أوجه الحماية القانونية على معلومات الدولة ووثائقها وهو ما يستتب معه حتماً نشاط الدولة ويتحقق من خلاله استقرارها.

متى كان ما تقدم، وكان المنظم السعودي و-على غرار نظيره المشرع البحريني-، قد سلك نهج النصوص المبعثرة بين القوانين الخاصة في إطار كفالة الحماية القانونية لمعلومات الدولة ووثائقها، حيث تركزت وانصببت هذه الحماية بشكل رئيسي على المعلومات والوثائق السرية التي كان صداها ملموساً في العديد من الأنظمة- أي القوانين- سواء كان ذلك على صعيد الأنظمة الأساسية كنظام هيئة البيعة ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء ونظام المناطق، أو كان ذلك على صعيد أنظمة الخدمة المدنية والعسكرية، كنظام القضاء ونظام النيابة العامة، ونظام الخدمة المدنية، ونظام خدمة الضباط، ونظام خدمة الأفراد، كما أن الأنظمة القضائية هي الأخرى قد تضمن بعضها نصوصاً تكفل الحماية لمعلومات ووثائق الدولة القضائية كنظام الإجراءات الجزائية ونظام المرافعات الشرعية وقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم فضلاً عن نظام محاكمة الوزراء.

وأخيراً فإن ثمة أنظمة أخرى في القانون السعودي تضمنت نصوصاً تقرر الحماية القانونية لبعض معلومات ووثائق الدولة، وذلك على النحو الوارد في كل من نظام البريد، ونظام الاتصالات، ونظام مكافحة جرائم المعلوماتية، ونظام الأحوال المدنية، ونظام التسجيل العيني للعقار، إضافة إلى نظام ديوان الرقابة العامة، ونظام الإحصاءات العامة للدولة^{١٣٠}.

وقد بلغت الحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة أقصى مدى لها في المملكة العربية السعودية، عندما قرر المنظم السعودي مسئولية الوزراء الجنائية في حال استيلائهم على أي من معلومات أو وثائق الدولة متى تعلقت بسلامة الدولة وكان ذلك لمصلحة دولة أجنبية^{١٣١}.

^{١٣٠} نحيل في ذلك تفصيلاً إلى د. وليد بن سعد محمد عوشن، مرجع سابق، ص ٤٣ وما بعدها.

^{١٣١} تنص المادة الرابعة من نظام محاكمة الوزراء الصادر بالقرار رقم (٥٠٨) لسنة ١٣٨٠ هـ على أنه ((مع عدم الإخلال بما ينص عليه أي قانون آخر، يعاقب بالسجن من ٥-١٠ سنوات من ارتكب إحدى الجرائم الآتية: د) سرقة أشياء أو وثائق أو معلومات تتعلق بسلامة الدولة لمصلحة دولة أجنبية)).

وتجدر الإشارة إلى أن المنظومة التشريعية السعودية لا تخلو من تنظيم قانوني يتناول تنظيم موحد لكافة معلومات ووثائق الدولة، حيث صدر في عام ٢٠١١ المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) لسنة ١٤٣٢ هـ بإصدار نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها والذي تألف فضلاً عن ديباجته من (١٢) مادة، استعرضت ابتداءً عدة تعريفات لكل من المعلومات والوثائق السرية، إضافة إلى تناول المقصود بالموظف العام الذي تسري عليه أحكام النظام المذكور، وتلا ذلك استعراض لأحكام المسؤولية الجنائية المقررة وفقاً لأحكام هذا النظام ببيان الأفعال المجرمة والعقوبة المقررة بشأنها كل منها، مع استعراض لأحكام الاشتراك والظروف المشددة للجرائم، وأخيراً تناول هذا النظام في مواده الأخيرة الأحكام الإجرائية لتحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم الواقعة من الموظفين العموميين، والتحقيق بشأنها، وذلك حسب ما هو منصوص عليه في النظام المذكور^{١٣٢}.

وحيث نصت المادة (١١) من نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها على أنه ((يصدر المركز الوطني للوثائق والمحفوظات اللائحة التنفيذية لهذا النظام، خلال تسعين يوماً من تاريخ نفاذه)). وإعمالاً لهذا النص فقد صدرت عن هيئة المركز الوطني للوثائق والمحفوظات التي يترأسها رئيس الديوان الملكي، اللائحة التنفيذية بشأن نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها بتاريخ ١٥/١٠/١٤٣٧ أي بعد خمس سنوات من صدور القانون وليس خلال تسعين يوماً كما قرر المشرع في المادة (١١) سالفه البيان.

^{١٣٢} راجع المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) لسنة ١٤٣٢ هـ بإصدار نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها، الصادر بتاريخ ١٤٣٢/٥/٨.

هذا وقد تناولت اللائحة التنفيذية سالفه البيان والتي صدرت في شكل خمس مواد فقط لا غير، أحكام تسليم الموظف العام للوثائق السرية بعد انتهاء خدمته، فضلاً عن بيانها لحكم يتعلق بإجراءات المساءلة التأديبية، إضافة إلى الإجراءات المتعين اتخاذها بحق الموظف العام حال فقدان أو تسريب أو إفشاء المعلومة السرية، وكذلك في حالة العثور على الوثيقة السرية^{١٣٣}.

ويمكن الإشارة في هذا المقام إلى أنه وإن كان موقف المنظم السعودي قد جاء متأخراً فيما يتعلق بتنفيذ الالتزام الملقى على عاتقه بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون المذكور محل الدراسة إذ خالف بذلك الحكم الزمني الشكلي الوارد بالمادة (١١)، إلا أنه في نهاية المطاف يعتبر صدور اللائحة التنفيذية المشار إليها موقفاً يعبر عن التزام المنظم السعودي بالحكم الموضوعي للمادة المذكورة بضرورة إصدار مثل هذه اللائحة التنفيذية وهو أمر مازالت الجهات الإدارية في مملكة البحرين ساهية عنه، بحيث لم تمتثل لحكم المادة السابعة من القانون والذي سبق وأن أشرنا إليها، والتي ألزمت تلك الجهات المخاطبة بأحكام القانون المشار إليه سلفاً، أن تصدر خلال ستة أشهر من تاريخ نشره، القرارات التي تحدد المعلومات والوثائق المحمية طبقاً لأحكامه^{١٣٤}، وهو ما يقابل اللائحة التنفيذية في النظام السعودي، ومن ثم يكون المنظم السعودي في موقف أفضل تطبيقياً من المشرع البحريني في إطار الحديث عن تنفيذ أحكام القوانين المنظمة لمعلومات ووثائق الدولة وتفعيلها.

^{١٣٣} جاء في اللائحة التنفيذية لنظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها الصادرة بتاريخ ١٥/١٠/١٤٣٧ الاتي:

المادة الأولى:

على كل موظف عام أو من في حكمه أسندت إليه مهمات متصلة بالوثائق السرية ثم نُقلت خدمته أو انتهت علاقته وظيفياً بالجهة التي يعمل بها أو انقطعت علاقته بتلك المهمات؛ أن يُسلم الجهة ما لديه من وثائق سرية بموجب نموذج يبين ذلك. وعلى الجهة ألا تخلي طرفه إلا بعد استلام تلك الوثائق.

المادة الثانية:

مع عدم الإخلال بأحكام المساءلة التأديبية، يوقف أي موظف عام أو من في حكمه، يقوم أو يشتبه بقيامه بنشر وثيقة سرية أو إفشاء معلومة سرية متعلقة بعمله، عن مزاوله أي مهام تتعلق بالوثائق السرية، وذلك إلى حين استكمال إجراءات المساءلة التأديبية.

المادة الثالثة:

عند فقدان أو تسريب وثيقة سرية أو ثبوت إفشاء معلومة سرية؛ تتخذ الجهة الإجراءات الآتية:

1- تحرير محضر بالواقعة يتضمن إيضاح يوم اكتشافها وتاريخه وساعته ومعلومات عنها وأي معلومة إيضاحية أخرى.

2- إبلاغ جهة التحقيق المختصة نظاماً عن الواقعة خلال (٢٤) ساعة من تحرير المحضر.

المادة الرابعة:

في حالة العثور على الوثيقة السرية المفقودة، يحرر محضر بذلك وتعاد - بموجب محضر - إلى الجهة التي فقدت منها.

المادة الخامسة:

تنشر هذه اللائحة في الجريدة الرسمية، وتصبح نافذة من تاريخ نشرها.

^{١٣٤} راجع المادة السابعة من من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

المطلب الثالث

التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون العُماني

لا شك أن سلطنة عُمان شأنها شأن سائر الدول تهتم بإسباغ الحماية القانونية على معلوماتها ووثائقها، بل ليس ذلك فحسب، إذ يعتبر المشرع العُماني من أوائل المشرعين العرب في الدول العربية والخليجية إلى جانب المشرع الأردني في إفراده لقانون خاص يُعنى بتنظيم معلومات ووثائق الدولة وحمايتها وذلك منذ عام ١٩٧٥ بصدر المرسوم السلطاني رقم ٧٥/٣٦ بإصدار قانون أسرار الوظيفة والأماكن المحمية، الذي تضمن تنظيمًا شاملاً لكل من الوثائق والمعلومات الرسمية فضلاً عن تناول أحكامه للتنظيم القانوني للأماكن المحمية، وقد استمر هذا القانون في السريان والنفوذ حتى عام ٢٠١١، إلى أن صدر المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية، لتقرر المادة الثانية من قانون إصداره إلغاء المرسوم السلطاني ٧٥/٣٦ سالف البيان، وبذلك يكون المشرع العُماني هو الأكثر تميزاً في تنظيمه القانوني لمعلومات ووثائق الدولة، حيث لم يكتفِ بكونه سباق في هذا الجانب من التنظيم التشريعي، وإنما كان حريصاً كذلك على تحديث تشريعاته حتى تواكب متطلبات العصر ولا سيما مع التغيير الدائم اللاحق بماهية المعلومات والوثائق، فضلاً عن التحولات السياسية والاجتماعية التي تحتم على المشرع التدخل باستمرار لمواكبة ومعاصرة الحماية القانونية لمعلومات الدولة ووثائقها لتلك المتغيرات التقنية والمجتمعية، على نحو يحقق الغرض من وراء كفالة تلك الحماية.

وباستقراء مضمون المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ سالف الذكر، يتضح جلياً أن عنوانه لم يقتصر على تنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة فحسب وإنما شملت الحماية التشريعية كذلك في ظل هذا القانون تنظيم الأماكن المحمية التابعة للدولة، والجدير بالذكر أن المرسوم السلطاني المذكور يعد من أكبر التشريعات إن لم يكن الأكثر زخماً بالمواد والأحكام بالمقارنة ببقية التشريعات المقارنة محل الدراسة، إذ يتألف المرسوم السلطاني المذكور من (٢٤) مادة تم تقسيمها إلى أربعة فصول، بحيث تناول الفصل الأول عدد من التعريفات الهامة لمصطلحات يتعين إدراك ما ترمي إليه من معان حتى

يتسنى للمخاطب بأحكام القانون فهم أحكامه ونصوصه، فجاء في هذا الفصل تعريف لكل من الموظف والوثائق المصنفة، إضافة إلى تعريف للإفشاء والمكان المحمي، فضلاً عن بيان مفهوم كل من السلطة المختصة والجهة المختصة في ضوء أحكام القانون.

في حين حمل الفصل الثاني من المرسوم السلطاني سالف البيان عنوان تصنيف وثائق الدولة، فصنفت نصوصه وثائق الدولة إلى عدة تصنيفات، ونصت على ضرورة حفظها في الأماكن المخصصة لها في الوحدات الحكومية أو غيرها من الجهات، كما كفلت الحماية لتلك الطائفة من الوثائق فحظرت على الموظف تصويرها أو طباعتها أو نقلها أو إخراجها من مكان العمل بغير الحصول على ترخيص كتابي مسبق بذلك من السلطة المختصة، فضلاً عن النص في هذا الفصل على تشكيل لجنة مختصة تعنى بتنظيم شئون الوثائق المصنفة التي مضى عليها ثلاثون سنة، وهو ما يعني اهتمام المشرع العماني بكفالة التنظيم القانوني وما يتمخض عنه من حماية لكل من وثائق الدولة الحديثة والقديمة على السواء.

وقد جاء الفصل الثالث من بعد ذلك لينظم الأحكام الخاصة بالأماكن المحمية تنظيمًا دقيقاً، وبعد موقف المشرع العماني في هذا الصدد موقفاً تشريعياً فريداً كونه المشرع الوحيد الذي أفرد تنظيمًا شاملاً للأماكن المحمية في متن التشريعات الصادرة المنظمة لمعلومات ووثائق الدولة، في حين حمل عنوان الفصل الرابع لفظ " العقوبات " والذي تضمن بياناً لأحكام المسؤولية الجنائية والتجريم والعقاب، وذلك بشأن عدد من الأفعال حظر المشرع العماني إتيانها وقرر عقوبة على مرتكبيها، وكان من المستحسن على المشرع العماني أن يستبدل بعنوان الفصل الرابع من القانون محل الدراسة عبارة أحكام المسؤولية الجنائية بعبارة العقوبات، حتى تكون الصياغة التشريعية أكثر دقة، بأن تكون عناوين الفصول معبرة عن مضمونها ومحتواها.

ويرى الباحث تعليقاً على هذا الموقف الذي انتهجه المشرع العماني في تقسيمه لفصول المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية، أنه قد لازمه التوفيق فيه وقد وافق صحيح المنطق التشريعي والقانوني لا سيما فيما يتعلق بإفراده فصلاً مستقلاً لتنظيم أحكام الأماكن المحمية، وعلة ذلك أن مصطلح المعلومات مصطلح واسع المدلول

متعدد الأطر لا يمكن حصره في نطاق واحد أو إفراغ مضمونه على أمر بعينه، فكل مسألة تخص الدولة وتعنى بها وتولد في أروقتها ويكلف موظفوها بحمايتها، تعد بمثابة معلومة يتعين حفظها وحمايتها، وفقاً للنظم المقررة قانوناً، وما الأماكن التي تمارس فيها أعمال الدولة، ولا سيما تلك الأماكن التي تُباشر بها أعمال تتعلق بممارسة مسائل السيادة العليا وأمور الحكم، كقصور الرئاسة والأماكن التابعة للمؤسسات الأمنية والعسكرية، هي أمور في حقيقة الأمر ليست بمنأى عن وصف المعلومات بمفهومها الواسع والعام، ومن ثم لا تستقيم المعالجة التشريعية لموضوع معلومات الدولة عبر كفالة الحماية القانونية لها دون أن تشمل هذه الحماية معالجة للأماكن المحمية السرية التي تباشر الدولة من خلالها أعمالاً ذات أهمية أو من نوع خاص، فالأماكن المحمية وما يدور بداخلها وما يتصل بها ما هي إلا نوع من أنواع معلومات الدولة، فكل مسألة تتعلق بهذا المكان المحمي تتصل بعلم الموظف العامل بداخلها تعد معلومات بالمعنى العام وأسراً بالمفهوم الخاص ويتعين على الموظف حمايتها وكتمانها متى ما اتسمت بطابع السرية سواء كان ذلك لطبيعتها أو استناداً لقرار صادر بذلك من السلطة المختصة للمكان المحمي.

وتجدر الإشارة إلى أن تناول المشرع العماني لأحكام الحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة يجد صدقاً لها كذلك في عدد من القوانين الأخرى التي تضمنت نصوصاً عارضة في هذا الشأن، على النحو الذي جاء على سبيل المثال في قانون الجزاء العُماني الذي عاقبت المادة (١٦٤) منه كل موظف يفشي دون سبب شرعي سراً علمه بحكم وظيفته^{١٣٥}.

كما أفرد المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١٢) بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات فصلاً منه حمل عنوان "التعدي على سلامة وسرية وتوافر البيانات والمعلومات الإلكترونية والنظم المعلوماتية" وكفل الحماية للمعلومات الحكومية الإلكترونية، حيث عاقبت المادة (٦) من القانون المذكور كل من يدخل دون وجه حق متعمداً إلى موقع أو نظام إلكتروني بقصد الحصول على بيانات أو معلومات حكومية سرية وشددت العقوبة في حال إذا ما ترتب على هذا الدخول الإلكتروني غير المشروع مساساً

^{١٣٥} تنص المادة (١٦٤) من المرسوم السلطاني رقم ٧٤/٧ بإصدار قانون الجزاء العماني على أنه ((يعاقب الموظف بالسجن حتى ثلاث سنوات أو بغرامة من عشرين إلى مائتي ريال إذا أفشى دون سبب شرعي سراً يعلمه بحكم وظيفته)).

بالمعلومات الحكومية بتغييرها أو إتلافها أو تشويهها أو تدميرها أو غيرها من الأفعال المنصوص عليها بالمادة (٦) سائلة الذكر^{١٣٦}.

أما التشريعات الإدارية العمانية لم تخلُ هي الأخرى من نصوص تضمنت قدراً من الحماية لمعلومات الدولة ووثائقها، سيما تلك المعلومات والوثائق التي تقع تحت بصر وأيدي الموظفين العموميين، حيث أوجبت المادة (١٠٣/و) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) بإصدار قانون الخدمة المدنية على الموظف العام المحافظة على أموال الوحدة التي يعمل بها وممتلكاتها^{١٣٧}، وهو نص يكاد يكون شبيهاً بالنص الوارد في قانون الخدمة المدنية البحريني المشار إليها سلفاً، حيث يكاد يذكرنا بموقف المشرع البحريني في هذا الشأن.

كما حظرت المادة (١٠٤) من قانون الخدمة المدنية العُماني في كل من الفقرتين (ب)، (د) على الموظف العام في سلطنة عمان إفشاء الأمور السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته، فضلاً عن التزامه بعدم التصريح بأي معلومات أو بيانات بأي من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً بذلك من السلطة المختصة.

وهو ذات الحظر المقرر على موظفي ديوان البلاط السلطاني طبقاً لنص المادة (٩٥) من المرسوم السلطاني رقم ٩٧/٩٧ بإصدار القانون الخاص بنظام الموظفين بديوان البلاط السلطاني^{١٣٨}، وهي في مجملها محظورات وظيفية تناولها المشرع البحريني على النحو الذي أوردناه سلفاً في الفرع الأول

^{١٣٦} تنص المادة (٦) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١٢) بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن ألف ريال عماني ولا تزيد عن ثلاثة آلاف ريال عماني أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من دخل عمداً ودون وجه حق موقعاً إلكترونياً أو نظاماً معلوماتياً بقصد الحصول على بيانات أو معلومات إلكترونية حكومية سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات صادرة بذلك، وتكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على عشر سنوات وغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف ريال عماني ولا تزيد على عشرة آلاف ريال عماني إذا ترتب على الفعل المجرم إلغاء أو تغيير أو تعديل أو تشويه أو إتلاف أو نسخ أو تدمير أو نشر البيانات أو المعلومات الإلكترونية. وتعد البيانات والمعلومات الإلكترونية السرية الخاصة بالمصارف والمؤسسات المالية تعد في حكم البيانات والمعلومات الإلكترونية الحكومية السرية في نطاق تطبيق حكم هذه المادة)).

^{١٣٧} راجع المادة (١٠٤) فقرة (و) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) بإصدار قانون الخدمة المدنية. ^{١٣٨} نصت المادة (١٠٤) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) بإصدار قانون الخدمة المدنية على أنه ((يحظر على الموظف الاتي: ب) إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات تصدر بذلك، ويستمر هذا الحظر قائماً بعد انتهاء العلاقة الوظيفية. د) الإفشاء بأي تصريح أو معلومات أو بيانات تتصل بأعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غيرها من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك من السلطة المختصة)).

كما نصت المادة (٩٥) من المرسوم السلطاني رقم ٩٧/٩٧ بإصدار القانون الخاص بنظام الموظفين بديوان البلاط السلطاني على أنه ((يحظر على الموظف ما يأتي: ج) الإفشاء بأي تصريح أو بيان يتصل بأعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من وسائل الإعلام إلا إذا كان مصرحاً له بذلك من السلطة المختصة. هـ) إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات تصدر بذلك، حتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية)).

من هذا المطلب، وإن كان المشرع العماني قد استعمل لفظ " الأمور " في إطار تناوله للحظر المقرر على الموظف العام بموجب الفقرة (ب) من المادة (١٠٤) من قانون الخدمة المدنية سألقة البيان، وهو لفظ عام في حقيقته يستوعب كافة المسائل التي تتصل بممارسة الموظف العام لمهام الوظيفة العامة، وتعتبر بلا أدنى شك المعلومات والوثائق التي تعهد إلى الموظف العام لحفظها أو العمل عليها أحد أهم وأبرز المسائل التي ترتبط بعمل الموظف العام أثناء فترة خدمته في الدولة.

المطلب الرابع

التنظيم التشريعي لمعلومات ووثائق الدولة في القانون الأردني

يعد المشرع الأردني من باكورة المشرعين الذين أدركوا أهمية أن تحاط الوثائق العامة السرية الخاصة بالدولة الأردنية بسياج من النصوص القانونية الحامية لها، إذ يمكن القول وبحق بأن المشرع الأردني كان من أوائل المشرعين الذين فطنوا وأدركوا خطورة التعدي على معلومات ووثائق الدولة، فأفرد في شأن التصدي لهذا الخطر المحتمل نصوصاً تجريبية في متن قانون العقوبات الأردني الصادر عام ١٩٦٠، فنص في المواد (١٢٤)، (١٢٥)، (١٢٦) منه على تجريم الدخول إلى مكان محظور بقصد الحصول على وثائق مكتومة، كما جرم سرقة الوثائق المكتومة، وأخيراً فقد عاقب على إفشاء الوثائق والمعلومات المكتومة دون سبب مشروع.

ولم يقف المشرع الأردني عند هذا الحد في تنظيمه للحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة، بل أدرك كذلك عدم كفاية هذا التنظيم على النحو الذي جاء به قانون العقوبات، وارتأى أن يخصص تشريعاً منفرداً متكاملأً يُعنى بتنظيم أحكام وثائق ومعلومات الدولة وبشكل خاص السرية منها، نظراً لتعاظم أهمية الحفاظ على تلك الطائفة الهامة من المعلومات والوثائق من أي تهديد أو خطر قد يحيط بهما، ولربما كانت هناك ثمة ظروف مجتمعية آنذاك وبالتحديد في الفترة ما بين عامي ١٩٦٠ وحتى عام ١٩٧١، دفعت المشرع الأردني إلى التدخل بإصدار القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧١/٨/١ لتكون بذلك المملكة الأردنية الهاشمية أول دولة عربية تصدر تشريعاً خاصاً مستقلاً في شأن تنظيم معلومات ووثائق الدولة.

وحيث أنه وباستقراء مضمون القانون رقم (١٩٧١/٥٠) سالف الذكر والذي يتألف من (١٩) مادة، يتضح أنه قد ألغى المواد (١٢٤)، (١٢٥)، (١٢٦) من قانون العقوبات، وبهذا يكون قد قرر التأسيس لعهد جديد من الحماية التشريعية لمعلومات ووثائق الدولة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الشارع الأردني بعد تطرقه لمجموعة من التعريفات أنصبت على تعريف كل من المسئول وفقاً لأحكام القانون، والدائرة، إضافة إلى الأسرار والوثيقة المحمية، قد نظم من ثم بإسهاب تصنيف الأسرار والوثائق المحمية، فلم يترك شأن تصنيفها إلى الجهات الإدارية وإنما تكفل هو بهذه المهمة وذلك على النحو لذي سنأتي إلى بيانه لاحقاً في المبحث الثالث من هذا الفصل.

وبعد أن انتهى المشرع الأردني من مهمته بتصنيف الوثائق والأسرار العامة، تطرق إلى أحكام المسؤولية الجنائية الناشئة عن إتيان الجرائم التي عددها في متن القانون والتي اتسمت بالشدة مقارنة بالعقوبات المقررة في التشريعات المماثلة المقارنة محل الدراسة، وهو ما سنتناوله تفصيلاً في الباب الثاني من هذه الدراسة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني قد دأب على تغيير مسمى الصفة الملحقة بالوثائق العامة محل الحماية القانونية وذلك بالنظر والمقارنة بتمعن بين مفردات كل من نصوص قانون العقوبات الأردني لسنة ١٩٦٠ وكذلك قانون حماية أسرار ووثائق الدولة الصادر في عام ١٩٧١.

مؤدى ما تقدم أن المشرع الأردني قد استعمل عبارة الوثائق المكتومة في ظل المواد (١٢٤) و(١٢٥) و(١٢٦) من قانون العقوبات المذكور، تلك المواد التي لحقها الإلغاء فيما بعد، حيث جاء القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١ ليستبدل هذه الصفة -المكتومة- بصفة أخرى مفادها "المحمية"، وهو الأمر الذي جانب فيه المشرع الأردني الصواب، علة ذلك أن لفظ "المكتومة" لا يعدو سوى أن يكون تعبيراً مرادفاً لصفة السرية، أي الوثائق التي قررت الجهة الإدارية كتمانها وحجبها عن الجمهور لسريتها، ومن ثم نكون في صدد حماية منقوصة غير كاملة لوثائق الدولة، إذ أن في تقرير الحماية القانونية للوثائق المكتومة فقط يعني عدم شمولية هذه الحماية لغير ذلك من وثائق الدولة، وهو أمر لا يستقيم مع الغاية من وراء سن النص التشريعي المقرر في هذا الصدد والذي يهدف إلى كفالة الحماية القانونية لكافة

معلومات ووثائق الدولة سرية كانت أو غير سرية، وهو المعنى الذي يستوعبه لفظ " المحمية"، فصفة المحمية عندما تلحق بالوثيقة العامة تعني كفالة الحماية القانونية لكل وثائق الدولة المحمية بموجب القانون بغض النظر عن درجة سريتها.

وعلى الصعيد التشريعي الإداري، فقد تضمن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ والمعدل بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٤ أحكاماً قررت قدراً من الحماية القانونية على معلومات ووثائق الدولة سواء كان ذلك ضمناً أو صراحة.

فبداية جاءت المادة (٦٦) من النظام رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ سالف الإشارة إليها، لتوجب على الموظف العام أداء قسم قبل تقلده مهام الوظيفة العامة يتعهد من خلاله بالمحافظة على ممتلكات الدولة^{١٣٩}.

ولما كانت الوثائق والمعلومات تعد في جوهرهما جزءاً لا يتجزأ ومكوناً رئيساً من مكونات ممتلكات الدولة، فإن القسم المفروض على الموظف العام في هذا الخصوص يعد صورة من صور تعظيم أهمية المحافظة على معلومات الدولة ووثائقها نظراً لكونها بمثابة العهد الذي يأخذه الموظف على نفسه، ليس فقط أمام جهة الإدارة بل أمام خالقه الله عز وجل.

وفي سياق متصل وفي إطار الحديث عن ممتلكات الدولة وعلى اعتبار معلومات ووثائق الدولة جزءاً أصيل منها، فقد ألزمت المادة (٦٧/هـ) من نظام الخدمة المدنية سالف الذكر على الموظف العام المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها^{١٤٠}. كما جاءت المادة (٦٨/ب) من النظام المذكور، والمعدلة بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٤ لتكفل الحماية صراحة لوثائق الدولة الإدارية، وذلك بحظرها على الموظف العام الاحتفاظ بها لنفسه، أو إخراجها من مكان العمل أو نسخها أو تصويرها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح بشأنها، واستثنى من هذا الحظر

^{١٣٩} نصت المادة (٦٦) من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ على أنه ((أيؤدي الموظف عند تعيينه القسم الآتي: أقسم بالله العظيم أن أعمل بأمانة وإخلاص، وأن أحافظ على ممتلكات الدولة وهيبته وأن أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها بتجرد وحياد دون أي تمييز))
^{١٤٠} نصت المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ على أنه ((على الموظف العام الالتزام بما يلي: هـ) المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام أو المصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما)).

الوثائق التي يشوبها شبهة فساد، فسمح للموظف إحالتها لهيئة مكافحة الفساد أو لجهة الاختصاص في الدائرة الإدارية حسبما يقرره المشتكي-الموظف العام^{١٤١}.

وبالوقوف عند هذا الاستثناء المقرر مؤخراً من قبل المشرع الأردني، نجده موقفاً محموداً هذا حذوه الشارع الأردني إذ يعد من جانب بمثابة الضوء الأخضر الممنوح منه إلى الموظف العام لكشف المستور عما قد يقع بين يديه من وثائق إدارية يشوبها الفساد، وفي ذلك صلاح للمجتمع، وهو ما يعكس رؤية الدولة عبر مشرعها ورغبتها في القضاء أو الحد من ظاهرة الفساد الإداري، وفي المقابل يعد هذا الاستثناء داعماً ومحفزاً للموظف العام لتحمل المزيد من المسؤولية عند حيازته لمعلومات الجهة الإدارية ووثائقها، فيعلم الموظف بذلك أنه أمين عليها بناء على ثقة الدولة برمتها فيه وليس استناداً لأمر رئيسه المباشر، فمتى كان الأخير تشوب تصرفاته الإدارية شبهة الفساد، فإن المشرع الأردني قد منح للموظف إمكانية التصرف في الوثيقة الكاشفة عن الفساد وذلك بأن رخص له إخراجها من مكان العمل أو تصويرها أو تسليمها لجهات مكافحة الفساد، وهو ما يعد وبكل صدق في الطرح موقفاً فريداً للمشرع الأردني، وطفرة في مجال التشريعات الإدارية المعنية بتنظيم أحكام الوظيفة العامة والعاملين بها، ندعو المشرع البحريني إلى اعتناقه في ظل قانون الخدمة المدنية البحريني.

وأخيراً فقد جاء التعديل الوارد على نظام الخدمة المدنية الأردني في عام ٢٠١٤ ليضيف فقرة جديدة إلى المادة (٦٨) تقرر بموجبها حظر إفشاء الموظف العام لأسرار العمل، والتصريح لوسائل الإعلام بما يسيء للدولة^{١٤٢}، وهو ما يستفاد منه أنه وقبل هذا التعديل في عام ٢٠١٤ الوارد على نظام الخدمة المدنية أنه لم يكن ثمة التزام صريح مصدره القانون في مواجهة الموظف العام بعد إفشاء المعلومات أو الوثائق السرية التي كانت تصل إلى علمه بسبب وظيفته على غرار ما درجت عليه غالبية التشريعات المنظمة لشئون الموظفين العموميين، على النحو السالف الإشارة إليه آنفاً.

^{١٤١} نصت المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ والمعدلة بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٤ على أنه ((يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ب- الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته باستثناء الوثائق التي تكشف عن فساد فترفع لهيئة مكافحة الفساد أو للمرجع المختص في الدائرة حسبما يرى المشتكي)).

^{١٤٢} نصت المادة (٦٨) فقرة (ح) والمضافة بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٤ على أنه ((يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ح) الكتابة أو التصريح لوسائل الإعلام بما يسيء للدولة أو العاملين فيها أو إفشاء أسرار العمل)).

الفصل الثاني

المكلفون بحماية معلومات ووثائق الدولة

تمهيد وتقسيم

لا خلاف أن المعلومات والوثائق ترتبطان ارتباطاً وثيقاً يكاد لا ينفك عن ممارسة الدولة لأعمالها وإنجازها لمصالحها، وسواء حملت تلك المعلومات أو الوثائق صفة السرية أو تجردت منها، فإنها تحظى بأهمية كبيرة للدولة حيث تعد معلومات ووثائق الدولة بمثابة أرشيف لعملها وتوثيق لتاريخها في العمل الإداري والسياسي والاقتصادي والإعلامي والاجتماعي.

ومن ثم فإن الدولة ومن أجل الحفاظ على القيمة المادية والمعنوية المنبثقة من معلوماتها ووثائقها، وبغية حماية مصالحها ومصالح الجمهور معها، فإنها توكل مهمة العناية بمعلوماتها ووثائقها إلى عدد من الأشخاص تضع الدولة فيهم ثقتها بحيث تفترض تلك الأخيرة فيهم الأمانة والولاء، يطلق على كل واحد منهم مسمى الموظف العام.

ولما كانت الوظيفة العامة قد غدت بمثابة تكليف وطني وشرف يعهد به إلى من يقبل بأداء مهامها التي ترمي في نهاية الأمر إلى خدمة الجمهور، وحيث أن هذه المهام الوظيفية التي توكل إلى الموظف العام تتسم حتماً بقدر من الأهمية والخطورة لارتباطها بشكل عام بعمل الدولة وكيانها ورؤيتها وفلسفتها، ذلك أن الموظف العام ما هو إلا ممثل وسفير عن الدولة أمام الجمهور في إطار إنجازها لأعمالها المتعددة^{١٤٣}.

وعليه ونظراً لتلك الأهمية التي باتت تحيط بعمل الموظف العام، فإنه كان لازماً على الدولة أن تتجه إلى فرض قيود وضوابط على عمل هؤلاء الموظفين العموميين تحمل في طياتها الالتزام بالمحافظة على معلومات الدولة ووثائقها بكافة الصور والسبل الممكنة، وترتب عند الإخلال بهذا الالتزام الوظيفي

^{١٤٣} = وصفت محكمة القضاء الإداري في مصر الموظف العام في أحد أحكامها بأنه رأس الدولة المفكر وساعدها الأيمن والعامل المنفذ الذي يحمل لواء النشاط العام فيها، حتى قيل بحق أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام راجع حكم محكمة القضاء الإداري في جمهورية مصر العربية، الدعوى رقم ٩١ لسنة ٤ق، جلسة ١٩/٤/١٩٥١، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري ق ٢٢٦، ص ٨٨٤، ٥.

الجوهري إثارة أحكام المسؤولية الإدارية والجنائية للموظف العام أو من في حكمه المكلف بأداء عمل لمصلحة الدولة.

وعليه نتناول في هذا الفصل ونتعرف أولاً على موقف القانون بشكل عام من تعريف الموظف العام وبالتحديد موقف كل من القانون الإداري والقانون الجنائي في هذا الصدد وذلك في مبحثين، على أن يعقبهما مبحث ثالث نتعرف من خلاله على المكلفين والمسؤولين عن حماية معلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والتشريعات المقارنة محل الدراسة، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: الموظف العام في القانون الإداري

المبحث الأول: الموظف العام في القانون الإداري

المبحث الثالث: المسؤولون عن حماية معلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن

المبحث الأول

الموظف العام في القانون الإداري

تمهيد وتقسيم

إن الوصول إلى مدلول الموظف العام ليس بالأمر اليسير، بل يمكن القول بأنه أمر في غاية التعقيد يتوقف على العديد من الاعتبارات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في مجتمع ما، إذ ثارت في شأن الوقوف على تعريف محدد للموظف العام العديد من المعارك الفقهية بين فقهاء القانون على مستوى العالم، حيث تباينت مواقف الفقه والقضاء من هذا التعريف خاصة في ظل إمساك التشريعات عن إيراد تعريف محدد ومحكم للموظف العام، على نحو أفسح المجال للقول بأن التوافق بشأن تعريف محدد يبين المقصود بالموظف العام، يعد من المسائل القانونية الصعبة التي يصعب التوافق عليها بشكل مطلق^{١٤٤}.

إذ من ناحية قانونية، تختلف النظرة التشريعية إلى الموظف العام بحسب فرع القانون الذي يعالج أحكام الوظيفة العامة والموظف العام، فالموظف العام في عين القانون الإداري ليس هو ذاته في نظر القانون الجنائي.

وسياسياً يتوقف مفهوم الموظف العام على طبيعة فلسفة الحكم السائدة في الدولة اشتراكية كانت أم رأسمالية، علمانية أم دينية. كما أن السياسة الاقتصادية للدولة قد تكون عاملاً مؤثراً في تحديد فئات الأشخاص الذين ينسحب عليهم مفهوم الموظف العام، حيث أن من شأن اعتناق الدولة لسياسة التدخل في الأنشطة الاقتصادية ومن ثم تملكها لأسهم بنسب مختلفة في الشركات الخاصة، المساهمة في توسيع نطاق مدلول الموظف العام ليشمل الفرد الذي يعمل في تلك المؤسسات الخاصة التي تعتبر الدولة شريكاً فيها، فضلاً عن أولئك العاملين في أجهزتها الإدارية.

^{١٤٤} راجع، د. أشرف جبريل، الحماية الجنائية الإجرائية للموظف العام، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٧٧.

وتأسيساً على ما سلف، يتضح صعوبة الوصول إلى مدلول دقيق جامع مانع للموظف العام تستند إليه كافة الأنظمة التشريعية، وما يهمننا في سياق تناول موضوعات هذه الدراسة وهذا المبحث تحديداً هو التعرف على مفهوم الموظف العام من زاوية القانون الإداري، على النحو المستقر عليه في مصر وفرنسا لما لهما من باع طويل ومساهمة لا تتكرر في تأسيس القانون الإداري وإرساء مبادئه، ومن ثم تباعاً نتعرف على موقف كل من القانون الإداري البحريني والتشريعات المقارنة محل الدراسة من التعريف الإداري للموظف العام، وذلك كله في مطلبين، على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في القانون الإداري المصري والفرنسي

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في القانون الإداري البحريني والمقارن

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام في القانون الإداري المصري والفرنسي

يعد مصطلح الموظف العام من أكثر المصطلحات القانونية جدلاً في إطار تناول أحكامه من زاوية القانون الإداري.

وحري بنا أن نشير إلى أنه عندما يحين موعد الحديث عن أحد موضوعات القانون الإداري، فإن الأمر يقتضي تباعاً بل ولزماً الخوض في أحكام هذا الموضوع بالنظر أولاً إلى ما استقر عليه القضاء والفقه الإداريين بفرنسا ومصر في هذا الخصوص، نظراً لما تتمتع به كلا الدولتين من باع طويل ودور عظيم في إرساء العديد من مبادئ القانون الإداري في شتى ميادين وموضوعاته، وعليه نستعرض في هذا المطلب تعريف الموظف العام من وجهة نظر القضاء والفقه الإداريين في مصر وفرنسا، ومن ثم نتطرق إلى موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة من تعريف الموظف العام.

بادئ ذي بدء، تجدر الإشارة إلى أنه ومنذ أن ظهر اصطلاح الموظف العام في فرنسا في القرن الماضي في ظل القوانين التي تعنى بتنظيم أحكام شئون العاملين في الدولة، فإن الشارع الإداري في كل من مصر وفرنسا حبذا في أغلب التشريعات ذات العلاقة، الإشارة فحسب إلى الفئات التي ينطبق

عليها مدلول الموظف العام، دون النص على تعريف محدد دقيق سواء للوظيفة العامة أو للموظف العام، إذ كانت القوانين الفرنسية والمصرية التي أفردت نصوصها تعريفاً للموظف العام محدودة للغاية آنذاك، مما حدا بالفقه والقضاء الإداريين في تلك الدول أن قررا التصدي إلى هذه المسألة، ومن ثم فقد انهالت على إثر ذلك وتعددت التعريفات المبينة لمفهوم الموظف العام، إلا أن تلك التعريفات قد اختلفت ماهيتها وعناصرها بطبيعة الحال نظراً لتعدد وجهات النظر المختلفة حول تعريف الموظف العام.

علة ذلك أن مدلول الموظف العام باعتباره من تترتب على أفعاله مسؤولية الدولة، ليس هو مدلول الموظف العام باعتباره من يستفيد من ضمانات الكادر الإداري ومزاياه، كما أن كلا المدلولين السابقين ليس كالمدلول الذي ينظر إلى الموظف العام باعتباره من يخضع للسلطة التأديبية للدولة^{١٤٥}.

وتطبيقاً لما تقدم، فقد رد الفقه الإداري في كل من مصر وفرنسا التعريفات المختلفة للموظف العام في ظل القانون الإداري إلى ثلاثة نظريات مختلفة أوجدها الفقه لحل الإشكالية القانونية التي أحاطت بتعريف الموظف العام إدارياً، وأولى هذه النظريات هي نظرية السلطة التي تفرق بين طائفتين من العاملين لدى الدولة، فتطلق تسمية الموظف العام على شاغلي المناصب العليا الذين يمارسون قدراً من السلطة السياسية في إدارة المرافق العامة، ومن ثم فلا يتمتع بصفة الموظف العام أولئك العاملون في المرافق التقليدية العامة دون أن يكونوا حكاماً، وقد أخذت محكمة النقض المصرية بهذه النظرية في أحد أحكامها في الخمسينيات من القرن الماضي، قبل أن تعدل عن اعتناقها لهذه النظرية في حكم آخر لها عام ١٩٦٧. أما النظرية الثانية والتي أطلق عليها الفقه نظرية المرفق العام التي اعتبر أنصارها أن الموظف العام هو كل شخص معين في وظيفة داخلية في الكادر العام في أحد المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق تقليدية أو اقتصادية وأياً كان أسلوب إدارتها، وقد أخذ القضاء الإداري في مصر بهذه النظرية مع اشتراط أن تكون إدارة المرفق العام بطريق الاستغلال المباشر أو تحت إشراف الدولة وهيمنتها.

^{١٤٥}راجع د. أحمد طه خلف الله، الموظف العام في قانون العقوبات، الطبعة الثانية، بدون ناشر، ١٩٩٣، ص ٨

وأخيراً فقد ظهر رأي ثالث في الفقه يعتنق معياراً شخصياً في تعريفه للموظف العام، إذ ينظر هذا الرأي للعامل لدى الدولة من زاوية القانون الذي يخضع له الموظف ذاته، إذ متى ما غاب أثر سريان قواعد القانون الخاص وعقد العمل الفردي كنا بصدد وظيفة عامة وموظف عام^{١٤٦}.

هذا وقد عرف القضاء الإداري في فرنسا الموظف العام بأنه الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخلية ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام^{١٤٧}.

ويلاحظ من هذا التعريف المشار إليه أن القضاء الإداري الفرنسي اشترط لإسباغ صفة الموظف العام على شخص ما ضرورة توافر شرطين أساسيين، أولهما ديمومية الوظيفة العامة التي يشغلها الموظف العام، أي أن تكون هذه الوظيفة ثابتة ومستمرة لا مؤقتة لإنجاز عمل معين لمصلحة الدولة، مع ضرورة أن تكون تلك الوظيفة غير مرتبطة بشخص بعينه يشغلها. أما الشرط الثاني الذي جاء به القضاء الفرنسي في هذا الصدد يتمثل في وجوب أن تكون تلك الوظيفة الدائمة داخلية ضمن الكادر الإداري الخاص بأحد المرافق العامة للدولة.

أما الفقه الإداري الفرنسي فقد خرجت عنه العديد من التعريفات الخاصة بالموظف العام، إذ عُرِف اتجاهان في هذا الصدد، أحدهما قديم توسع في تحديد مدلول الموظف العام، وقد مثل هذا الاتجاه الفقيه رولان الذي عرف الموظف العام بأنه الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف في الكادر الدائم للمنشأة لضمان سير المرفق العام بصورة منتظمة. أما الاتجاه الحديث من الفقه الإداري الفرنسي فينتجه إلى التضييق من مدلول الموظف العام، مؤيداً في ذلك موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي والذي سبق أن أشرنا إليه، ويعد الفقيه "قالين" أحد رواد هذا الاتجاه إذ يعرف الموظف العام بأنه كل من يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالطريق المباشر ويشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادر الإدارة العامة، والمقصود بالكادر كما يعرفه جانب من الفقه بأنه " مجموعة الوظائف التي تتناسب في ترتيبها، مع تسلسل الدرجات التي يتقلدها الموظف طبقاً لقواعد الترقية المقررة"^{١٤٨}.

^{١٤٦} نحيل في شأن الاطلاع تفصيلاً على نظريات الفقه الإداري الثلاثة بشأن تعريف الموظف العام إلى د. إسحق إبراهيم منصور، ممارسة السلطة وآثارها، دار الرائد للطباعة، ١٩٧٤، ص ٤٥ وما بعدها

^{١٤٧} راجع كلاً من د. صالح إبراهيم المتيتوي، د. مروان محمد المدرس، القانون الإداري (الكتاب الثاني) دراسة في ضوء أحكام القانون الإداري البحريني، الطبعة الثالثة، كلية الحقوق- جامعة البحرين، ٢٠١٠، ص ١٨٨

^{١٤٨} راجع د. صالح إبراهيم المتيتوي، د. مروان محمد المدرس، مرجع سابق، ص ١٨٨ وما بعدها

أما فيما يتعلق بالمرافق العامة للدولة فقد كان يشترط مجلس الدولة الفرنسي في المرفق العام أن يكون من المرافق الإدارية حتى يعتبر من يعملون فيه من الموظفين العموميين، في حين أن المرافق الاقتصادية التابعة للدولة فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي فقط العاملون شاغلين للوظائف الإدارية العليا، إضافة إلى وظائف المحاسبة بهذه المرافق الاقتصادية موظفين عموميين، بينما من كان يشغل درجات أدنى في تلك المرافق فلا يتمتعون بهذه الصفة وتطبق عليهم من ثم أحكام القانون المدني ويختص القضاء المدني على إثر ذلك بالفصل في المنازعات التي تثور بينهم وبين المرفق الاقتصادي العام^{١٤٩}.

أما القضاء الإداري في مصر فقد اهتم كثيراً ومنذ عهد بعيد بمعالجة فكرة الموظف العام، وذلك منذ إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦، إذ عرف هذا القضاء العريق الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق^{١٥٠}. ومن ثم يشترط القضاء الإداري المصري لاعتبار الشخص موظفاً عاماً في ضوء التعريف القضائي المشار إليه ضرورة توافر شرطين: الأول أن يكون الموظف العام قائماً بعمل دائم، وتطبيقاً لهذا الشرط فقد اعتبرت هذه المحكمة في حكم آخر لها صادر بتاريخ ١٩/١٢/١٩٥٩ بعدم اعتبار الخدمة الإلزامية للجيش وظيفة عامة بحيث لا يكتسب المكلفون بأدائها صفة الموظفين العموميين^{١٥١}، أما الشرط الثاني فمفاده أن يكون هذا العمل الذي يؤديه الموظف العام في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة، وعليه فإنه لكي يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومي فإنه يجب أن تتم إدارة المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر.

^{١٤٩}راجع د. أحمد طه خلف الله، مرجع سابق، ص ١١١

^{١٥٠}راجع الطعن رقم ٤٠١ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩/١١/١٩٦٠

^{١٥١}أقضت محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها بأنه "يبين من استقراء الأحكام الواردة سواء في الدستور المؤقت أو في قانون التجنيد العام أو الخدمة الإلزامية في الجيش لا نعدو أن تكون عملاً موقتاً لا دائماً، وأنها تكليف عام واجب على كل مواطن بخلاف الوظيفة التي لا تنتم بهذا الوصف، ولئن كان بديهياً أن كل موظف يقوم بخدمة عامة، وأن المجند يقوم هو الآخر بخدمة من هذا النوع، إلا أن كل من يؤدي خدمة عامة لا يدخل دوماً في عداد الموظفين الخاضعين لأحكام الوظيفة العامة حسبما تنظمه القوانين واللوائح، ومتى كان الأمر كذلك فإن المطعون لصالحه لا يصح وصفه بالموظف العام أثناء أدائه خدمة العلم الإلزامية، وبالتالي فإن النزاع القائم بينه وبين الحكومة بصدد المكافآت عن تلك الخدمة يخرج عن اختصاص قضاء مجلس الدولة بمقتضى أحكام المادة ٨ من قانون هذا المجلس " الطعن رقم ٥٤٦ لسنة ٥٥ مكتب فني ٥٥ صفحة رقم ١١٨ بتاريخ ١٩-١٢-١٩٥٩.

وفيما يتعلق بالمرافق العامة الاقتصادية فقد اعتبر القضاء الإداري المصري جميع العاملين فيه موظفين عموميين وليس فقط شاغلو الوظائف العليا في تلك المرافق على غرار ما قرره القضاء الإداري في فرنسا^{١٥٢}.

وأخيراً فإن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد تطرقت كثيراً لتعريف الموظف العام، فعرفته في أحد أحكامها بأنه الشخص الذي يعين بصفة مستمرة وغير عارضة للإسهام بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر^{١٥٣}.

وعلى غرار الفقه الإداري الفرنسي، فقد سار الفقه الإداري المصري على ذات المسار وانقسم إلى اتجاهين رئيسيين في صدد تعريفه للموظف العام، حيث يرى اتجاه من الفقه المصري أن الموظف العام هو كل شخص يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات بأسلوب الاستغلال المباشر، وتكون مساهمته في هذا العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفته ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة وعلى قبول بهذا التعيين من جانب صاحب الشأن^{١٥٤}.

في حين يذهب اتجاه آخر من الفقه الإداري المصري إلى تعريف الموظف العام بأنه كل شخص يُعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصب يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق العام على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانوناً بالتعيين^{١٥٥}.

وباستقراء مفردات كلا الاتجاهين الذي أتى بهما الفقه المصري يرى الباحث بأن الفرق بينهما يكمن بشكل أساسي في البحث في مدى توافر القبول والرضاء من الشخص الصادر في حقه قرار التعيين بتقلد مهام الوظيفة العامة، إذ فقط بتوافر هذا الرضاء والقبول يكتسب الشخص صفة الموظف العام استناداً لأنصار الاتجاه الأول، وهو الأمر الذي لا يتطلبه أنصار الرأي الثاني الذين يرون أنه ليس

^{١٥٢} راجع حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٣/٨، السنة السابعة، ص ٦١١، قضية ٣٨٣ لسنة ٥ ق
^{١٥٣} راجع مجموعة المكتب الفني لمجلس الدولة للأحكام الإدارية العليا من السنة الأولى وحتى السنة الثانية عشر، س ٤ رقم ٩٧٤، ص ٢٠٩، بتاريخ ١٩٥٨/١١/٢٢.

^{١٥٤} راجع كلاً من د. صالح إبراهيم المتينوتي، د. مروان محمد المدرس، مرجع سابق، ص ١٩١ وما بعدها
^{١٥٥} راجع أ. عبدالله نوري الطائي، القذف بحق ذوي الصفة العمومية في التشريع البحريني، رسالة ماجستير، جامعة البحرين، ٢٠١٧، ص ٢٧

بالضرورة أن يقابل قرار التعيين قبول من صاحب الشأن، وهو ما نؤيده، ذلك أن ثمة وظائف تعهد بها الدولة إلى الشخص لممارستها كتكليف لخدمة للوطن، ومن ثم فإن الدولة هي من تحدد متى تثبت صفة الوظيفة العمومية بالشخص ومتى تزول عنه، وليس لإرادة الشخص دور في تحديد الصفة المذكورة، لا سيما في بعض الأحيان وتحديدًا في حالات الظروف الطارئة.

المطلب الثاني

مفهوم الموظف العام في القانون الإداري البحريني والمقارن

بخلاف ما جرت عليه التشريعات الخاصة بتنظيم شئون الموظفين العاملين لدى الحكومة في كل من مصر وفرنسا والتي درجت كما أسلفنا بالنص على إيراد تعداد لفئات الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف الموظف العام دون إيراد تعريف محكم لهذا المدلول، وإن كان المشرع البحريني قد سلك هذا النهج عندما عرف الموظف العام في قانون العقوبات جنائياً على النحو الذي سيأتي بيانه تفصيلاً فيما بعد.

فإنه وعلى العكس من ذلك فقد حبذ المشرع البحريني أن يفرد للموظف العام تعريفاً منضبطاً في متن المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية، إذ عرفته المادة (٢) من المرسوم بقانون سالف الذكر بأنه " كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية، أيا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته"^{١٥٦}.

وينبغي الإشارة في هذا المقام إلى أن تعريف الموظف العام بقانون الخدمة المدنية ليس هو التعريف الوحيد الذي أتى به المشرع البحريني في هذا الشأن، وإنما قد أورد المشرع المذكور تعريفاً آخر للموظف العام في ظل القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة^{١٥٧}، وهو ما يتفق مع ما سبق وأن أشرنا إليه بأنه يصعب الاتفاق على تعريف محدد من

^{١٥٦} راجع المادة (٢) من المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية
^{١٥٧} تنص المادة (١/ج) من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة على أنه ((الموظف: هو البحريني الجنسية الذي تربطه بالدولة علاقة لانحياز لها صفة الدوام وبلغ الثامنة عشرة من العمر ولم يتجاوز الستين بالنسبة للرجل والخمسين بالنسبة للمرأة ويعمل في خدمة الحكومة، ويشمل هذا اللفظ الموظف والمستخدم، ويطبق هذا القانون على الوزراء فيما يتعلق باستحقاقهم المعاش)).

الناحية التشريعية للموظف العام ليسري مدلوله على كافة التشريعات في الدولة، وذلك لاختلاف مدلول الموظف العام من تشريع إلى آخر حسب الغاية والأهداف التي يسعى كل تشريع إلى تحقيقها.

وباستقراء التعريف المذكور الذي أتى به المشرع البحريني في قانون الخدمة المدنية- وهو ما نتفق مع مضمونه- وبالتدقيق في عباراته يتضح أن التعريف الإداري للموظف العام في ظل القانون البحريني يبدو للوهلة الأولى أنه قد جاء مقتضياً ولكنه انطبق عليه وصف المختصر المفيد، إذ يتبين من خلال التمهيص في مفرداته أنه قد خلا من بعض العناصر التي استقر القضاء والفقه في مصر وفرنسا على ضرورة أن يتسم بها التعريف المنظم لمفهوم الموظف العام، حيث لم يشترط المقنن البحريني صفة ديمومية الوظيفة التي يشغلها الموظف العام، وهو ما نؤيده، ذلك أن ديمومية الوظيفة العامة أمر لا ينسحب عليه معيار الضمان والاستمرار بشكل مطلق، علة ذلك أن الهيكل الإداري والوظيفي للجهة الإدارية عادة ما يكون عرضة للتغيير والتبديل إما بإلغاء بعض الوظائف في هذا الهيكل وإما باستحداث وظائف جديدة بمسميات وظيفية جديدة، وفقاً لما تقتضيه مجريات العمل الإداري داخل المرفق العامة على النحو الذي يحقق المصلحة العامة، مع مراعاة الميزانية المتوفرة والمخصصة لكل جهة إدارية في هذا الصدد.

فضلاً عن أن تطور الحاجات العملية أدى إلى ظهور الوظائف المؤقتة والتولية المؤقتة للوظائف الدائمة^{١٥٨}.

كما أنه واستكمالاً لما تقدم، فإن عبارات التعريف المخصص للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية البحريني الصادر في عام ٢٠١٠ يشترط من خلالها أن يشغل الموظف الوظيفة العامة بصفة دائمة، وهو ما يعني أن مدلول الموظف العام في ظل القانون المذكور يسري وينسحب ليس فقط على العاملين الذين تربطهم بالحكومة علاقة لائحية وإنما كذلك أولئك الذين يرتبطون بالدولة بموجب عقود عمل مؤقتة، وهو ما أكدته صراحة اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم (٥١)

^{١٥٨} راجع د. خالد خليل الظاهر، أثر الحكم الجنائي على الموظف العام في النظام السعودي، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والاقتصاد- الرياض، ٢٠٠٨، ص ١٩

لسنة ٢٠١٢ والتي نصت المادة (٦) منها على أن التوظيف قد يكون دائماً أو مؤقتاً أو جزئياً^{١٥٩}، ومن ثم يكون المشرع الإداري البحريني قد اعتنق المفهوم الإداري الحديث للموظف العام الذي لا يشترط أن يعمل الموظف العام في وظيفة دائمة وبصورة دائمة.

وحسناً فعل المشرع البحريني في هذا الصدد، ذلك أنه في كثير من الأوقات ولدواع تتعلق بترشيد الإنفاق والاستفادة من الخبرات في التخصصات النادرة، تلجأ الحكومات إلى التعاقد مع أشخاص للعمل بموجب عقود مؤقتة بحيث يعملون بشكل دوري مستمر طيلة أيام الأسبوع وبعدد ساعات مساوي لتلك التي يعملها الموظف الدائم الخاضع لأحكام التأمينات الاجتماعية والتقاعد، أو أن تلجأ الدولة إلى التعاقد مع أشخاص آخرين ليعملوا لعدد ساعات أقل من الساعات المقررة على الموظفين بصورة دائمة أو مؤقتة وذلك لحاجة الدولة لنوعية العمل النادرة التي تقدمها تلك الفئة المتعاقد معها، ومن ثم كان لزاماً أن يكتسب هؤلاء الموظفين المرتبطين مع الدولة بعقود عمل مؤقتة صفة الموظف العام، كون أن هذه الصفة يرتبط قيامها بشكل محوري بممارسة عمل حكومي في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

أما على صعيد القضاء البحريني فإن المحكمة الكبرى المدنية قد تطرقت إلى تعريف الموظف العام في أحد أحكامها بقولها بأن الموظف العام هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام^{١٦٠}. ويلاحظ من خلال استقراء هذا التعريف تأثر القضاء البحريني بالتعريف الذي استقر عليه القضاء الإداري المصري، حيث اشترط الحكم المشار إليه سلفاً صفة الديمومة في العمل الوظيفي الذي يمارسه الموظف العام على النحو الذي استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا بمصر وهو ما لا نؤيده، للأسباب التي سبق وأن أشرنا إليها والتي قوامها عدم اتساق

^{١٥٩} نصت المادة (٦) من القرار رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه ((١) التوظيف الدائم: هو التوظيف الذي يعمل فيه الموظف لمدة غير محددة بدوام كامل طوال أيام العمل ويتقاضى الراتب والمزايا المقررة للوظيفة التي يشغلها. (٢) التوظيف المؤقت: هو التوظيف الذي يعمل فيه الموظف بموجب عقد لمدة محددة بدوام كامل طوال أيام العمل ويتقاضى الراتب والمزايا المقررة للوظيفة التي يشغلها أو راتباً مقطوعاً وفقاً لما يتم الاتفاق عليه بين الجهة الحكومية والمرشح للوظيفة بعد موافقة الديوان بما لا يتجاوز نهاية مربوط الدرجة الوظيفية المعين عليها.

في حين تطرقت الفقرة الثالثة من ذات المادة إلى تعريف التوظيف الجزئي إذ عرفته بأنه التوظيف الذي يعمل فيه الموظف بموجب عقد لمدة محددة يؤدي لفترة زمنية تقل عن الدوام الكامل المقرر لساعات العمل اليومية طوال أيام العمل، ويتقاضى بموجبه الموظف راتباً مقطوعاً يتم احتسابه بالساعة أو باليوم أو بالأسبوع أو بالشهر أو بالقطعة وفقاً لما يتم الاتفاق عليه بين الجهة الحكومية والمرشح للوظيفة بعد موافقة الديوان بما لا يتجاوز نهاية مربوط الدرجة الوظيفية المعين عليها)).

^{١٦٠} راجع الحكم الصادر في الدعوى رقم ١٩٨٩/٤٥٢ عن المحكمة الكبرى المدنية-الغرفة الرابعة، جلسة ١٩٨٩/٩/٣، مشار إليه لدى كلاً من د. صالح إبراهيم المتينوتي، د. مروان محمد المدرس، مرجع سابق، ص ١٩٥.

صفة ديمومة العمل الوظيفي مع ما يتسم به الهيكل الإداري والوظيفي من خصائص كونه عرضة للتغيير المستمر وفقاً لمقتضيات الصالح العام والميزانية المخصصة للجهات الإدارية.

وبخصوص موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة من التعريف الإداري للموظف العام، فإن المشرع العُماني هو الآخر وعلى غرار المشرع البحريني قد أتى بتعريف مختصر للموظف العام يكاد يحمل ذات المعنى الذي ابتغاه المشرع البحريني في المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠، حيث عرفت المادة (٢) من المرسوم السلطاني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الخدمة المدنية الموظف العام بأنه الشخص الذي يشغل وظيفة عامة بإحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة^{١١}، الأمر الذي يجعل التعريف العُماني للموظف العام من زاوية القانون الإداري مشابهاً من حيث المضمون والمغزى للتعريف البحريني الوارد في ذات المسألة.

أما المشرع الأردني، وعلى النقيض مما جاء به كل من المشرعين البحريني والعُماني، فقد ارتأى النص على تعريف مُفصّل للموظف العام بحيث اشتملت مفردات التعريف الخاص به على العناصر والخصائص التي ينبغي توافرها للقول بتوافر صفة الموظف العام في الشخص شاغل الوظيفة العامة، إذ عرف الفصل الأول من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ الموظف العام بأنه " الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو قانون موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"^{١٢}.

ويرى الباحث من خلال استطلاع مفردات تعريف المشرع الأردني بأنه قد جاء مفصلاً ومبيناً لخصائص صفة الموظف العام، وذلك درءاً ومنعاً لأي تضارب في التأويل أو التفسير قد يجد له صدى بين أوساط

^{١١} راجع المادة (٢) من المرسوم السلطاني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

^{١٢} راجع الفصل الأول من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته.

الفقه والقضاء المفسرين لأحكام التشريع المذكور، فقد نص القانون صراحة على انطباق مدلول الموظف العام على الأشخاص المعيّنين لدى الدولة بموجب عقود، بعكس كل من المشرعين البحريني والعماني اللذين قررا الصمت في هذا الشأن فاتحين بذلك باب الاجتهاد في التفسير للفقهاء والباحثين الشارحين، فضلاً عن القضاء لاستخلاص الشروط والخصائص اللازم توافرها في الموظف العام.

وعلى صعيد القضاء الأردني، فقد تصدت محكمة التمييز الأردنية لهذه المسألة، وعرفت الموظف العام بأنه ((الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة))^{١٦٣}. كما أن محكمة العدل العليا الأردنية قد تطرقت في الكثير من أحكامها إلى تعريف الموظف العام بقولها بأنه ((كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام))^{١٦٤}.

وأخيراً فإنه وبالنظر إلى موقف المنظم السعودي يمكن القول أنه قد جاء بموقف فريد من نوعه على غرار الاتجاهين المشار إليهما سلفاً واللذين تبنتهما التشريعات المقارنة، إذ لم يعرف نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٨) بتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧ ولا حتى لائحته التنفيذية فضلاً عن القرارات الصادرة تنفيذاً لأحكام هذا النظام المقصود بالموظف العام كما لم تعدد أيّاً من هذه الأدوات القانونية المذكورة فئات الأشخاص اللذين ينطبق عليهم وصف الموظف العام، واكتفى نظام الخدمة المدنية السعودية بتحديد الشروط اللازم توافرها فيمن يتولى مقاليد ومهام الوظيفة العامة، مع وجود ثمة نصوص قانونية متفرقة بين عدة قوانين تشير إلى أن المنظم السعودي قد أقر استثناءً بإمكان اعتبار شغل الوظائف العامة بصورة مؤقتة، فقد أجاز شغل بعض الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة، ومن ثم يمكن القول بأن المنظم السعودي قد أخذ بنظام الوظيفة الدائمة والمؤقتة معاً^{١٦٥}.

ويرى الباحث أن موقف المنظم السعودي بشأن تناوله لموضوع تعريف الموظف العام من الناحية الإدارية أمر محل انتقاد، إذ أن بيان ماهية الموظف العام لهو أمر في غاية الأهمية، نظراً لما يلحق

^{١٦٣} راجع حكم محكمة التمييز الأردنية الصادر في الدعوى رقم ١٩٧٥/١٠٩، مشار إليه في مقال د.نوفان العجارمة، هل يعتبر عضو الهيئة التدريسية في الجامعات الحكومية موظفاً عاماً؟ منشور على موقع عمون الإلكتروني بتاريخ ٢٠١٠/٧/٥.

^{١٦٤} راجع حكم محكمة العدل العليا الأردنية الصادر في الدعوى ٧٢/٧٣، مشار إليه في مقال د.نوفان العجارمة، المقال نفسه.

^{١٦٥} راجع د.خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص ١٩.

بمن يحمل هذه الصفة من التزامات وحقوق ومزايا ومسؤوليات تنحصر في شخصه دون سواه من عموم الناس، الأمر الذي يقتضي أن يتدخل المشرع لحسم هذه المسألة بإيراده إما لتعريف محكم يبين المقصود بالموظف العام أو على أقل تقدير يورد تعداداً لمن تنسحب عليهم هذه الصفة، حيث أن من شأن رفع المشرع يده عن التطرق لهذه المسألة إطلاقاً، فضلاً عن كثرة التشريعات واللوائح والقرارات المتعلقة بتنظيم أحكام الموظفين العموميين بالسعودية وما يتمخض عن ذلك من تناثر للنصوص التشريعية وتضارب لأحكامها، إمكان حدوث حالة من الفوضى الإدارية والقضائية في الدولة.

وبدورنا وبعد استعراض مسلك التشريعات المقارنة حول بيان مفهوم الموظف العام من زاوية القانون الإداري، إضافة إلى ما انتهى إليه الفقه والقضاء الإداريان في هذا الشأن، يمكننا أن نعرف الموظف العام من زاوية القانون الإداري بأنه كل شخص يعين بقرار من السلطة المختصة في الدولة لأداء وظيفة دائمة أو مؤقتة لها مسمى معلوم في الهيكل الوظيفي مقابل أجر متفق عليه وذلك في أحد المرافق العامة أو لدى أي من أشخاص القانون العام التي تدار من الدولة بطريق الاستغلال المباشر.

المبحث الثاني

مفهوم الموظف العام في القانون الجنائي

الأصل أن المشرع في أي نظام قانوني عادة ما يحرص على أن تكون فلسفته بشأن التشريعات أياً كانت درجاتها أو أنواعها قائمة على قدر من الاتساق والتناغم والوحدة، فالمصطلحات والمفاهيم التي يقرر المشرع استعمالها في صدد تنظيمه لأحكام موضوع معين تحت مظلة فرع من فروع القانون، يفترض أن يسري مدلولها وينسحب مفهومها عند تنظيم موضوعات تعالجها فروع القانون الأخرى، وفي ذلك بما لا شك فيه تحقيق لوحدة المنظومة التشريعية والبنيان القانوني للدولة.

لما كان ما تقدم هو الأصل العام في شأن فلسفة المشرع إزاء شكل ومضمون المنظومة التشريعية في بلاده، إلا أن كثيراً ما يتجه المشرعون في العديد من الأنظمة القانونية إلى تغيير هذا الفكر التشريعي، بأن يجعلوا لبعض فروع القانون استقلالية وذاتية خاصة تميزها عن سائر فروع القانون الأخرى وإن كانت تتحدر من نفس الأصل^{١٦٦}.

وتطبيقاً لما سلف، فإن غالبية التشريعات المعاصرة في الوقت المعاصر باتت تخصص للقانون الجنائي تحديداً دون غيره من فروع القانون نوعاً من الاستقلالية والخصوصية، بأن خصصت لمفاهيمه ومصطلحاته مدلولاً يختلف في التفسير والتطبيق لما هو قائم في فروع القانون الأخرى حتى وإن تشابهت هذه المفاهيم وتطابقت من حيث الاصطلاح والمسمى، وذلك من منطلق أن الأهداف التي يرمي إليها القانون الجنائي لا يمكن لها أن تتحقق في ظل اعتناق هذا القانون للمصطلحات الواردة في القوانين الأخرى كالقانون الإداري والقانون المدني، الأمر الذي اقتضى بأن يكون للقانون الجنائي نظرة خاصة يتفرد بها فيما يتعلق ببعض المفاهيم والمصطلحات تحقيقاً للأهداف التي يرمي إليها والتي قوامها التجريم والعقاب لبعض السلوكيات والممارسات الضارة والمحظورة حماية للمجتمع من آثارها الخطرة، بما يكفل استقراره^{١٦٧}.

^{١٦٦} راجع د. إسحق إبراهيم منصور، مرجع سابق، ص ٤٠ وما بعدها.

^{١٦٧} راجع، د. أشرف جبريل، مرجع سابق، ص ١٠٦.

هذا وقد أطلق الفقه والقضاء الجنائيان على هذه الفلسفة مسمى " مبدأ ذاتية القانون الجنائي " والتي ظهرت لأول مرة في فرنسا عام ١٩٤٥، وباتت منذ ذلك التاريخ محلاً ترتكز عليه دراسات الفقه وأحكام القضاء، بل وحتى نصوص التشريعات الجنائية وعلى رأسها قوانين العقوبات^{١٦٨}.

ولما كان مصطلح الموظف العام من المصطلحات المتكررة بين فروع القانون العام لا سيما بين القانونين الإداري والجنائي، وكان لهذا المصطلح أثره الهام في القانون الجنائي، خاصة فيما يتعلق بأحكام الإباحة وتشديد العقاب، فضلاً عن كونه في كثير من الجرائم يعد من الأركان المفترضة التي لا قيام للجريمة بدون توافرها، إذ أن من شأن عدم توافر صفة الموظف العام في بعض الجرائم كالرشوة والاختلاس على سبيل المثال عدم انطباق النموذج التجريمي على مرتكبها ومن ثم إفلاته من العقاب المقرر لها.

ومن هنا دق الخلاف بين أوساط الفقه والقضاء الجنائيين، وفتّح الباب لطرح تساؤل هام مفاده، هل يسري التعريف المستقر عليه في القانون الإداري بشأن الموظف العام عند تفسير هذا المصطلح على موضوعات القانون الجنائي أم أن لهذا القانون الأخير تعريفاً خاصاً بالموظف العام نستعيض به بدلاً من التعريف الإداري؟ وما هو موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة من هذه المسألة القانونية الشائكة؟

تجدر الإشارة أن نقطة الانطلاق في إطار الإجابة على التساؤلات المطروحة أعلاه تقتضي أولاً البحث في فلسفة المشرع من مبدأ ذاتية القانون الجنائي، فإذا كان المشرع يستند في فلسفته على عدم اعتناق المبدأ المذكور القاضي باستقلال قانون العقوبات في مفاهيمه عن غيره من فروع القانون، ومن ثم إتاحة سريان مدلول المفاهيم الواردة في فروع القوانين الأخرى على أحكام القانون الجنائي فإننا في هذه اللحظة يتعين علينا الاستناد في التطبيق إلى مدلول الموظف العام في القانون الإداري، والذي يقضي استناداً للقواعد العامة المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين بأنه الشخص الذي يعين بصفة مستمرة وغير عارضة للإسهام بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر، وذلك في إطار تفسير أحكام القانون الجنائي بشأن الموظف العام، ومن ثم فلا خلاف على أنه في حال عدم

^{١٦٨} نحيل في شأن الاطلاع تفصيلاً على مبدأ ذاتية القانون الجنائي إلى د. أحمد طه خلف الله، مرجع سابق، ص ٤٢ وما بعدها.

تعرض القانون الجنائي إطلاقاً لفكرة الموظف العام بين نصوصه بأي صورة، فإنه عندئذ لا مناص عن الرجوع إلى المفهوم الضيق للموظف العام الوارد في القانون الإداري لتطبيقه على النصوص الجنائية^{١٦٩}.

أما إذا كانت فلسفة وايدولوجية المشرع تتجه إلى اعتناق مبدأ ذاتية القانون الجنائي فإننا والحالة هذه نبحت في قدر اعتناق المشرع وتأثره بأحكام هذا المبدأ، ذلك أن مسلك التشريعات الجنائية من مبدأ ذاتية القانون الجنائي ليس على السواء، فمنها من يعتنق مضمونه بشكل كامل بأن يفرد للموظف العام في متن القانون الجنائي العقابي تعريفاً محكماً يسري بذلك على كافة أحكام الموظف العام أينما وردت في قانون العقوبات، كقانون الجزاء العُماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٧٤/٧ والذي جاءت المادة (١٥٤) منه لتضع تعريفاً للمقصود بالموظف العام في إطار تطبيق قانون العقوبات العُماني، وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم تعديل المادة (١٥٤) المذكورة من قبل المشرع العُماني رغبة منه في التوسع في مدلول الموظف العام، إذ عدلت هذه المادة بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/٧٢ لتجعل مصطلح الموظف العام في ظل القانون الجنائي العُماني منسحباً ليس فقط على من يعملون في الجهاز الإداري للدولة، وإنما على كل من يعمل في إحدى المؤسسات أو الجمعيات الخاصة ذات النفع العام أو في إحدى الشركات أو المؤسسات الخاصة إذا كانت إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة تساهم في رأسمالها أو مواردها المالية^{١٧٠}.

وعلى ذات المسلك التشريعي سار المشرع الجنائي الأردني الذي اتجه إلى النص على تعريف محدد للموظف العام في متن قانون العقوبات وذلك قبل البدء في تناوله لمواد الباب الخاص المنظم لأحكام الجرائم التي تقع على الإدارة العامة، إذ تطرقت المادة (١٦٩) إلى تعريف الموظف العام بعين الشارع الجنائي الأردني فقالت بأنه كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من

^{١٦٩} راجع د. أحمد طه خلف الله، مرجع سابق، ص ٤١

^{١٧٠} تنص المادة (١٥٤) من المرسوم السلطاني رقم ٧٤/٧ بإصدار قانون الجزاء العُماني والمعدلة بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/٧٢ على أنه ((بعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا القانون كل شخص عينه جلالة السلطان أو الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من خزانة الدولة وكل شخص ندب أو أنتخب لأداء خدمة عامة ببدل أو بغير بدل. ويعتبر في حكم الموظف كل من يعمل في إحدى المؤسسات أو الجمعيات الخاصة ذات النفع العام أو في إحدى الشركات أو المؤسسات الخاصة إذا كانت إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة تساهم في رأسمالها أو مواردها المالية بأية صفة كانت)).

ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة^{١٧١}.

ويلحظ أن المشرع الأردني وإن كان قد أفرد تعريفاً واسعاً لمدلول الموظف العام فشمّل العسكريين والقضاة وكل عامل يعمل لدى الدولة، ونضرب في هذا الصدد أمثلة على ممثلين لتلك الطائفة الأخيرة كلاً من السائقين والمراسلين والطباخين وعمال النظافة، الأمر الذي يكون به المدلول الجنائي للموظف العام لدى المشرع الأردني أكثر اتساعاً من نظيره الإداري الذي جاء به نظام الخدمة المدنية الأردني.

وغني عن البيان، أنه وإن كان كل من المشرعين الجنائيين العُماني والأردني داعمين وبكل قوة إلى ضرورة أن يضحى القانون الجنائي مستقلاً في مفاهيمه ومصطلحاته لتمييز عن بقية المصطلحات والمفاهيم الواردة في فروع القانون الأخرى، فأورداً إعمالاً لذلك تعريفاً خاصاً بالموظف العام في متن قانون العقوبات إلا أننا نرى أن التعريف الجنائي العُماني للموظف العام كان أكثر اتساعاً من التعريف الجنائي الأردني الوارد في هذا الشأن، أية ذلك أن المشرع الجنائي العُماني قد مدّ ظلال تعريف الموظف العام ليمتد إلى أولئك الأشخاص اللذين يعملون في الجمعيات الأهلية الخاص ذات النفع العام وهو ما يعدّ توسعاً محموداً يحسب إيجاباً على المشرع العُماني^{١٧٢}، ذلك أن في اعتبار مدلول الموظف العام سارياً على العاملين في الجمعيات والمؤسسات الخيرية الخاصة التي تستهدف النفع العام من شأنه إضفاء الحماية على أعمال هؤلاء الأشخاص العاملين بتلك المؤسسات، حيث أن من شأن ذلك خلق قدر من الهيبة على عمل هؤلاء العاملين فضلاً عن بثّ قدر من الاحترام والتقدير لدى المتعاملين معهم، كما أنه يبرز في المقابل توجه الدولة الداعم إلى تشجيع القطاع الخاص على العمل العام الخيري بالتعاون مع الدولة وهو ما يحقق التكافل الاجتماعي في المجتمع مما ينعكس أخيراً على رفاهية المواطن واستقرار الوطن.

^{١٧١} انظر المادة (١٦٩) من القانون رقم (١٩٦٠/١٦) المعدل بموجب القانون رقم (٢٠١١/٨).
^{١٧٢} المادة (١٥٤) من المرسوم السلطاني رقم ٧٤/٧ بإصدار قانون الجزاء العُماني والمعدلة بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/٧٢.

متى كان ما تقدم، وكان من التشريعات الجنائية من تأخذ بمبدأ ذاتية قانون العقوبات بصفة جزئية غير مطلقة على النحو السالف بيانه لدى كل من المشرعين الأردني والعُماني، بحيث لا تفرد تعريفاً صريحاً للموظف العام وإنما يتجه هؤلاء المشرعون إلى تعداد مجموعة من الطوائف على سبيل الحصر لمن يرى الشارع الجنائي انطباق صفة الموظف العام عليهم، ومن ثم تسري في هذا الخصوص أحكام القانون الجنائي^{١٧٣}.

وأياً كان موقف المشرع من الأخذ بمبدأ ذاتية قانون العقوبات سواء قرر اعتناق أحكامه كلياً أو جزئياً، فإن مدلول الموظف العام في ظل القانون الجنائي ينبغي أن يكون على قدر من التوسع عن نظيره في القانون الإداري، وذلك حتى يتسنى لهذا المدلول الوارد في القانون الجنائي استيعاب الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها هذا القانون^{١٧٤}.

وقد أخذ كل من المشرعين الجنائيين السعودي والبحريني بهذه الصورة "الوسطية" لمبدأ ذاتية قانون العقوبات، فلم يُحل أي منهما صراحة أو ضمناً في شأن تفسير مصطلح الموظف العام الوارد بين نصوص القانون الجنائي إلى القانون الإداري، كما لم يوردا تعريفاً موحداً للموظف العام في قانون العقوبات وارتأى كلاهما تعداد عدة طوائف لفئات من الأشخاص تنطبق عليهم صفة الموظف العام متى ما كان منتزعا لإحدى تلك الطوائف التي عددها القانون.

ويتجلى موقف المشرع الجنائي البحريني من اعتناق مبدأ ذاتية قانون العقوبات بصورة جزئية بكل وضوح من خلال استقراء المواد (١٠٧) و (١٠٨) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات.

^{١٧٣} راجع د. أحمد طه خلف الله، مرجع سابق، ٢٤١.
^{١٧٤} راجع د. أحمد طه خلف الله، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

حيث عدت المادة (١٠٧) فئات الأشخاص الذين يسري عليهم حكم الموظف العام^{١٧٥} المعدلة بموجب القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٨ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦، بأن أوردت تباعاً حكماً مفاده أنه يستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة العامة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر طوعية أو جبراً، ولا يحول انتهاء الوظيفة أو الخدمة دون تطبيق أحكام القانون متى وقع العمل أثناء توافر الصفة، وهو ما يشير صراحة إلى عدم رغبة المشرع الجنائي البحريني في الإحالة إلى تعريف الموظف العام في القانون الإداري ولا الأخذ بعناصره المتعارف عليها وهو ما يستفاد من نصه على انطباق صفة الموظف العام على الأشخاص الذين يعملون بصفة مؤقتة لدى الدولة، فضلاً عن المكلفين بخدمة عامة وبغير أجر، بل وحتى استمرار تلك الصفة بحق الشخص بعد انتهاء علاقة الموظف بالعمل وهي أمور استبعدتها القانون الإداري من نطاق التعريف الإداري للموظف العام. وأخيراً فإن المادة (١٠٨) من ذات القانون قد تطرقت إلى تعريف المكلفين بخدمة عامة والأحكام المتعلقة بهم^{١٧٦}.

ويلاحظ من خلال تمحيص النظر في مسميات الطوائف التي اعتبرها الشارع الجنائي البحريني مقياساً لمن يمكن منحهم صفة الموظف العام في نظر القانون الجنائي، أن هذه القائمة التشريعية قد اشتملت على فئات لا يعتبرها القانون الإداري من عداد الموظفين العموميين، إلا أن المشرع الجنائي قد قرر إسباغ هذه الصفة عليهم، كأفراد القوات المسلحة وأعضاء المجالس والوحدات التي لها صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين، إضافة إلى الأشخاص المفوضين من السلطات العامة للقيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المندوب لهم، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون وسائر

^{١٧٥} تنص المادة (١٠٧) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات على أنه ((يقصد بالموظف العام في حكم هذا القانون:

- ١ - القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية.
- ٢ - أفراد القوات المسلحة.
- ٣ - أعضاء المجالس والوحدات التي لها صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.
- ٤ - كل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المندوب له.
- ٥ - رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها.
- ٦ - رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون وسائر العاملين في الشركات وفي أية كيانات أخرى مهما كانت طبيعتها، شريطة أن تكون تلك الجهات مملوكة بالكامل للدولة أو لإحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها ويستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر طوعية أو جبراً. ولا يحول انتهاء الوظيفة أو الخدمة دون تطبيق أحكام هذا القانون متى وقع العمل أثناء توافر الصفة)).

^{١٧٦} تنص المادة (١٠٨) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ على أنه ((بعد مكلفاً بخدمة عامة في حكم هذا القانون كل من لا يدخل في الفئات المنصوص عليها في المادة السابقة ويقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر إليه من موظف عام يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة للعمل المكلف به)).

العاملين في الشركات وفي أية كيانات أخرى مهما كانت طبيعتها، شريطة أن تكون تلك الجهات مملوكة بالكامل للدولة أو لإحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها، وهو ما يؤكد حقيقة أن المدلول الجنائي للموظف العام في ظل القانون البحريني يعتبر أكثر اتساعاً من نظيره الإداري في هذا الصدد^{١٧٧}.

ويتعين الإشارة إلى أنه وإن كانت المادة (١٠٧) من قانون العقوبات تشكل الأصل العام في إطار تناول المشرع الجنائي لموضوع تعريف الموظف العام عبر قانون العقوبات، إلا أن ذات المشرع وفي بعض الأحيان قد يقرر في ذات القانون استثناءً وضع حكم خاص في اعتبار شخص ما موظفاً عاماً في حالة محددة، على النحو الذي قرره المشرع البحريني في المادة (١٤٦) من قانون العقوبات، إذ اعتبر في تطبيق أحكام الفصل الخاص بالجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي الشخص موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة ولو لم يحصل على الأوراق أو الوثائق أو الأسرار أثناء تأدية وظيفته أو خدمته أو بسببها، وكذلك من زالت عنه الصفة الوظيفية قبل ارتكاب الجريمة سواء كان قد حصل على الأوراق أو الوثائق أو الأسرار أثناء قيام الصفة أو بعد انتهائها، وهو ما سنأتي إلى شرحه وبيانه تفصيلاً عند تناول موضوعات الباب الثاني من هذه الدراسة.^{١٧٨}

ولما كان تعريف القانون الإداري للموظف العام لا يكفي النظام الجنائي في مجال الجرائم المتصلة بالوظيفة العامة^{١٧٩}، الأمر الذي حدا بالمنظم السعودي أن قرر هو الآخر أفراد قدر من الخصوصية على أحكام قانونه الجنائي بأن اتجهت إرادته إلى عدم العودة إلى تعريف القانون الإداري للموظف لتطبيقه على مسائل المواد الجنائية فيما يتعلق بنظام مكافحة الرشوة السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٦ في المادة (٨) منه على كتلة الطوائف التي يندرج تحتها مدلول الموظفين العموميين في موقف مشابه لنص المادة (١٠٧) التي جاء المشرع البحريني في قانون العقوبات على النحو السالف بيانه وإن كان قد اختلف مضمون تلك الطوائف بين كلا التشريعين.

^{١٧٧} راجع المادة (١٠٧) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات.

^{١٧٨} راجع المادة (١٤٦) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات.

^{١٧٩} راجع د. خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص ٢٢.

ويلاحظ من خلال استقراء عبارات المادة (٨) من نظام مكافحة الرشوة السعودي المذكور بأنه اتفق مع المشرع البحريني في النص على اعتبار العاملين لدى مؤسسات الدولة العامة بصفة مؤقتة، والمكلفين بخدمة عامة موظفين عموميين وهو ما يتعارض مع المفهوم الإداري للموظف العام، إلا أنه يمكن القول أن المنظم الجنائي السعودي قد بدى أكثر اتساعاً في مدلوله الجنائي للموظف العام بالمقارنة بشقيقه البحريني، فقد جاءت المادة (٨) سائلة الذكر من نظام مكافحة الرشوة السعودي بعدد من الطوائف تعبر عن بعض فئات الموظفين العموميين لم يأت بها المشرع البحريني، كالنص على اعتبار المحكمين والخبراء المعيّنين من الحكومة أو الهيئات القضائية موظفين عموميين، فضلاً عن اعتبار كافة العاملين لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تلك التي تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات التي تساهم الحكومة في رأسمالها ابتداء من أعضاء مجالس إدارتها تلك الشركات إلى أدنى عامل بها^{١٨٠}.

بل وقد ارتأى المقنن الجنائي السعودي الذهاب إلى أبعد من ذلك في شأن التعريف الجنائي للموظف العام فاعتبر كافة العاملين في المؤسسات الفردية التي تزاوّل الأعمال المصرفية موظفين عموميين في نظر القانون الجنائي السعودي، وهو ما يمثل قمة مظاهر التوسع في مضامين مدلول الموظف العام، ذلك أنه من المعلوم بمكان أن المؤسسات الفردية المنخرطة في العمل المصرفي تعتبر وبلا شك ممثلاً محسوباً على القطاع الخاص بل وتلعب تلك المؤسسات عنصراً فعالاً في ازدهاره، ومن ثم يكون في اعتبار العاملين في تلك المؤسسات موظفين عموميين توسعاً مبالغاً فيه من المنظم السعودي، لعل يمكن تفسيره برغبة المشرع المذكور في إضفاء نوع من الحماية على العمل المصرفي الذي بما لا ريب

^{١٨٠} تنص المادة الثامنة من نظام مكافحة الرشوة السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٦) بتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩ هـ على أنه ((يعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام:

١- كل من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.
٢- المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة أو أية هيئة لها اختصاص قضائي.
٣- كل مكلف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة.
٤- كل من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تقوم بمباشرة خدمة عامة وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات التي تساهم الحكومة في رأسمالها والشركات أو المؤسسات الفردية التي تزاوّل الأعمال المصرفية.
٥- رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة)).

فيه يعد استقراره عاملاً مهماً في تنشيط الاقتصاد الوطني بشكل عام وثبات قيمة العملة الوطنية أمام السوق الدولية بشكل خاص.

ويؤيد الباحث المسلك الوسطي لكل من المشرعين البحريني والسعودي من مبدأ ذاتية القانون الجنائي، ذلك أن في تجاهل الإشارة كلية إلى ثمة ما يشير إلى ماهية الموظف العام من زاوية القانون الجنائي في متن القوانين الجنائية ومن ثم الرجوع في شأن مدلول الموظف العام إلى التعريف التقليدي المستقر عليه في القانون الإداري يعد غير كافٍ لتحقيق الأهداف التشريعية والمجتمعية التي ترمي لها قوانين العقوبات.

كما أن في النص الصريح على تعريف محدد للموظف العام في القانون الجنائي ليسري على كافة الأحكام الخاصة بالموظف العام أينما وردت في قانون العقوبات من شأنه خلق نوع من التضارب في التأويل والتفسير بين أحكام القضاء فيما بينها والفقهاء كذلك في شأن تحديد من ينطبق عليهم التعريف الجنائي للموظف العام الوارد بالقانون، الأمر الذي يكون فيه تعداد المشرع الجنائي لمجموعة من الطوائف على سبيل الحصر والتي ينسحب على أفرادها وصف الموظفين العموميين دون غيرهم في متن القانون الجنائي يعد بمثابة الخيار التشريعي الأمثل في إطار المعالجة التشريعية لمفهوم الموظف العام جنائياً، كما أن من شأن ذلك أن يحد من اختلاف الفقهاء والقضاء حول تحديد من ينطبق عليهم هذا الوصف، كون أن المشرع قد تكفل ببيانهم وتعدادهم حصراً بشكل مسبق، ليضحي بذلك دور الفقهاء والقضاء منحصراً في شرح المفهوم والمعني بكل طائفة حددها المشرع والشروط اللازم توافرها في الشخص حتى ينطبق عليه وصف الموظف العام استناداً للتصنيف التشريعي بشأن الطوائف التي نص عليها القانون في هذا الشأن.

وحري بنا الإشارة في هذا المقام، استكمالاً لما قد سبق وأن بدأنا الحديث عنه بشأن موقف التشريعات من مبدأ ذاتية القانون الجنائي إلى أن اعتناق البعض منهم كالمشرع البحريني والمنظم السعودي إلى مبدأ ذاتية القانون الجنائي بصورة جزئية والذي نؤيده على النحو السالف ذكره، قد أدى إلى خلاف في التفسير بين أوساط الفقهاء الجنائي حول تعريف الموظف العام من الناحية الجنائية، خاصة في ظل إجماع المشرع عن إيراد تعريف محدد للموظف العام في قانون العقوبات واكتفائه بتعداد فئات الأشخاص

الذين ينطبق عليهم وصف الموظف العام جنائياً، الأمر الذي أدى إلى تضارب بشأن تفسير هذا السكوت من الشارع الجنائي بشأن تعريف الموظف العام، فذهب جانب من الفقه إلى تفسير هذا السكوت على أنه إشارة من المشرع الجنائي للأخذ بمدلول الموظف العام في القانون الإداري وذلك في إطار تطبيقه على الطوائف الموظفين العموميين الذين حددهم القانون الجنائي، بينما ذهب اتجاه آخر من الفقه-نؤيده- إلى أن إغفال المشرع الجنائي عن وضع تعريف محدد للموظف العام في متن قانون العقوبات وتفضيله تعداد عدد من الطوائف ليسري عليها مدلول الموظف العام جنائياً، لا يعني حتماً الرجوع إلى التعريف الإداري للموظف العام، وإنما الأخذ بمعيار موضوعي في تعريف الموظف العام فيعتبرونه كل شخص يمارس نشاطاً عاماً باسم الدولة، وهو ما يعد كافياً لانتطابق أحكام قانون العقوبات على ذلك الشخص^{١٨١}.

ويرى الباحث في هذا المقام أنه وإن كان لكل اتجاه وجهته وحججه وأسانيده من مسألة تعريف الموظف العام من زاوية القانون الجنائي، إلا أننا نميل أكثر إلى تأييد فكر الاتجاه الثاني في هذا الشأن من منطلق الإيمان بأن لكل فرع من فروع القانون خصوصيته واستقلاليته وأهدافه الخاصة التي يسعى إلى تحقيقها، فضلاً عن وجود ثمة مصالح يسعى إلى حمايتها، ولما كان القانون الجنائي قانون تمتاز أحكامه حتماً بالاستقلالية والخصوصية عن باقي فروع القوانين الأخرى، فكان لازماً وبناءً على ما تقدم أن تكون له "شخصيته" المستقلة إزاء الكثير من المفاهيم والمصطلحات والموضوعات المشتركة بينه وبين فروع القانون الأخرى، على النحو الذي يحقق الهدف من وراء نص المشرع على أحكام التجريم

^{١٨١} يرى الفريق الأول من الفقه ويؤيده د. أحمد كامل سلامة، د. أحمد رفعت خفاجي، د. نبيل مدحت سالم، د. حسن المرصفاوي، د. عبدالمهيمن بكر، أنه لما كان المشرع الجنائي قد نص على مصطلح الموظف العام وحده في بعض الجرائم، وأنه في الحين الآخر قد توسع في بيان مدلوله بأن نص على طوائف أخرى اعتبرها في حكم الموظفين العموميين، من ثم فإنه يتعين أن يتم تسمية الموظف الذي يذكره المشرع في جرائم محددة بالموظف العام "الدقيق"، أما طوائف الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف الموظف العام في عموم الجرائم أطلقوا عليه مفهوم الموظف "الحكمي"، وسواء كان الموظف دقيقاً أم حكماً فإنه يتعين الرجوع إلى تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء الإداريين لتطبيقه في المجال الجنائي في كل الأحوال في حال لم يرد في قانون العقوبات تعريف للموظف العام، فهذا الاتجاه وإن كان قد سائر المنهج الذي اتبعه المشرع الجنائي في تعريفه للموظف العام، إلا أنه يؤخذ عليه أنه يعصف بفكرة ذاتية قانون العقوبات واستقلاله ويهملها كلية. أما الفريق الثاني من الفقه ويؤيده د. مأمون سلامة، د. اسحاق إبراهيم منصور، د. محمود نجيب حسني، د. حامد راشد، فيرون بأن التعريف الضيق للموظف العام في ظل القانون الإداري قاصر عن توفير الحماية الجنائية للمصالح التي يحميها قانون العقوبات، وأن العناصر التي يتكون منها التعريف الإداري لا تشكل أهمية في نظر المشرع الجنائي الذي تقوم فكرته على وجوب توفير الحماية للوظيفة العامة وتوفير النزاهة للقائمين عليها حتى تتوافر الثقة لدى عموم الجمهور في حياد الدولة، ومن ثم فلا صلة للقانون الجنائي بالعلاقة التي تربط الموظف بالدولة طالما أنه بات أمام الجمهور عاملاً باسم الدولة وممثلاً عنها، كما أنه لا أهمية لكون العمل الذي يؤديه دائماً أو مؤقتاً، وإن كان بحسب لهذا الاتجاه رغبته في كفالة الحماية للوظيفة العامة وبت ثقة الجمهور من المتعاملين مع الموظف العام، فإنه يؤخذ عليه بأنه يتجاهل كلية الجوانب العضوية والشكلية التي يتعين توافرها في الموظف العام، كما أن في اشتراطه ممارسة الموظف نشاطاً باسم الدولة خروج العاملين في المؤسسات الاقتصادية التي تساهم فيها الدولة من طائفة الموظفين العموميين لكون هذه الشركات لا تدار عن طريق الدولة وإنما عن طريق مجالس إدارتها.

نحيل في شأن الاطلاع تفصيلاً على ما تقدم إلى د. أحمد طه خلف الله، مرجع سابق، ص ٣٥٦ وما بعدها.

والعقاب بشأنها، مع ضرورة أن تحاط هذه الذاتية والاستقلالية بسياج من الحماية والتقدير بعدم التفريط في ماهيتها وعناصرها، مع الاتفاق في القول بالرجوع إلى القانون الإداري في تعريفه للموظف العام في حال سكت المشرع الجنائي كلياً سواء بعدم نصه على تعريف محدد للموظف العام أو من خلال عدم تعداده لثمة طوائف ينسحب على من ينتمي إليها مفهوم الموظف العام، وهو ما يعني حالة عدم اعتناق المشرع لمبدأ ذاتية القانون الجنائي، عندئذ فحسب يكون تعريف القانون الإداري للموظف العام هو الواجب التطبيق على أحكام الموظف العام في القانون الجنائي.

ويخلص الباحث مما تقدم جميعه، بأن نظرة الشارع الجنائي للوظيفة العامة والموظف العام هي نظرة وقائية لتلك الوظيفة العامة من الدرجة الأولى تستهدف حمايتها من أيادي كل من تسول له نفسه العبث بها سواء كان هؤلاء من شاغليها أو كانوا ممن يتعاملون معها، وتعد هذه الرسالة جلية من خلال إمعان النظر في النصوص التجريبية والعقابية التي تشدد تارة العقوبات في بعض الجرائم في حال كان مرتكبها موظفاً عاماً أو في حال وقعت على الموظف العام أو على الوظيفة العامة ذاتها، حيث تارة تتجه فلسفة المشرع إلى جعل الأفعال التي تشكل جرائم كنتيجة لأداء الموظف العام لواجبه سبباً من أسباب الإباحة، كما أن في إمساك المشرع الجنائي يده عن إيراد تعريف دقيق للموظف العام والاستعاضة بذلك بتعداد مجموعة من الطوائف لمن ينطبق عليهم هذا المفهوم من شأنه خلق مفهوم واسع للموظف العام وهو ما يعكس رؤية المشرع الجنائي وفلسفته من عدم الاقتصار في تحديد مفهوم الموظف العام على المفهوم الإداري الضيق الذي لا يغني ولا يضمن من جوع في مجال القانون الجنائي خاصة في إطار تنظيم الحماية الجنائية للوظيفة العامة، حيث إن للقانون الجنائي ذاتية وخصوصية في هذا المجال.

واستناداً لما سلف يمكن القول من ثم بأن المشرع الجنائي لا يولي اهتماماً لمدى قانونية العلاقة بين الموظف العام والدولة ولا أهمية يوليها كذلك لطبيعة العمل الذي يقوم به الموظف العام سواء كان بأجر كان أو بدون أجر طوعية كان أو كراهية، المهم في عين المشرع الجنائي هو حماية الوظيفة العامة بحماية الموظف من الاعتداء عليه، فضلاً عن حرص الشارع الجنائي بإضفاء قدر من السمو عليها-الوظيفة العامة- في عين جمهور المتعاملين معها، فالموظف العام في عين القانون الجنائي

هو كل شخص ظهر أمام العامة ممارساً لنشاط أحد المرافق التي تديرها الدولة، فإذا ما صدر عن هذا الشخص سلوكاً يخل بقيمة الوظيفة العامة ويهز ثقة المتعاملين معها بها، وجب اعتبار هذا الشخص موظفاً عاماً وأخذته تبعاً بالعقاب المقرر استناداً لهذه الصفة، وإلا فقدت أحكام القانون الجنائي قيمتها، وفقدت الوظيفة العامة من بعده هيبتها، وانعدمت ثقة الأفراد فيها حال قررنا الأخذ بأفكار الاتجاه الأول في المسألة والمنادي بالتوقف والرجوع إلى تطبيق عناصر تعريف القانون الإداري للموظف العام على مسائل القانون الجنائي، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى إفلات الكثير من العابثين بشرف الوظيفة العامة من تحت طائلة المسؤولية والعقاب، من ثم كان لازماً أن تكون للقانون الجنائي شخصيته ومفاهيمه بل وتفسيراته الخاصة بشأن مفهوم الموظف العام حتى يحقق أهدافه المنشودة المتمثلة في كفالة الحماية القانونية اللازمة للمجتمع والدولة والأفراد على السواء.

وعليه ولما تقدم جميعه، فإنه يمكننا تعريف الموظف العام من زاوية القانون الجنائي بأنه كل شخص معين أو مكلف من قبل السلطة المختصة بالدولة يظهر أمام الجمهور على هيئة الممارس لأي نشاط لمصلحة الدولة بتكليف منها، سواء كان هذا النشاط يندرج ضمن أنشطة أحد المرافق العامة أو أحد المؤسسات الخاصة التي تساهم فيها الدولة بنسبة من رأس المال أو العمل، وسواء كان يمارس ذلك العمل بأجر أو بدون أجر، لفترة دائمة أم مؤقتة.

المبحث الثالث

المسؤولون عن حماية معلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن

تمهيد وتقسيم

بعد أن استعرضنا في المبحثين السابقين المقصود بالموظف العام في نظر كل من القانونين الإداري والجنائي كتمهيد كان الغرض منه التعريف بماهية أول وأهم طائفة من طوائف البشر المنوط بهم حماية معلومات ووثائق الدولة، وسواء نظرنا إلى الموظف العام من زاوية القانون الإداري أو نظرنا إليه بعين القانون الجنائي يبقى الموظف العام هو حيز الزاوية دائماً كلما حان وقت الحديث عن معلومات ووثائق الدولة، إذ يعد المكلف بحمايتها باعتباره الأمين عليها، ومن هذا المنطلق يعد أول من تلوح إليه أصابع الاتهام في حال حلّ الضرر بتلك المعلومات والوثائق.

متى كان ما تقدم، وكان في تزايد وتشعب نشاط الدولة بتوغلها إلى ميادين شتى، فضلاً عن تعاظم اهتمام الحكومات بأهمية كفالة أكبر قدر من الحماية لمعلومات الدولة ووثائقها لما تمثله تلك المعلومات والوثائق من عصب ترتكز عليه في إتمام مصالحها، فضلاً عن كونها أساس تستند إليه في تحقيق استقرارها وبقاء كيانها، الأمر الذي أدى حتماً إلى نتيجة مفادها أن توسعت دائرة المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة، إذ لم يعد من الكافي اعتبار الموظف العام هو المكلف الوحيد بحماية معلومات الدولة ووثائقها حتى نكون بصدد الحماية التامة لهما، وإنما اتجهت التشريعات المعنية بتنظيم أحكام أسرار ووثائق الدولة إلى تكليف عدة فئات بمسؤولية حماية معلومات الدولة ورتبت ليس فقط على الموظف العام جزاء عن الإخلال بالتزامه بصيانة هذه المعلومات والوثائق، وإنما مدت يد العقاب إلى كل شخص حدده القانون وأناط إليه مهمة حماية معلومات ووثائق الدولة.

وفي هذا المبحث نتعرف على مسؤولية أصحاب المهن المعاونة عن عدم المحافظة على معلومات ووثائق الدولة، ثم نتطرق إلى موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة من المكلفون بحماية معلومات الدولة ووثائقها، وذلك في مطلبين، على النحو التالي:

المطلب الأول: مسؤولية أصحاب المهن المعاونة عن عدم المحافظة على معلومات ووثائق الدولة.

المطلب الثاني: موقف التشريعات المقارنة من المكلفون بحماية معلومات ووثائق الدولة.

المطلب الأول

مسؤولية أصحاب المهن المعاونة عن عدم المحافظة على معلومات ووثائق الدولة

إن التساؤلات بشأن الخاضعين لتكليف حماية معلومات ووثائق الدولة عديدة وكثيرة وتكاد لا تقف عند الحد الذي أثناه، حيث يعد من أهم التساؤلات التي تحظى باهتمام الباحثين والدارسين والمهتمين في هذا الشأن، تساؤل هام حول مدى خضوع موظفي السكرتارية والسائقين والطباخين وعمال النظافة والمرافقين للشخصيات المهمة لأحكام المسؤولية الجنائية عن الإخلال بواجب حماية ما قد يصل إلى حيازتهم وعلمهم من معلومات ووثائق تخص الدولة.

ونود في هذا الصدد الإشارة إلى أنه هذه الفئة من الموظفين قد تار بشأنها خلاف فقهي وقضائي في مصر وفرنسا حول مدى التزامهم بكتمان السر المهني، أي في نطاق في عملهم في عموم المهن، فذهب فريق من القضاء والفقه إلى القول بعدم مسؤوليتهم حال إفشائهم ما قد يؤتمنون عليه من أسرار تصل إلى علمهم بسبب وظيفتهم على سند من القول بأن في إخضاعهم للمسؤولية توسيع لدائرة الأشخاص الذين يجوز لهم الامتناع عن الشهادة أمام المحاكم عن ما يصل إلى علمهم بسبب وظائفهم من وقائع، وهو ما يعطل سير العمل الاعتيادي لوظيفة القضاء، إضافة إلى أن معنى الاضطرار إلى

إيداع السر لا يظهر مع هؤلاء الأشخاص مثل ما يظهر في حالة أرباب الصناعات والوظائف العامة، حيث أن للمخدوم حرية اختيار الشخص الذي يأتمنه على أسرار^{١٨٢}.

في حين ذهب فريق آخر إلى العكس مما سبق -نؤيده- قاده بعض الفقه المصري إلى القول بوجود التفرقة ابتداءً بين الثقة الضرورية والثقة التي لا لزوم لها، فلما كان المحامي على سبيل المثال موضع ثقة بالضرورة بحكم مهنته، فكذا الأمر سكرتيه الخاص، لأن ظروف عمله تجعله يعلم بأمور تخص مصلحة المخدوم وربما انصبت هذه الأمور على ما هو يعد سراً سواء للمخدوم -المحامي- أو الموكل، ومن ثم فيلتزم بالسر أي شخص يستعين به الطبيب أو المحامي عرضاً، وهو ما يستلزم معه إثارة مسؤولية هؤلاء المعاونين الجنائية والمدنية عن إفشائهم للأسرار المهنية التي أوتمنوا عليها بحكم وظائفهم، وقد أخذت بهذا الرأي طائفة من المحاكم الفرنسية.^{١٨٣}

إلا أن الأمر لا يمكن التسليم به عند هذا الحد في إطار التزام الموظف العامل في أجهزة الدولة بكتمان ما يصل إلى علمه من معلومات وما يقع تحت يده من وثائق تابعة للدولة أوتمن عليها لأغراض وأهداف تتعلق بالمصلحة العامة، حيث لا يؤيد الباحث انطباق الرأي الراجح المنادي بعدم التزام هذه الفئة من العاملين لدى الدولة بكتمان ما يصل إلى علمهم من أسرار تخص وظائفهم استناداً للأسانيد سالف الإشارة إليها لا سيما إذا تعلق الأمر بعملهم لدى إحدى وحدات أو أجهزة الدولة السيادية منها، إذ عندئذ تتعاضد درجة أهمية التزام الموظف العام وكذلك العاملين والمستخدمين لدى الدولة ولو لم يكونوا عاملين تحت أحكام الوظيفة العامة بكتمان المعلومات والوثائق العامة وحمايتها على النحو المقرر في ضوء القوانين واللوائح والتعليمات الداخلية الخاصة بكل جهة إدارية.

ويرى الباحث أهمية خضوع جميع العاملين لمصلحة الدولة سواء كانوا موظفين عموميين أو مستخدمين لديها بموجب عقود، وسواء كان عملهم لدى الدولة دائماً أو مؤقتاً، لواجب المحافظة والكتمان لكل المعلومات والوثائق العامة التي تصل إلى علمهم أو حيازتهم بسبب طبيعة وظائفهم التي تقتضي بطبيعة الحال هذا العلم أو ذلك الاطلاع، ومن ثم خضوعهم لأحكام المسؤولية الجنائية حال ارتكابهم

^{١٨٢} راجع د. أحمد كمال سلامة، الحماية الجنائية للأسرار المهنية في التشريع المصري المقارن، رسالة دكتوراة، ١٩٨٢، ص ١٦٣ وما بعدها

^{١٨٣} راجع د. أحمد كمال سلامة، المرجع نفسه، ص ١٦٣.

لجريمة الإفشاء أو أي جريمة أخرى تخل بالواجب المقرر عليهم بحماية هذه الطائفة الهامة من المعلومات والوثائق، وذلك لما في القول بخضوع البعض من العاملين في الدولة لأحكام المسؤولية الجنائية المقررة بموجب التشريعات الخاصة بحماية معلومات ووثائق الدولة عن اقتراف أحد الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة، وإعفاء البعض الآخر من هذه المسؤولية تضيق لنطاق الحماية الجنائية المنصبة على تلك الطائفة الهامة من الوثائق والمعلومات التي قد تصل أهمية البعض منها إلى حد التأثير على أمن الدولة وسلامة كيائها، حيث قد يترتب على إعفاء ما يطلق عليهم " معاونو الوظيفة العامة" من المرافقين والمراسلين والسكرتاريين والسائقين من واجب الكتمان والحماية لما يقع تحت أيدهم من وثائق سرية تخص الدولة إمكان إفلات الرؤساء أنفسهم من عاتق المسؤولية حال إخلالهم بالواجب القانوني المقرر عليهم بالحماية، وذلك عبر إلصاق التقصير في هذا الجانب وتحمل المسؤولية لهؤلاء المعاونين بغية الإفلات من العقاب، الأمر الذي يترتب بناء عليه الإخلال بالثقة العامة المفترضة في كفاءة العاملين تحت لواء الوظيفة العامة وهو ما تتأذى معها لعدالة أشد الإيذاء، كما قد يستتبع إخلال هؤلاء المعاونين الذين تقتضي طبيعة أعمالهم حمل وحياسة والاطلاع على معلومات ووثائق شديدة السرية لواجب الحماية إمكان تعريض أمن البلاد الداخلي والخارجي لأخطار قد لا يحمد عقابها، فالمراسل المكلف بتوصيل وثائق مهمة كالمحضر الأسبوعي لجلسة مجلس الوزراء للجهات السيادية في الدولة قبل انعقاد موعد انعقاد الجلسة بأيام، إذا ما أفشى للعامة أو أتلف هذا المحضر كيف لا يكون مسئولاً عن ذلك السلوك أمام القانون، والذي يعد إخلالاً جسيماً قد تترتب عليه أضرار وخيمة بحق الدولة.

ومن ثم كان من الواجب خضوع جميع العاملين والمستخدمين للدولة أياً كان مساهمهم الوظيفي وأياً كانت رابطتهم الوظيفية بها لواجب الالتزام بحماية معلومات ووثائق الدولة باعتباره واجب وطني قبل أن يضحى التزاماً قانونياً تقرره التشريعات واللوائح والتعليمات الإدارية مقرر على كل فرد ولو لم تكن تربطه صلة وظيفية بالدولة لكون هذه الوثائق والمعلومات العامة بمثابة الثروات والموارد التابعة للدولة التي يتعين على كل فرد يعيش تحت كنفها أن يحافظ عليها، وهو أمر يتعين على الدولة النص والإشارة إليه في متن دستورها، فضلاً عن إدراجه في متن التشريعات المعنية بتنظيم الأحكام الخاصة بمعلومات ووثائق الدولة.

المطلب الثاني

موقف التشريعات المقارنة من المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة

قبل أن نسدل الستار على موضوعات هذا المبحث، ينبغي أن نستعرض موقف التشريعات المقارنة من تحديد المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة، كونها تباينت في مواقفها فلم تكن على موقف واحد من تحديد فئات الأشخاص المكلفة بهذه المهمة الوطنية الكبيرة، ولعل هذا ما يعكس حقيقة اختلاف التشريعات من موقفها إزاء التوسيع أو التضييق من نطاق المسؤولية الجنائية الناشئة عن المساس بمعلومات ووثائق الدولة.

وإعمالاً لما تقدم، فقد تطرق المشرع البحريني صراحة بمتن القانون إلى المكلفين بحماية معلومات الدولة ووثائقها، حيث ارتأى في المادة الأولى من القانون أن يطلق على المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة لفظ "المسؤول" ذلك أنه رتب على إخلاله بأوجه الحماية المقررة للمعلومات والوثائق الخاصة بالدولة عبر اعتراف أي من الأفعال التي حددها القانون، حتمية خضوعه لأحكام المسؤولية الجنائية المقررة حسب الجرم المرتكب بحق تلك المعلومات والوثائق.

وباستقراء موقف المشرع البحريني في هذا الصدد، يتضح من خلال التمهيص في مفردات تعريف المسؤول المشار إليه بالمادة الأولى من القانون المعني بحماية معلومات ووثائق الدولة سالف الذكر يتضح بأنه أخذ بالمفهوم الجنائي للموظف العام في إطار إشارته للموظف العام كأول المسؤولين عن حماية معلومات ووثائق الدولة.

حيث أحال في إطار تعريفه للموظف العام بمتن قانون حماية معلومات ووثائق الدولة إلى مدلوله الجنائي المنصوص عليه بالمادتين من (١٠٧) و (١٠٨) من قانون العقوبات البحريني، ولكن المشرع البحريني في ذات الوقت لم يكتف بالموظف العام مسئولاً وحيداً عن حماية معلومات الدولة ووثائقها،

فأرتأى أن يلحق بهم العاملون في الجهات التي تسهم الدولة في إدارتها، أو تسهم في رأسمالها بنسبة ٥٠%^{١٨٤}.

وهو ما يعد توسعاً منضبطاً ومعقولاً في شأن تحديد المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة بالمقارنة بموقف التشريعات المقارنة في هذا الصدد، وهو ما سنأتي إليه تفصيلاً في قادم الأسطر من هذا البحث^{١٨٥}.

كما يعد مكلفاً ومسئولاً كذلك عن حماية معلومات ووثائق الدولة البحرينية إضافة إلى من ينطبق عليهم وصف الموظف العام حسب المادة (١٠٧) من قانون العقوبات العاملون في الجهات التي تسهم الدولة في إدارتها، أو تسهم في رأسمالها بنسبة ٥٠% استناداً إلى ما ذهب إليه المقنن البحريني في الفقرة (ب) من المادة الأولى من القانون^{١٨٦}، فكل العاملين في تلك الجهات من صغيرهم وحتى المسؤولين بها هم مسئولون أمام القانون حال الإضرار بمعلومات ووثائق الدولة متى ما كانت تلك المعلومات والوثائق قد عهدت إليهم للمحافظة عليها، أو اقتضت طبيعة عملهم الاطلاع عليها لأي سبب أو بأي طريقة كانت.

ويرى الباحث أن اشتراط المشرع البحريني أن يكون العاملون في الشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها بنسبة ٥٠% لهو موقف محمود منه نؤيده، ذلك أن مساهمة الدولة في رأس مال جهة تنتمي إلى القطاع الخاص بحصة مساهمة لا تقل عن النصف يجعل من الدولة شريكاً أساسياً في تلك الجهة الخاصة ومن ثم كان من اللزوم بمكان أن تحظى معلومات ووثائق هذه الجهات بقدر من الحماية بأن

^{١٨٤} تنص المادة الأولى من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((في تطبيق أحكام هذا القانون، يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها، ما لم يقتضي سياق النص خلاف ذلك: (المسئول):

(أ) كل موظف عام أو من في حكمه، طبقاً لنص المادتين (١٠٧) و (١٠٨) من قانون العقوبات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦.

(ب) العاملون في الجهات التي تسهم الدولة في إدارتها، أو تسهم في رأسمالها بنسبة ٥٠% على الأقل)).

^{١٨٥} ينظر صفحة 152 وما بعدها من هذه الرسالة.

^{١٨٦} = يعتبر من الجهات التي تسهم الدولة في إدارتها بمملكة البحرين، مجلس التنمية الاقتصادية وصندوق العمل "تمكين"، والهيئة الوطنية لتنظيم المهن والخدمات الصحية، وهيئة تنظيم سوق العمل، ومصرف البحرين المركزي، وهيئة البحرين للسياحة والمعارض، والهيئة العامة للتأمين الاجتماعي، وهيئة تنظيم الاتصالات، وسوق البحرين للأوراق المالية، وهيئة البحرين للثقافة والآثار.

كما يعتبر من الجهات التي تسهم الدولة في رأس مالها بنسبة ٥٠% على الأقل شركة طيران الخليج، شركة ممتلكات البحرين القابضة، شركة البحرين للاستثمار العقاري (إدامة)، شركة إدارة الأصول (أصول)، شركة ألومنيوم البحرين (ألبا)، شركة أملاك، شركة نفط البحرين (بابكو)، شركة حلبة البحرين الدولية شركة مطار البحرين، بنك الإسكان، شركة غاز البحرين الوطنية، شركة البحرين لمطاحن الدقيق، الشركة العامة للدواجن، شركة أكاديمية الخليج للطيران، شركة تطوير المنطقة الجنوبية، شركة الجنوب للسياحة، شركة طيران الخليج، شركة مزاد، شركة تطوير للبترول، شركة البحرين لتزويد وقود الطائرات (بافكو)، معهد البحرين للؤلؤ والأحجار الكريمة (دانات).

تعامل معاملة المثل على النحو الذي تعامل به المعلومات والوثائق الحكومية المحضة التابعة للأجهزة الإدارية للدولة، ولا تؤيد تحميل العاملين في الجهات الخاصة التي تسهم الدولة في رأس مالها بأقل من ٥٠% على النحو الذي نص عليه كل من المشرعين العماني والسعودي مسؤولية المسائلة عن الإخلال بالتزام حماية معلومات ووثائق الدولة لما يقع تحت أيديهم من معلومات ووثائق، إذ أن مساهمة الدولة بأقل من النصف في رأس مال تلك الشركات يعني غلبة الإدارة والمصلحة للشريك الخاص على الشريك العام، فضلاً عن أن ضالة نسبة مساهمة الدولة في رأس مال الشركات الخاصة عادة ما يكون مؤشراً وانعكاساً لمدى اهتمام الدولة بنشاط هذه الجهة الخاصة، الأمر الذي يترتب عليه فقدان المعلومات والوثائق التابعة لتلك الجهات صفة العمومية التي تنسحب إليها الحماية المقررة بموجب التشريعات المعنية بحماية معلومات ووثائق الدولة، وفي نهاية الأمر يمكن القول بأن هذه المسألة نسبية وتتوقف كما سبق وأن أشرنا على توجه الدولة من توسيع أو تضيق دائرة المسؤولية الجنائية عن المساس بمعلومات الدولة ووثائقها.

وبالانتقال إلى موقف المنظم السعودي، يتضح بأنه قد أعطى مدلولاً شديداً الاتساع للموظف العام المكلف بحماية معلومات ووثائق المملكة العربية السعودية، وهذا ما عبرت عنه صراحة المادة الثالثة من نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها والتي نصت على خمس طوائف اعتبرهم المنظم السعودي في حكم الموظف العام، وجعل على عاتقهم مسؤولية حماية وثائق الدولة ورتب عليهم الجزاء الجنائي حال اقترافهم أي سلوك يضر بتلك الوثائق^{١٨٧}.

ويعد من مظاهر توسع المنظم السعودي في تحديده للمكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة السعودية، اعتباره المحكم والخبير اللذين تعينهم الحكومة للفصل أو البت في مسألة ما في المنازعات ذات الطابع الدولي التي تكون الدولة طرفاً فيها في حكم الموظفين العموميين المكلفين بحماية ما قد يصل إلى

^{١٨٧} نصت المادة الثالثة من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بشأن نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها على أنه ((بعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام :

- ١- من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة، سواء أكان من يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.
- ٢- من تكلفه جهة حكومية أو أي سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معنية.
- ٣- من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة المرافق العامة أو تشغيلها أو صيانتها، أو تقوم بمباشرة خدمة عامة وكذلك من يعمل لدى الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها.
- ٤- المحكم أو الخبير الذي تعينه الحكومة أو أي هيئة لها اختصاص قضائي.
- ٥- رؤساء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة (٣) من هذه المادة وأعضاؤها)).

علمهم من معلومات أثناء مباشرتهم للمهمة الموكلة إليهم، وتطبيقاً لذلك فإنه إفشاء الخبر أو المحكم المنتدب لأية مستند مقدم من قبل أطراف النزاع لمن لا صفة له في الاطلاع عليها أو العلم بها، يترتب عليه خضوع ذلك المحكم أو الخبير لأحكام المسؤولية الجنائية عن إفشاء معلومات ووثائق الدولة طالما توافرت الصفة التي اشترطها المنظم السعودي في هذا الصدد، وهو ما يعكس رغبة المنظم في إحاطة المعلومات والوثائق العامة التي قد يطلع عليها المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة بسياج من الحماية، فضلاً عن رغبته بث قدر كبير من الثقة في نفوس الأفراد بشأن مصداقية وأمانة سلطات الدولة بخصوص ما يُعد إليها من معلومات ووثائق تخص الحياة الخاصة للأفراد^{١٨٨}.

إضافة إلى ما تقدم لم يكتف المنظم السعودي في إطار توسعه في بيان وتحديد المكلفين بحماية معلومات الدولة على اعتبار العاملين في الجهات التي تساهم الدولة في رأس مالها بنسبة ما، إضافة إلى الجهات التي تشرف الدولة على إدارتها مسئولين عن حماية معلومات ووثائق الدولة على غرار ما فعل المشرع البحريني، وإنما أضاف علاوة على هذه الفئات العاملين لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة المرافق العامة أو تقوم بتشغيلها أو صيانتها، أو بمباشرة خدمة عامة، كالشركات التي تعهد إليها الدول على سبيل المثال مهمة إنشاء مطارات فيها ومن ثم تمنح امتياز إدارتها وجني الأرباح عنها لمدة معينة على أن تؤول ملكيتها للدول بعد انتهاء تلك المدة، فيعد العاملون بتلك الشركات أو المؤسسات الخاصة في حكم الموظفين العموميين.

حيث اعتبر المنظم السعودي ما يقع في حيازتهم من معلومات ووثائق في حكم المعلومات والوثائق العامة التي يترتب على الإخلال بها خضوع هؤلاء العاملين لأحكام المسؤولية الجنائية عن المساس بمعلومات ووثائق الدولة، على الرغم من إمكانية أن تكون تلك الشركات التي تقوم بإدارة المرافق العامة أو تشغيلها مملوكة بالكامل للقطاع الخاص، وفي هذا توسع شديد من قبل المنظم السعودي في تحديد ما يندرج تحت عداد معلومات ووثائق الدولة سيما في حال ما اعتادت الدولة التوجه إلى التعاقد مع مثل هذه الشركات الخاصة لإدارة أو تشغيل أو صيانة مرافقها العامة، الأمر الذي ستصبح حينها

^{١٨٨} راجع المادة الثالثة من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بشأن نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشاءها.

معلومات ووثائق الدولة هي الأصل والقاعدة لكثرة كمها، والمعلومات والوثائق الخاصة هي الاستثناء، لندرتهها وقلتهها.

ويختلف التشريع السعودي عن شقيقه البحريني في شأن تحديد طوائف المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة في مسألة أساسية مفادها، أن المشرع البحريني اشترط أن تكون نسبة مساهمة الدولة في رأس مال الشركات الخاصة لا تقل عن النصف حتى يمكن اعتبار معلومات ووثائق تلك الجهات تتمتع بصفة العمومية ومن ثم تخضع لحماية المشرع المقررة في إطار تنظيمه لمعلومات ووثائق الدولة، في حين لم يضع المقنن السعودي ثمة شرط مماثل فيما يتعلق بنسبة مساهمة الدولة في الشركات الخاصة وهو ما يعني أن مساهمة الدولة في المملكة العربية السعودية ولو بنسبة قدرها ١% بالمئة في رأس مال إحدى الشركات الخاصة يعد كافياً لاعتبار معلومات ووثائق تلك الشركة في حكم معلومات ووثائق الدولة والعاملين فيها في حكم الموظفين العموميين المكلفين بحماية معلومات الدولة ووثائقها، وهو ما يعد توسعاً مبالغ فيه من المنظم السعودي في هذا الصدد.

أما المشرع العُماني فيكاد يكون تحديده للمكلفون بحماية معلومات ووثائق الدولة مشابهاً إلى حد كبير لموقف المشرع البحريني وإن كان أقل توسعاً منه في هذا الخصوص، إذ أسبغت المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة وصف "الموظف" وعرفته بأنه كل من يشغل وظيفة عامة بإحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، ويعتبر في حكم الموظف أعضاء مجلس عُمان، والعاملون بالأشخاص الاعتبارية الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، والشركات التي تساهم فيها الدولة بنسبة تزيد على ٤٠%^{١٨٩}.

وباستقراء موقف المشرع العُماني في هذا الصدد يتضح بأنه اشترط لاعتبار العاملين في الشركات الخاصة التي تساهم الدولة في رأس مالها أن تكون مساهمتها في تلك الشركات بنسبة لا تقل عن ٤٠% بعكس الشارع البحريني الذي اشترط مساهمة الدولة بنسبة لا تقل عن ٥٠%، وقد سبق وأن

^{١٨٩}راجع المادة (١) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة.

آشرنا أن مقدار نسبة مساهمة الدولة في رأس مال الشركات الخاصة لإسباغ صفة العمومية على معلومات ووثائق تلك الشركات لهي مسألة نسبية تتوقف بشكل رئيسٍ على توجه الدولة من توسيع أو تضيق دائرة المسؤولية الجنائية عن المساس بمعلومات الدولة ووثائقها.

وبكل تأكيد فإن موقف المشرع البحريني يعد أكثر اتساعاً من نظيره العماني في إطار تحديده للمكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة، وذلك بسبب اعتناق المشرع البحريني لمدلول الموظف العام المنصوص عليه بالمادة (١٠٧) من قانون العقوبات والذي تضمن الإشارة إلى مجموعة الكبيرة من الطوائف اعتبرهم المشرع البحريني مكلفون بحماية معلومات ووثائق الدولة.

وأخيراً وبالمرور على موقف المشرع الأردني في شأن تحديده للمكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة، يتضح من خلال التدقيق في مفردات المادة (٢) من القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة أن المشرع الأردني استعمل لفظ "المسئول" على غرار الاصطلاح الذي اعتنقه المشرع البحريني في ذات الصدد، إلا أن مضمونه يختلف كلياً عما أشار إليه البحريني، إذ عرف المشرع الأردني المسئول عن حماية معلومات ووثائق الدولة في المادة (٢) سالفه البيان بأنه " أي وزير أو مدير أو رئيس أو قائد أو موظف تقتضي طبيعة عمله أن يحتفظ أو يطلع على وثائق رسمية أو معلومات عامة يشكل إفشاؤها خطراً على أمن الدولة الداخلي أو الخارجي"^{١٠}.

والواقع أن ما جاء به الشارع الأردني في شأن تحديد المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة يبدو مختلفاً عن توجه كل من المشرعين البحريني والسعودي والعماني في هذا الصدد على النحو السالف بيانه، ويعزى هذا الأمر إلى قدم التشريع الأردني الخاص بتنظيم الأحكام الخاصة بحماية أسرار ووثائق بالمقارنة بباقي التشريعات محل المقارنة بهذه الدراسة والتي صدرت حديثاً مستفيدة من تطور التجارب التشريعية والإدارية في شأن تنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة.

^{١٠} راجع المادة (٢) من القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة.

وعلى أية حال يمكن القول بأن عبارات المشرع الأردني في شأن تحديد المسئول عن حماية معلومات ووثائق الدولة قد اتسمت بالعمومية وعدم الدقة في التحديد، إذا بدت للوهلة الأولى فضفاضة واسعة غير منضبطة التفسير، فكل من عبارات الوزير والمدير والرئيس والقائد، هي في حقيقتها عبارات غير دقيقة لكونها تحمل أكثر من تأويل وأكثر من معنى في ذات الوقت، فالوزير قد يراد به الرئيس الإداري للجهاز الإداري (الوزارة)، كما قد يحمل معنى أولئك المعيّنين في مناصب معينة في الدولة بدرجة وزير، كقضاة المحاكم العليا وبعض السفراء، ومحافظ البنك المركزي في بعض الدول.

كما أن عبارتي (المدير) و(الرئيس) يفتقرا إلى الانضباط في الصياغة، إذ هل يقصد بهما المدير أو الرئيس في الجهاز الإداري لأحد وزارات أو هيئات الدولة؟ أم أنه يمكن أن ينسحب هذا المدلول إلى المدراء والرؤساء في القطاع الخاص لا سيما مع عدم إشارة تعريف المسئول الوارد بالمادة (٢) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة الأردني إلى أي ما يستفاد منه طبيعة الجهات التي يعمل بها هؤلاء الذين أشارت إليهم المادة (٢) سالفه البيان، الأمر الذي يجعل موقف المشرع الأردني من صياغة النص التشريعي المتعلق ببيان المسئولين عن حماية معلومات ووثائق الدولة غير موفقٍ وبحاجة إلى تدخل تشريعي لتعديله وجعله مواكباً لموقف التشريعات المقارنة الحديثة في هذا الصدد.

أضف إلى ما سلف، أنه وبالتمعن في موقف المشرع الأردني من الإشارة إلى عبارات كلاً من الوزير والمدير والرئيس والقائد والموظف على اعتبارهم المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة، يتضح بأن كل هذه المسميات الوظيفية تندرج تحت المفهوم الجنائي الواسع للموظف العام، فما الوزير والمدير والرئيس والموظف إلا موظفون عموميون سواء كانوا في السلك الإداري أو القضائي، كما أن القائد ما هو إلا وصف ينسحب في غالب الأحيان على العاملين في السلك العسكري وهو أيضاً ما ينطبق عليه المفهوم الجنائي للموظف العام في نظر الشارع الأردني، حيث أشارت المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني بأن مفهوم الموظف العام يشمل كل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها^{١٩١}.

^{١٩١} انظر المادة (١٦٩) من القانون رقم (١٩٦٠/١٦) المعدل بموجب القانون رقم (٢٠١١/٨).

ولعل ما دفع المشرع الأردني إلى استخدام هذه الصياغة على النحو الثابت بالمادة (٢) سالفه البيان، يتمثل في اتجاه إرادته إلى تحميل أصحاب المناصب العليا من الوزراء والقادة والمدراء والرؤساء لمسئولية حماية معلومات ووثائق الدولة، حيث تقتضي طبيعة أعمالهم حيازتهم لتلك المعلومات والوثائق أو اطلاعهم عليها أو معرفتهم مضمونها على أقل تقدير السرية منها، خاصة تلك التي يترتب على إفشائها الإضرار بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي، وكأنه إنذار موجه من المشرع لأصحاب المناصب العليا إلى ضرورة اتخاذهم كافة التدابير اللازمة هم ومروءسهم لحماية معلومات ووثائق الدولة، وإلا وقعوا تحت طائلة المسائلة والعقاب.

الباب الثاني

الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن

الفصل الأول: جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

الفصل الثاني: الجرائم الأخرى الماسة بمعلومات ووثائق الدولة

الباب الثاني

الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن

تمهيد وتقسيم

لا ريب أن الحماية الجنائية تعد أحد أبرز وأهم الآليات التي قد تلجأ لها الدولة لفرض سياج من الحماية على مكتسباتها ومصالحها والأمور التي تولي لها اهتماماً كبيراً بشكل عام، وتتبلور هذه الحماية بشكل أساسي في سياسة المشرع من التجريم والعقاب، بحيث يحدد المشرع بدقة معالم التصرفات الماسة بالمصالح الجديرة بالحماية والعناصر التي ينبغي توافرها في تلك التصرفات المؤثمة قانوناً، ومن ثم بيان العقاب المستحق لكل تصرف مؤثم غير مشروع اعتبره المشرع جريمة جنائية يستحق مرتكبها العقاب عليها.

لما كان ما تقدم، وكانت أصول البحث تقتضي ابتداءً قبل الخوض في شرح أركان الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة والعقاب المقرر لكل منها على حده، أن نبين أولاً المقصود بتلك الجرائم بشكل عام، وأن نوضح المصلحة المحمية من وراء تجريم بعض الأفعال والتصرفات التي تتضمن مساساً غير مشروع بمعلومات ووثائق الدولة.

وعليه نعرّف الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة بأنها مجموعة التصرفات الإنسانية التي حظر القانون إتيانها لما فيها من مساس بما في حيازة الدولة من معلومات ووثائق على نحو يضر بأمنها أو مصالحها أو مصالح شعبها، والتي يرتب القانون بشأن مرتكبها الجزاء الجنائي المناسب بالنظر إلى جسامة الفعل المجرّم وحجم الضرر الناتج عنه.

ويتضح من خلال استقراء مفردات التعريف المشار إليه أعلاه، أن المصلحة التي ابتغى المشرع الجنائي حمايتها من وراء تقريره لأحكام المسؤولية الجنائية بشأن التصرفات التي تشكل إخلالاً بواجب المحافظة المنصب على معلومات ووثائق الدولة، تتجسد في رغبة الدولة في كفالة الحماية القانونية اللازمة لما تحتفظ به من معلومات ووثائق تخص مختلف أوجه أنشطتها السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، وسواء أرادت الدولة من وراء تلك الحماية كتمان بعض من هذه المعلومات والوثائق أو عدم إضفاء صفة السرية عليها، وسواء أتاحت للجمهور حق الاطلاع عليها أو أمسكت عنهم هذا الحق، نظراً لما تتمتع به كافة معلومات ووثائق الدولة من قيمة عظيمة ليس فقط للدولة مالكة هذه المعلومات والوثائق التي تركز عليها في الإبقاء على سلامة كيانها، والحفاظ على مكتسباتها ومصالحها فحسب، وإنما كذلك تتمسك بها الدولة في مواجهة الدول الأخرى التي تترصد للدولة صاحبة المعلومات والوثائق فتسعى أجهزتها المخابراتية لتجنيد الأفراد والجواسيس للظفر ولو بالبصيص من تلك المعلومات والوثائق لاستغلالها إما ضد الدولة صاحبة المعلومة أو الوثيقة المسربة أو لمصلحة الدولة الحاصلة على المعلومة أو الوثيقة بأي طريقة أو وسيلة مشروعة كانت أو غير مشروعة لما تمثله معلومات ووثائق الدولة من ركيزة أساسية للدولة، فضلاً عما تمثله من أسلحة تستخدمها الدولة لفضح المؤامرات التي تحاك ضدها ومن ثم تكون المصلحة المحمية من قبل المشرع من وراء تجريمه المساس بمعلومات ووثائق الدولة ليست في حقيقة الأمر بمصلحة واحدة، وإنما هي عدة مصالح تتجلى في حماية مكتسبات الدولة المتعددة والتي تتطلب استمرار الإبقاء على معلوماتها ووثائقها في سياق من الأمن والأمان.

وعلى هذا النحو نستعرض في هذا الباب الجرائم الماسة بهذه الطائفة من المعلومات والوثائق، مقسمين هذا الباب إلى فصلين رئيسيين، الأول نتناول فيه أركان جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة باعتبارها أم الجرائم الماسة بمعلومات الدولة ووثائقها وأشهرها مع بيان ما يتصل بها من أحكام، ومن ثم نتناول في الفصل الثاني من ذات الباب أحكام باقي الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة والمقررة بموجب التشريعات الخاصة المعنية بتنظيم أحكام وثائق ومعلومات الدولة، إضافة إلى الجزاء المقرر على المسؤولين عن حماية تلك المعلومات والوثائق لكل جريمة مقترفة في هذا الخصوص استناداً لنصوص القانون في ظل التشريع البحريني والتشريعات المقارنة محل الدراسة، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

الفصل الثاني: الجرائم الأخرى الماسة بمعلومات ووثائق الدولة

الفصل الأول

جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

تمهيد

تعد جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة المنصوص عليها في كافة التشريعات المقارنة محل الدراسة أحد أشهر وأهم الجرائم التي يمكن أن تتال من معلومات ووثائق الدولة وأكثرها ذيوياً على الإطلاق بل أن بعض التشريعات كالتشريع السعودي اتخذ من مسماها عنواناً للتشريع المعني بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة من الناحية الجنائية في المملكة العربية السعودية، ويُعزى السبب في ذلك إلى سهولة اقتراف ركنها المادي، فضلاً عن قلة الوعي المتوفر لدى المسؤولين في الدولة عن حماية هذه المعلومات والوثائق التي تصل إليهم بسبب وظيفتهم بأهمية صون مقام الوظيفة العامة من شبهات ومظاهر التلاعب والفساد، فضلاً عن قلة الوعي بضرورة الالتزام بواجبهم الوظيفي العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة والمهنة، إضافة إلى انتفاء العلم لدى الغالبية من هؤلاء المسؤولين بوجود نصوص جنائية صادرة عن المشرع تجرم وتعاقب كل موظف عام أو من في حكمه يخل بواجب المحافظة على معلومات ووثائق الدولة سواء أؤتمن عليها أو علم بها بحكم وظيفته.

وغني عن البيان، أن أساس المسؤولية الجنائية للموظف العام عن إخلاله بواجب الحماية لمعلومات ووثائق الدولة عبر إفشائه لمضمون تلك المعلومات أو الوثائق إلى الغير وجدت لها صدق قبل ظهور التشريعات الحديثة الخاصة بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة، وذلك عبر القواعد العامة الخاصة بتجريم إفشاء الأسرار المهنية التي تكاد تكون قوانين العقوبات قد استقرت بالنص على حظرها والعقاب عليها، حيث نصت المادة (٣٧١) من قانون العقوبات البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٥)

لسنة ١٩٧٦ على العقاب بالحبس أو بالغرامة لكل مستودع سر بحكم مهنته فأفشاه أو استعمله لتحقيق منفعة الخاصة أو منفعة شخص آخر، وذلك ما لم يأذن صاحب الشأن بذلك الإفشاء أو الاستعمال^{١٩٢}.

ومما لا شك فيه أن لفظ المهنة الوارد بالمادة (٣٧١) سالفة الذكر يتسع ليشمل جميع متقليدي الوظائف العمومية في الدولة وهو ما أكدت عليه الفقرة الثانية من ذات المادة المشار إليها والتي جعلت من اقتراف جريمة الإفشاء لأسرار الوظيفة العامة إذا ما وقعت من قبل الموظف العام بمثابة ظرف مشدد يرتقي بذات الجريمة المشار إليها في الفقرة الأولى من المادة (٣٧١) من مصاف الجناح إلى جرائم الجنايات، حيث يعاقب المشرع كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة يفشي أي سر استودع عنده أثناء أو بسبب أو بمناسبة تأدية وظيفته أو خدمته بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات^{١٩٣}.

ولا ريب أن السبب من وراء هذا التشديد المرتبط بتوافر صفة الموظف العام في الجاني مقترف جريمة إفشاء السر المهني يعزى أولاً إلى رغبة الشارع الجنائي بالتأكيد على المكانة العالية للوظيفة العامة، تلك المكانة التي تستوجب على الموظف العام المحافظة عليها، وثانياً نظراً للأثار الوخيمة التي قد تترتب على إفشاء الموظف العام لسر وظيفي كان قد أوّتمن عليه بسبب أو بمناسبة وظيفته.

وقبل أن ننقل إلى مناقشة وشرح أركان جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة تفصيلاً، حري بنا أن نتساءل عن السبب الذي دفع المشرع الجنائي في كل من البحرين والسعودية وعمان والأردن إلى إيراد تنظيم تشريعي جنائي جديد يتناول أحكام التجريم والعقاب ذات الصلة بإفشاء المعلومات والوثائق التابعة للدولة على الرغم من توافر النص التجريمي العام الوارد بقوانين العقوبات بشأن إفشاء سر المهنة.

في حقيقة الأمر، يمكن القول أن تزايد نشاط الدولة وتدخلها في العديد من المجالات كما أشرنا آنفاً أكثر من مرة، استتبعه أن تشعب نطاق معلومات ووثائق الدولة، فضلاً عن ازدياد حجم الأهمية التي

^{١٩٢} تنص المادة (٣٧١) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات البحريني على أنه ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة التي لا تجاوز مائة دينار من كان بحكم مهنته أو حرفته أو وضعه أو فنه مستودع سر فأفشاه في غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو استعمله لمنفعته الخاصة أو لمنفعة شخص آخر، وذلك ما لم يأذن صاحب الشأن في السر بإفشائه أو استعماله. وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على خمس سنين إذا كان الجاني موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة واستودع السر أثناء أو بسبب أو بمناسبة تأديته وظيفته أو خدمته)).

^{١٩٣} انظر المادة (٣٧١) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات البحريني.

باتت تحظى بها هذه المعلومات والوثائق بأن أضحت محلاً للأطماع الداخلية والخارجية بهدف الظفر بها، الأمر الذي حدا بالدولة أن تنبعت إلى عدم الاكتفاء بالقواعد العامة المشار إليها في قوانين العقوبات بخصوص تجريم إفشاء الأسرار المهنية أو استعمالها للمنفعة الخاصة أو منفعة الغير في إطار السعي نحو كفالة الحماية القانونية الكاملة واللازمة لمعلومات ووثائق الدولة، وهو ما اقتضى ضرورة ايجاد قالب تشريعي متكامل خاص بتنظيم كل ما يتعلق بمعلومات الدولة ووثائقها، يعرف على نحو من الدقة المقصود بهذه الطائفة الخاصة من المعلومات والوثائق ومن ثم يتطرق إلى تصنيفها تصنيفاً يستند إلى درجة أهميتها، وأخيراً يقرر الجزاء الجنائي المتناسب مع ما تحظى به كل معلومة أو وثيقة من أهمية.

وهذا هو مكن العلة في هذه المسألة، ذلك أن نص المادة (٣٧١) من قانون العقوبات البحريني وما يقابلها في التشريعات المقارنة محل الدراسة، قد أوردت عقوبة واحدة بالسجن لمدة لا تزيد على خمس سنوات لتتال من كل موظف عام تسول له نفسه إفشاء معلومات الدولة ووثائقها أيّاً كان نوع هذه المعلومات والوثائق وأياً كانت أهميتها أو درجة سريتها، عظم أو قل شأنها بالنسبة للدولة، الأمر الذي انتهى إلى عدم تحقيق أغراض العقوبة عن هذه الجريمة من ردع عام وردع خاص إضافة إلى غرض العدالة الذي يقتضي شعور المجتمع بالرضاء عن الجزاء الذي حل بالجاني نتيجة اقترافه للسلوك الإجرامي، وهو ما لا يجد له صدى في حال أفشى الموظف العام على سبيل المثال مضمون وثيقة أو معلومة سياسية من شأنها المساس بأمن الدولة والإضرار بمصالحها، إذ أن بتطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات بشأن العقاب على إفشاء الأسرار المهنية على الموظف المذكور، لكان حكم القاضي الجنائي بمعاقبته بالسجن لمدة لا يتعدى حدها الأقصى خمس سنوات فقط لا غير، وهو ما لا تتحقق معه بكل تأكيد الحماية الجنائية الكاملة لتلك المعلومات والوثائق البالغة الأهمية والخطورة للدولة، حيث أن أغراض العقوبة المستقر عليها من الردع العام والخاص والعدالة لن يتأتى أياً منها في هذا الصدد إلا بتطبيق أشد وأقصى عقوبة على كل من خان أمانة الدولة فأفشى أسرارها لمن لا شأن له بها دون إذن منها بذلك.

ولمناقشة جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة، فإننا وبهدف الإلمام بعناصر هذه الجريمة نقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: الركن المادي لجريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

المبحث الثاني: الركن المعنوي لجريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

المبحث الثالث: عقوبة جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

المبحث الأول

الركن المادي لجريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

يتضح من خلال استقراء مفردات وعبارات نصوص التشريعات الجنائية المقارنة الخاصة بتنظيم معلومات ووثائق الدولة والتي جرمت وعاقبت على اقتراف فعل الإفشاء بحق معلومات الدولة ووثائقها، أن الركن المادي لهذه الجريمة يتجسد في فعل الإفشاء الصادر عن المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة إلى الغير الذي لا شأن له بهما، والذي ينصب في واقع الأمر على تلك المعلومات والوثائق.

والإفشاء لغة مصدره الفعل أفشى، فيقال أفشى السر أي نشره، أذاعه، أعطى معلومات عنه، كشف عنه أو باح به. ويقال أيضاً لا نقش ما لا ينبغي إفشاؤه، أي لا تدع ما لا ينبغي إذاعته في الناس^{١٩٤}.

أما اصطلاحاً، فقد تطرق الفقه الجنائي للمقصود بفعل الإفشاء، حيث عرفه الأستاذ الدكتور محمود نجيب حسني بأنه اطلاع الغير على السر، وهو كذلك نوع من أنواع الإخبار المنصب في جوهره على نقل للمعلومات^{١٩٥}.

^{١٩٤} راجع معجم المعاني الإلكتروني، <https://www.almaany.com/ar/dict/ar->

[/ar/%D8%A5%D9%81%D8%B4%D8%A7%D8%A1](https://www.almaany.com/ar/dict/ar-/ar/%D8%A5%D9%81%D8%B4%D8%A7%D8%A1)

^{١٩٥} راجع د.محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص وفقاً لأحدث التعديلات التشريعية، دار النهضة العربية،

٢٠١٦، القاهرة، ص ٨٦١

في حين يعرفه البعض الآخر بأنه إدخال للمعلومة ذات الصلة السرية المتداولة بين طرفيها في علم الغير^{١٩٦}.

كما عرفه آخرون بأنه كشف للسر وإيصال للمعلومات التي أوتمن عليها الشخص بحكم مهنته أو صناعته والتي كان من الواجب أن تبقى مكتومة إلى الغير بأي وسيلة من الوسائل ودون مبرر قانوني^{١٩٧}.

بينما يعرف الباحث فعل الإفشاء بأنه "إخراج المعلومة أو الوثيقة من نطاق السرية إلى نطاق العلانية عن طريق نقلها كلياً أو جزئياً وبأي صورة من قبل المؤتمن عليها إلى الغير الذي لا شأن له بها دون إذن من صاحبها بذلك".

والجدير بالذكر أن التشريع العُماني يعد التشريع الوحيد من بين التشريعات محل المقارنة في هذه الدراسة الذي قرر التطرق إلى تعريف فعل الإفشاء إدراكاً منه لخطورة هذا الفعل ورغبة منه كذلك في حسم أية خلافات فقهية أو قضائية قد تثور بصدد تفسير المقصود بفعل الإفشاء، فقرر تعريفه بأنه ((كل فعل أو امتناع من شأنه الاطلاع أو تسهيل الاطلاع على أي وثيقة لا يجوز قانوناً الاطلاع عليها))^{١٩٨}.

وهو موقف تشريعي محمود ندعو المشرع البحريني والتشريعات المقارنة الأخرى إلى استقطابه في تشريعاتها، دراً لأي خلاف أو نزاع قد يثار بشأن تفسير تعريف فعل الإفشاء وتوفيراً على القاضي الجزائي مشقة الاجتهاد في هذا الشأن.

وغالباً ما يتمحور الغرض من اتجاه إرادة الموظف العام أو المكلف بشكل عام بحماية معلومات ووثائق الدولة من وراء فعل الإفشاء لمعلومات الدولة أو وثائقها إما في حصول الجاني لشخصه أو لغيره على منفعة مادية أو معنوية أو من أجل التباهي أمام الغير بمكانته الوظيفية أو رغبة منه في إبراز أهمية

^{١٩٦} راجع أ. سلمان علي حمادي الحلبوسي، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني، رسالة ماجستير، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٣٠

^{١٩٧} راجع د. سامان عبدالله عزيز، المسؤولية الجنائية عن إفشاء الأسرار المهنية والوظيفية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٢٧، مشار إليه لدى د. عبدالقادر العطير، سر المهنة المصرفية في التشريع الأردني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، ١٩٩٦، ص ١

^{١٩٨} راجع المادة (١) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف معلومات ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

الصلاحيات الوظيفية الموكلة إليه، كما قد يكون الباعث من وراء إتيان فعل الإفشاء الرغبة في الانتقام من جهة الإدارة.

وغني عن البيان، أن ليس كل إفشاء يتخذ من معلومات ووثائق الدولة محلاً له تقع به الجريمة الماثلة ويستحق مرتكبها العقاب عليها، إذ ثمة نوعين للإفشاء، إفشاء مجرم يعاقب عليه القانون، وآخر لا يخضع صاحبه للمسئولية الجنائية، فأما الأول وهو الإفشاء الذي يحظره القانون ويعاقب فاعله هو ذلك الإفشاء المنصب على المعلومات أو الوثائق التي قررت الدولة إسباغ صفة السرية عليها بحجبها عن الجمهور إما بسبب طبيعتها السرية أو لانسامها بتلك الصفة لفترة محدودة تنفيذاً لإرادة الدولة صاحبة الشأن، ذلك لأن المصلحة المحمية من وراء تجريم فعل الإفشاء تتمثل في حماية المعلومات والوثائق السرية دون غيرها من معلومات الدولة ووثائقها بعدم اطلاع الغير عليها، إذ أن انتهاك حرمة السرية والكشف عن ماهية معلومات ووثائق الدولة السرية للجمهور دون موافقة الدولة على ذلك هو من يرتقي بفعل الإفشاء إلى مصاف الأفعال المجرمة ويبرر للدولة أخذ مقتربه بالعقاب. أما إذا وقع الإفشاء والإفشاء على معلومات أو وثائق معلومة أصلاً لدى الجمهور فلا نكون بصدد إفشاء مجرم قانوناً، علة ذلك أن الإفشاء لا يمكن أن ينصب إلا على سر كونه وسيلة لكشف هذا السر، ومن ثم فمتى ما كانت المعلومة أو الوثيقة معلومة للجمهور فلا يمكن أن تكون محلاً لجريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة التي يخضع مقترفها للمسئولية والمحاكمة الجنائية^{١٩٩}.

وينبغي الإشارة إلى أن فعل الإفشاء الذي يتخذ من معلومات ووثائق الدولة محلاً له لا يتحقق بصورة واحدة، بل أنه سلوك متعدد الصور والأشكال، إذ قد يستوي لقيام الجريمة الماثلة أن يكون الإفشاء كلياً أو جزئياً^{٢٠٠}، أي أن ينصب الإفشاء على كامل المعلومة أو الوثيقة أو على جزء منها، وتطبيقاً لذلك فإن الموظف العام أو المسئول إذا ما أفشى للغير بعض المعلومات من وثيقة أسبغت الدولة عليها

^{١٩٩} يرى جانب من الفقه بمثله د. محمد بن سراج أبو عيش، ود. محمود عبدربه القبلاوي، د. سامان عبدالله عزيز، بأن الإفشاء للسر لا يباح ولو انصب على واقعة أصبحت معروفة للكافة مادامت غير مؤكدة، فيقع الإفشاء لواقعة معروفة لدى العامة، مادامت هذه الواقعة مجرد كلام بين الناس أو صادرة عن أقوال الصحف. مشار إليه لدى د. سامان عبدالله عزيز، مرجع سابق، ص ١٢٩ وما بعدها.

^{٢٠٠} راجع د. سامان عبدالله عزيز، المرجع نفسه، ص ١٤١ وما بعدها.

صفة السرية كان قد اطلع عليها أو حازها أو وصلت إلى علمه بسبب وظيفته التي يشغلها، فإنه يعاقب عن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة شأنه في ذلك شأن من يفشي كامل مضمون تلك الوثيقة.

كما قد يستوي لقيام الجريمة أن يكون الإفشاء تلقائياً أو غير تلقائي ومباشراً وغير مباشر^{٢٠١}، فيكون تلقائياً إذا ما بادر المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة بالإفشاء بما علم به أو حازه من معلومات إلى الغير دون أن يُسأل أو يطلب منه ذلك، بينما يكون الإفشاء غير تلقائياً إذا ما وقع من المؤتمن على سر الدولة بناء على طلب الغير لأي سبب كان^{٢٠٢}، مثال ذلك الموظف العام المؤتمن من قبل إحدى جهات الدولة على معلومة سرية والذي يستدعى للشهادة بشأن واقعة ما تخص تلك المعلومة ويفضي بالسر المؤتمن عليه للمحكمة على الرغم من إمكانه التمسك بالدفع بالامتناع عن الشهادة لارتباط موضوع الشهادة بسر المهنة.

وغني عن البيان أن الإفشاء يقع مباشراً في أغلب الأحوال، وذلك في حالة المسئول الذي يفضي للغير بمعلومات سرية تخص الدولة يحوزها والتي وصلت إلى علمه بسبب وظيفته بشكل صريح سواء كان ذلك شفاهة أو كتابة وسواء كان ذلك وجهاً لوجه أو عبر مكالمة هاتفية أو رسالة نصية، كالموظف العام الذي يبادر بإفشاء معلومات وصلت إلى علمه أو حازها بحكم وظيفته إلى أحد الصحفيين لنشرها.

أما الإفشاء غير المباشر فيتحقق بقيام المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة بنقل المعلومة إلى الغير ضمناً أي بشكل غير صريح، إذ يعد من أشهر صورته قبول الشخص لمهمتين تقتضي إحداهما الإفشاء بمعلومات تخص المهمة الأخرى على الرغم من وجود التزام على الشخص بكتمانها^{٢٠٣} كالمسئول الذي يطلع بحكم وظيفته أو منصبه في الدولة على معلومات ووثائق سرية تخص توجه الدولة وموقفها من بعض الأحزاب المعارضة، والذي يقبل من ثم أن يشغل منصبا استشاريا لدى إحدى هذه الأحزاب، فعمله كمستشار لدى الحزب يقتضي حتماً بطبيعة الحال إفشاؤه لمعلومات سرية كان قد حصل عليها بسبب شغله وظيفته الحكومية لمصلحة الحزب، حيث أن قبوله العمل لمصلحة ذلك الحزب المعارض على الرغم من وجود التزام ملقى على عاتقه بكتمان ما يصل إلى علمه من معلومات بسبب وظيفته

^{٢٠١} راجع د.محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص ٨٦٤

^{٢٠٢} راجع أ.سلمان علي حمادي الحلوسي، مرجع سابق، ص ٣٤

^{٢٠٣} راجع د.محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٨٦٤

لدى الدولة تعارض المصالح من شأنه أن يؤدي بشكل غير مباشر إلى إفشاء المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة لما قد علم به مسبقاً من معلومات تخص الدولة.

وكذلك من يعمل لدى الدولة في إدارة الشؤون القانونية لإحدى وزاراتها أو هيئاتها ويقبل من ثم العمل بصورة الدوام الجزئي مستشاراً لأحد مكاتب المحاماة، فإنه وفي حال إذا ما وقع ثمة نزاع قضائي بين الجهة الإدارية التي يعمل بها وبين أحد موظفيها الذي بادر بتوكيل مكتب المحاماة الذي يعمل به الموظف العام بصورة الدوام الجزئي، فإن هذا الموظف العام والمستشار في الوقت ذاته قد تقتضي مهمة عمله في الدفاع الإفشاء إلى مكتب المحاماة الذي يعمل لديه ببعض المعلومات التي تخص ذلك النزاع والتي كان قد حصل عليها بحكم عمله في الجهة الإدارية لتدون عندئذ في مرافعات الدفاع المقدمة للمحكمة ضد الدولة وهنا يكون قد وقع الإفشاء ويسأل هذا الموظف العام من ثم عن ارتكابه لجريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة، وتطبق عليه أحكام المسؤولية الجنائية المنصوص عليها بالمادة السادسة من القانون بالنسبة إلى المشرع البحريني.

ولا عبرة في قيام الجريمة بصفة من صدر له الإفشاء^{٢٠٤}.

إذ يستوي أن يكون من أصول أو فروع الجاني أو حتى أن يكون زميلاً له في العمل بل وفي نفس الإدارة التي يعمل بها الجاني المفشي طالما ثبت أن لا علاقة للمفشي له بحكم طبيعة عمله بالمعلومة السرية محل الإفشاء، المهم في هذا المقام لقيام الجريمة أن يصدر الإفشاء لأي شخص من الغير لم تتجه إرادة الدولة إلى إعلامه بماهية أحد أسرارها، بل على العكس تماماً قد ارتأت الدولة كتمانها وحجبها عن الغير لأسباب تخصها وذلك إلى حين أن تقرر الدولة إزالة غطاء السرية عن تلك المعلومات والوثائق فتصبح حينئذ متاحة للجميع، ولا تجريم من ثم على إفشائها.

كما أنه لا عبرة بالوسيلة التي وقع بها فعل الإفشاء، إذ يستوي أن يستعمل الجاني لارتكاب الجريمة الماثلة الوسائل التقليدية المتعارف عليها كالحوار أو إلقاء المحاضرات أو المناظرات لتنفيذ السلوك الإجرامي للجريمة المتمثل في فعل الإفشاء، أو عبر قيامه بذلك بكتابة المقالات والكتب العلمية أو

^{٢٠٤} راجع د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات- القسم الخاص، الطبعة الرابعة، ١٩٩١، القاهرة، ص ٦٤

عن طريق استعمال الوسائل الحديثة من خلال البريد الإلكتروني (الإيميل) أو عبر غرف الدردشة الخاصة بوسائل التواصل الاجتماعي أو عبر البث من خلال القنوات الفضائية^{٢٠٥}.

ولكن ثمة تساؤلاً قانونياً مهماً تقتضي أصول البحث طرحه في هذا المقام، هو هل جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة تعد من الجرائم ذات الصلة الخاصة ؟ أم أنه بالإمكان أن تقع هذه الجريمة من أي شخص متى توفر ركنها المادي والمعنوي؟ بعبارة أخرى هل تعد الصلة عنصر في الركن المادي بالنسبة إلى هذه الجريمة؟

الأصل العام أن جريمة إفشاء سر المهني لا يتصور مسألة مقترفها عن ارتكابها إلا إذا كان صاحبها شاغلاً لمهنة سواء كان موظفاً عاماً لدى الدولة أو كان عاملاً في إحدى المهن، فأفشى الأسرار التي وصلت إلى علمه أو حيازته بسبب وظيفته أو مهنته.

ولما كان التزام الموظف العام بحماية معلومات ووثائق الدولة خاصة السرية منها يعد ضرباً من ضروب الالتزام بالمحافظة على أسرار المهنة، وحيث أنه نظراً للقيمة السامية للوظيفة العامة فضلاً عن الأهمية التي تحظى بها أسرار الدولة والتي تحتل مرتبة مقدمة عن باقي الأسرار المهنية من حيث التصنيف والأهمية، فإن مسؤولية الموظف عن إفشائه لسر مهنته المتمثل في معلومات ووثائق الدولة السرية يقتضي حتماً تشديد العقاب على المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة بحيث تصل جريمته إلى مصاف الجنايات حال إفشائه لتلك المعلومات والوثائق السرية بالغة الأهمية والتي قد يترتب على إفشائها إمكان تهديد أمن الدولة وبقاء كيانها^{٢٠٦}.

^{٢٠٥} راجع د. سامان عبدالله عزيز، مرجع سابق، ص ١٣٧ وما بعدها.

^{٢٠٦} تنص المادة السادسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر:

(أ) يُعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات وبالغرامة التي لا تقل عن ألف دينار ولا تجاوز ثلاثة آلاف دينار كل من خالف أحكام الفقرة (أ) من المادة الخامسة من هذا القانون وذلك إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرتين (أ)، (ب) من المادة الثالثة من هذا القانون.

وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على خمس سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألف دينار ولا تجاوز ألفي دينار إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرة (ج) من المادة الثالثة من هذا القانون)).

والإفشاء قد تتحقق به العلانية أيضاً، وذلك إذا ما اقترن السلوك الإجرامي المتجسد في فعل الإفشاء بإحدى صور العلانية التي نص عليها المشرع، كذلك التي نص عليها المشرع البحريني في المادة (٩٢) من قانون العقوبات^{٢٠٧}.

ويلاحظ أن المشرع البحريني في هذا الصدد قد فرق في إطار الحديث عن المسؤولية الجنائية المترتبة على إفشاء معلومات ووثائق الدولة بين الموظفين العموميين والمسؤولين بحكم القانون عن حماية معلومات الدولة ووثائقها وبين العاملين لديها اللذين لا يتسمون بصفة الموظف العام إلا أنهم يعملون لدى الدولة في وظائف تبعية معاونة بعقود مؤقتة ولا تربطهم بالدولة علاقة لائحية ولكن أيضاً تقتضي طبيعة وظائفهم أو عملهم اطلاعهم أو حيازتهم لمعلومات أو وثائق محمية أسبغت عليها الدولة صفة السرية كالمستشارين والسائقين والمرافقين والمراسلين في مرافق الدولة التي توجد بها تلك المعلومات والوثائق^{٢٠٨}.

حيث ارتأى المشرع الجنائي البحريني توسيع دائرة المسؤولية الجنائية لجريمة الإفشاء الواقعة على معلومات الدولة ووثائقها بحيث لا تقتصر على الموظف العام بمفهومه الجنائي الوارد في قانون العقوبات، فضلاً عن الطوائف الأخرى المشار إليها في القانون والتي تعد مكلفة كذلك بموجب القانون المذكور بحماية معلومات ووثائق الدولة^{٢٠٩}، وإنما مد نطاق المسؤولية الجنائية عن إفشاء معلومات ووثائق الدولة لتشمل كل من وصل إلى علمه بحكم وظيفته أو عمله على معلومات أو وثائق للدولة محمية فأفشاها دون سبب مشروع^{٢١٠}، وإن كان المشرع البحريني قد فرق في وصف الجريمة بالنظر

^{٢٠٧} تنص المادة (٩٢) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات البحريني على أنه ((تعد طرقاً للعلانية في حكم هذا القانون :-

١ - الأعمال أو الإشارات أو الحركات إذا وقعت في طريق عام أو في محفل عام أو في مكان مباح أو مطروق أو معرض لأنظار الجمهور أو إذا وقعت بحيث يستطيع رؤيتها من كان في مثل هذا المكان أو إذا نقلت إليه بطريقة من الطرق الآلية .

٢ - القول أو الصياح إذا حصل الجهر به أو ترديده في مكان مما ذكر أو إذا حصل الجهر به أو ترديده بحيث يستطيع سماعه من كان في مثل هذا المكان أو إذا أذيع بطريق من الطرق الآلية بحيث يسمعه من لا دخل له في استخدامها .

٣ - الكتابة والرسوم والصور والشارات والأفلام وغيرها من طرق التعبير إذا عرضت في مكان مما ذكر، أو إذا وزعت بغير تمييز أو بيعت إلى عدد من الناس أو عرضت عليهم للبيع وذلك في أي مكان)).

^{٢٠٨} راجع الفقرات (أ)، (و) من المادة السادسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

^{٢٠٩} نحيل بشأن التعرف على المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة في ضوء التشريع البحريني إلى صفحة ١٤٦ من هذه الرسالة.

^{٢١٠} تنص المادة (٦/و) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر: (و) يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنة أو بالغرامة التي لا تجاوز مائة دينار كل من وصل إلى علمه أي من المعلومات أو الوثائق المحمية طبقاً لأحكام هذا القانون بحكم طبيعة عمله ووظيفته أو بعد تركه الوظيفة أو انتهاء مسؤوليته لأي سبب من الأسباب وأفشاها دون سبب مشروع)).

إلى صفة الجاني فيها ، فجعلها أولاً جنائية في حال ما اقترفت من قبل المسؤول قانوناً عن حمايتها لكون القانون قد افترض في مثل هذا الشخص المسؤولية والأمانة والثقة ومن ثم كان في الإخلال بهذه القيم جرم جسيم استوجب أن يقابله بالعقاب الشديد، بينما أسبغ على جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة وصف الجنحة حال كان الإفشاء صادراً عن أحد الأشخاص الشاغلين للمهن المعاونة لدى الدولة أو من غير المكلفين قانوناً بحمايتها بشكل عام لعدم تمتعه بصفة الموظف العام ولكنه قد اطلع قانوناً على معلومات أو وثائق الدولة بحكم عمله فأفشى مضمونها للغير دون إذن من الدولة بهذا الإفشاء للغير .

وتطبيقاً لما تقدم فإن مسؤولية المستشارين أو ممثلي الجهات الاستشارية الذين تتعاقد معها الدولة لتقديم الاستشارات في مسائل محددة والتي تقتضي طبيعة أعمالهم تمكينهم من الاطلاع على معلومات ووثائق سرية للدولة في سبيل إنجاز أعمالهم المتعلقة بإبداء الرأي، فإن هؤلاء في حال إفشائهم لبعض تلك المعلومات أو الوثائق التي وصلت إلى علمهم ووقعت تحت حيازتهم بحكم مهنتهم فإنهم يخضعون لأحكام المسؤولية الجنائية عن ارتكابهم لجريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة، إلا أن وصف جرمهم لا يتعدى وصف الجنحة لا الجنائية وذلك استناداً لموقف المشرع البحريني الثابت بالمادة (٦/و) من القانون.

ويلاحظ كذلك أن المشرع البحريني وإن كان قد مد نطاق الحماية الجنائية لحماية معلومات ووثائق الدولة بزيادة نطاق الأفراد المكلفين بحمايتها لتشمل ليس فقط المسؤولين بحكم القانون عن ذلك، وإنما أيضاً غيرهم من أصحاب المهن المعاونة الذين يعملون لدى الدولة على النحو المشار إليه سلفاً، إلا أن المشرع البحريني علق قيام المسؤولية الجنائية لهؤلاء المفشين لمعلومات ووثائق الدولة سواء كانوا من المسؤولين عن حماية تلك المعلومات والوثائق بحكم صفتهم الوظيفية اللاتحية بالدولة أو سواء كانوا من دون هؤلاء من العاملين لديها بموجب عقود، على شرط مناطه أن يكون سبب الإفشاء الصادر عنهم للغير بشأن معلومات والدولة ووثائقها سبباً غير مشروع وهو ما يعني أنه طالما كان دافع الجاني

لارتكاب فعل الإفشاء سبباً مشروعاً فلا قيام للجريمة ومن ثم لا يسأل مقترف فعل الإفشاء جنائياً وإن كان ذلك لا يخل بإمكان مساءلته تأديبياً عن إتيان الفعل المذكور^{٢١١}.

ويعد سبباً مشروعاً لإفشاء الموظف أو العامل لدى الدولة لمعلوماتها ووثائقها والذي يطلع على تلك المعلومات والوثائق بحكم طبيعة عمله استناداً للقواعد العامة المقررة في شأن إباحة السر المهني، ذلك الإفشاء المتزامن مع وجود الجاني في حالة ضرورة أو بناء على إكراه مادي من الغير المفشى له سر الدولة، أو إذا وقع ذلك الإفشاء نتيجة الإبلاغ عن جريمة حدثت أو كان الإفشاء محلاً لأداء شهادة أمام القضاء عن موضوع المعلومة أو الوثيقة السرية^{٢١٢}، فكل هذه الأسباب تعد بمثابة أسباب مشروعة يُعفى بسببها الجاني من العقاب سواء كان مكلفاً بحماية معلومات ووثائق الدولة أو لم يكن كذلك، حيث يعد إفشائه لمعلومات الدولة في تلك الحالات مشروعاً من الناحية الجنائية مع عدم الإخلال بإمكان مساءلته في حال ترتب على فعل الإفشاء ضرراً للدولة.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع البحريني من توسيعه لنطاق المسؤولية الجنائية لجريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة، إلا أنه يرى ضرورة أن تكون المسؤولية الجنائية في هذا الشأن أكثر اتساعاً مما قرره المشرع البحريني في هذا الصدد، بحيث تمتد لتشمل كل شخص أياً كانت صفته ولو لم يكن موظفاً أو عاملاً لدى الدولة ووصلت إلى علمه أو حاز أو اطلع على معلومات أو وثائق خاصة بها بأي وسيلة سواء كان ذلك الشخص تربطه صلة قرابة بموظف عام أو اطلع أو حاز أو علم بمضمون أية معلومة أو وثيقة تخص الدولة فأفشاها، علة ذلك أن واجب حماية معلومات ووثائق الدولة يعد بمثابة واجباً وطنياً يتعين على كل فرد يعيش على إقليم الدولة أدائه والالتزام به باعتباره منصباً على ما يدخل من ضمن ثروات الدولة ومواردها.

وانطلاقاً من هذا الأساس فإنه يسأل الموظف العام عن إخلاله بهذا الواجب وكذلك أي شخص كان من كان تصل إلى علمه أو يطلع أو يحوز لأي سبب وبأي طريقة لمعلومات ووثائق الدولة سواء اتخذ هذا الإخلال صورة فعل الإفشاء لتلك المعلومات أو الوثائق أو أي سلوك آخر جرمه القانون بشأنهما،

^{٢١١} راجع الفقرة (و) من المادة السادسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

^{٢١٢} راجع، د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٧٨٨.

فلو أن موظفاً عاماً أفشى إلى أحد أقربائه من الدرجة الأولى معلومات سرية أو تمن عليها بمقتضى وظيفته بحكم الثقة الفطرية المنبثقة عن صلة القرابة وأحاطه بسريتها وأهميتها وانتمنه عليها، إلا أن هذا القريب هو الآخر لم يلتزم بالكتمان فأفشى سر الدولة الذي علم به من قريبه الموظف العام إلى الغير، فنرى أن يُسأل كلاً من القريب والموظف العام معاً عن ارتكابهما لجريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة لكونهما قد فرطا في أداء الواجب الوطني الملقى على عاتقهما بحماية ما يقع من معلومات أو وثائق تخص الدولة.

ولما كان التشريعات المقارنة لم تنص على مسئولية الأفراد الذين لا صلة لهم بالوظيفة العامة أو الخدمة لدى الدولة عن إفشائهم لمعلومات ووثائق الدولة الأمر الذي يترتب عليه إفلات هؤلاء ومن في حكمهم من أحكام المسئولية الجنائية، كالشخص الذي يحصل عرضاً على معلومات أو وثائق مفقودة للدولة عثر عليها بصورة عرضية فيقوم بإفشائها للغير دون إذن من الدولة، فلا ثمة نص تجرمي يقرر تجريم وعقاب هذه الحالة، ما لم يكن ينطوي الإفشاء على أسرار للدفاع أو امتد نطاق ذلك الإفشاء ليصل إلى حد النشر لمعلومات ووثائق الدولة لمصلحة دولة أجنبية^{٢١٣}.

ومن ثم نرى ضرورة تدخل المشرع الجنائي للنص على خضوع كافة الأشخاص الذين تصل إلى علمهم أو تقع في حيازتهم معلومة أو وثيقة تابعة للدولة بأي صورة ولو لم تربطهم بالدولة ثمة علاقة لأحكام المسئولية الجنائية التي لا ريب أنها ستكون مخففة بالمقارنة بمسئولية الموظف العام الأصيل المؤتمن من قبل الدولة على أسرارها، متى ما مثل سلوكهم - الأفراد غير العاملين لدى الدولة - قيام لأركان جرم الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة فنرى أن المسئولية الجنائية لقريب الموظف العام المفشي لمعلومات أو وثائق الدولة السرية تتجسد وتجد مرتكزها من منطلق إخلاله بالواجب العام المقرر على جميع الأفراد بصيانة مقدرات الدولة ومواردها والتي تندرج تحتها بما لا شك فيه معلومات ووثائق الدولة سواء

^{٢١٣} تنص المادة (١٢٦) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات البحريني على أنه ((يعاقب بالإعدام من سلم أو أفشى على أي وجه وبأية وسيلة إلى دولة أجنبية أو إلى أحد ممن يعملون لمصلحتها سرا من أسرار الدفاع أو توصل بأية طريقة إلى الحصول على سر من هذه الأسرار بقصد تسليمه أو إفشائه لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها)).
كما تنص المادة (١٣٦) من ذات القانون على أنه ((يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين من نشر أو أذاع أو سلم لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها بأية صورة وبأية وسيلة كانت أخباراً أو معلومات أو أشياء أو مكاتبات أو وثائق أو خرائط أو رسوماً أو صوراً أو غير ذلك مما يكون خاصاً بالمصالح الحكومية أو إحدى الجهات التي ورد ذكرها في المادة (١٠٧) وكان محظوراً من الجهة المختصة نشره أو إذاعته)).

اتصلت بأسرار الدفاع أو كان الإفشاء لمصلحة دولة أجنبية أو لم يكن كذلك هذا من جانب، ومن جانب آخر قد يشكل فعل الإفشاء الصادر عن قريب الموظف العام إمكان مساءلته عن ارتكابه لجريمة خيانة الأمانة على أساس أنه قد خان الأمانة التي افترضها فيه الموظف العام بناء على عقد الوديعة بينهما، إلا أن الباحث يميل إلى تكييف الواقعة الماثلة على أنها تشكل جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة والتي لا بد أن تتطرق لها التشريعات الجنائية الخاصة المعنية بمعلومات ووثائق الدولة.

ولعل قد يثور في ذهن البعض تساؤلاً مفاده، هل يمكن للإفشاء أن يقع بالفعل السلبي أي أن يأخذ الركن المادي لهذه الجريمة صورة فعل الامتناع؟

للإجابة على التساؤل المذكور أعلاه، يمكن القول بأنه وإن كان الأصل أن فعل الإفشاء يتطلب لتوافره أن يصدر عن الجاني-الموظف العام- حركة إرادية عضوية يفضي بها إلى الغير بالمعلومة التي ائتمنه عليها مستودع السر - الدولة - فإنه ليس هنالك ما يمنع من تصور قيام جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة بالفعل السلبي عن طريق الامتناع، وذلك بأن يمسك الجاني عن أداء واجب قانوني ملقى على عاتقه متمثل في حماية ما يقع تحت يده أو ما يصل إلى علمه من معلومات أو وثائق تخص الدولة ألزمه القانون بعدم إفشاء مضمونها دون إذن من الدولة، إلا أنه يخالف إرادة المشرع في هذا الصدد ويخل بالتزامه فلا يصدر عنه أية سلوك مادي عضوي بإفشاء معلومات الدولة إلى الغير وإنما يصمت إزاء قيام الغير بانتهاك حرمة سر الدولة المستودع لديه، فلا يحول بين الجاني وبين فعله فتقع الجريمة، ومثال على ذلك قيام الموظف العام أو المسؤول بحكم القانون عن حماية معلومات ووثائق الدولة والذي يطالع بحكم وظيفته على المحضر الأسبوعي لجلسة مجلس الوزراء لعمل تقرير بشأنه قبل انعقاد الجلسة بترك المحضر المذكور على مكتبه مقررًا الذهاب إلى خارج مكتبه لإنجاز مهمة ما، وعند عودته يكتشف بأن غيره الذي لا يملك حق الاطلاع على هذه المحضر يعبث به محاولاً تصوير بعض صفحاته أو الاطلاع عليها فيتركه يباشر مهمته ولا يمنعه عن ذلك، إذ والحالة هذه يعد هذا الموظف العام مرتكباً لجريمة الإفشاء لمعلومات الدولة ووثائقها ويعاقب بالعقوبة المقرر لها وكأنها وقعت عن طريق سلوك الإفشاء الإيجابي المتعارف عليه.

ولكن يثور التساؤل عن حدود المسؤولية القانونية للموظف عن فعل الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة؟ أي بعبارة أخرى هل في كل الحالات يسأل المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة جنائياً عن إفشائه لمعلومات الدولة ووثائقها؟

في إطار الإجابة عن التساؤل المطروح، يتعين ابتداءً القول بأنه سبق وأن أشرنا إلى أن التزام الموظف العام بعدم إفشاء المعلومات التي تصل إلى علمه بسبب وظيفته ولو بعد تركه لخدمته، يعد أحد أهم الالتزامات الوظيفية التي يتعين على كل موظف عام الالتزام بأدائها، والتي تكاد لا تخلو منها التشريعات المعنية بتنظيم أحكام شئون العاملين لدى الدولة، ومن ثم كان في إخلال أي موظف بالالتزام المذكور سواء كان مؤتمناً من الأساس على المعلومات والوثائق السرية محل الإفشاء أو وصلت إلى علمه تلك المعلومات والوثائق الخاصة بالدولة دون أن يكون مؤتمناً عليها، وجوب خضوع هؤلاء الموظفين جميعهم لأحكام المسؤولية الإدارية التأديبية عن إخلالهم بهذا الواجب الوظيفي بالغ الأهمية.

أما جنائياً، فقد انقسم الفقه الجنائي بشأن هذه المسألة حيث يرى على سبيل المثال الاستاذ الدكتور محمود نجيب حسني عدم إثارة مسؤولية الموظف العام الجنائية عن فعل الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة واقتصار مساءلته تأديبياً في حال لم يكن مؤتمناً من الأساس بحكم وظيفته على تلك المعلومات والوثائق، أما من كان مكلفاً من قبل الدولة بحماية معلوماتها ووثائقها والمحافظة عليها، أي كان أهل ثقة وظيفية اضطرارية من قبل الدولة وكان الإفشاء الصادر عنه عمدياً، فإنه يُسأل جنائياً وتأديبياً عن فعل الإفشاء الصادر بحق معلومات الدولة ووثائقها، ومن ثم إذا كان الموظف العام غير مؤتمن من حيث الأصل ولا مكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة ولكن وصلت إلى علمه تلك المعلومات فأفشاها فلا تقوم جريمة الإفشاء لسر المهنة ولا تتعدى حدود مسؤولية ذلك الموظف نطاق المسؤولية الإدارية التأديبية^{٢١٤}.

^{٢١٤} راجع د.محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص ٨٧٤

في حين وعلى النقيض من ذلك، ثمة رأي آخر-يؤيده الباحث- يرى وجوب إثارة المسؤولية الجنائية إلى جانب المسؤولية التأديبية لكل موظف عام أفشى معلومات ووثائق الدولة أياً كان مركزه الوظيفي وسواء كانت الدولة استودعت لديه معلوماتها ووثائقها السرية للمحافظة عليها أو لم يكن كذلك^{٢١٥}، طالما كان ذلك الشخص شاغلاً للوظيفة العامة وقت الإفشاء، وقد اطلع على تلك المعلومات والوثائق وكان عالماً بسريتها حينها وكان ذلك الإفشاء عمدياً.

علة ذلك أن الغاية التشريعية والمصلحة المحمية من وراء تجريم الشارع الجنائي لفعل الإفشاء الواقع على معلومات ووثائق الدولة تتمحور في مسألتين أساسيتين، إذ إن في المقام الأول اتجهت غاية الشارع إلى إحاطة كافة معلومات ووثائق الدولة سرية كانت أم عادية بسياج متين من الحماية نظراً للآثار الوخيمة التي قد تترتب في مواجهة كلاً من الدولة والأفراد جرّاء انتهاك المكلف بحمايتها لحرمة سريتها بالإفشاء بها إلى الغير، الأمر الذي قد يكلف الدولة بقاءها واستقرارها وأمنها، ويكلف في المقابل الأفراد حياتهم وخصوصيتهم التي استودعوها لدى الدولة لنقتهم بها.

أما في المقام الثاني فإنه ينبغي الإشارة إلى أن قيام مسؤولية الموظف العام الجنائية سواء كانت وظيفته تقتضي حيازته أو اطلاعه أو علمه بالسر أو لم تكن تتطلب ذلك هو أمر بديهي مفترض تتحقق من ورائه غاية المشرع في المحافظة على الصورة المشرقة السامية للوظيفة العامة التي يتعين أن تنعكس في أداء وسلوك كل موظف عام حتى تستقر تلك الصورة في ذهن الجمهور، إذ أن في غيابها غياب لهيبة الدولة وغياب لثقة الأفراد فيها وفي القائمين عليها والعاملين لديها وهو أمر تأبى الدولة بأن تقبل به على نفسها، ومن ثم كان لزاماً أخذ أي موظف عام بالعقاب في حال أفشى أية معلومة سرية للدولة علم بها بحكم وظيفته سواء كان مستودع سر من قبل الدولة أو لم يكن كذلك من منطلق أن واجب الكتمان لأسرار المهنة مفترض في الموظف العام قبل كافة شاغلي المهن الخاصة، كما أن شرف تقلد الفرد لأعباء الوظيفة العامة ملحق به بالضرورة ثقة الدولة في ذلك الفرد في ولائه وأمانته ومسئوليته تقتضي منه حماية معلوماتها ووثائقها ولو لم تأمنه عليها صراحة بحكم وظيفته أو بموجب تعليمات خاصة صادرة له بذلك.

^{٢١٥} راجع د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٦٠.

وتطبيقاً لما تقدم، فإن الموظف العام الذي لا تقتضي طبيعة وظيفته ضرورة أن تستودع الدولة لديه بالذات سرها ولكنه لأي سبب كان بحكم وجوده في الجهة الإدارية التابعة لإشراف الدولة فتمكن من أن يحوز أو يطلع أو يعلم بحكم وظيفته على معلومات أو وثائق سرية للدولة بأي وسيلة كانت، سواء كان زميله المؤتمن على تلك المعلومات أو الوثائق بصفة أصلية هو من أفشاها إليه، أو كان علمه بتلك المعلومات قد جاء عرضاً بأن سمع المعلومة محل الإفشاء من قبل زميله المؤتمن عليها، أو كان قد اطلع على الوثيقة التي تتضمن المعلومات السرية صدفة الموجودة على مكتب المكلف بحمايتها في ظل غيابه، وعليه فإن هذا الموظف إن هو بادر بإفشاء تلك المعلومات أو الوثائق التي تلقاها عرضاً أو من زميله المؤتمن عليها بصفة أصلية للغير مع علمه بسريتها، فإنه يتعين أن تثور مع فعلته هذه مسئوليته الجنائية كونه لم يلتزم بواجب الكتمان للأسرار الوظيفية التي يطلع عليها بحكم وظيفته، فضلاً عن كونه قد خان الأمانة والثقة المفترضة فيه من قبل الدولة إذ انتهك حرمة معلومات ووثائق الدولة فأفشاها للغير مزيلاً بذلك سياق الحماية المقررة عليها من قبل المشرع.

وندلل على ما تقدم بأن المشرع البحريني لم يشترط أن يكون الجاني الموظف العام مؤتمناً على المعلومات والوثائق محل الإفشاء حتى تثار المسئولية الجنائية في مواجهته سواء كان ذلك في ظل قانون العقوبات أو عبر القانون الخاص بتنظيم حماية معلومات ووثائق الدولة^{٢١٦} حيث لم يفرق الشارع البحريني بين صفة الموظف العام أو المسئول المكلف بحماية معلومات الدولة ووثائقها في إطار الحديث عن المسئولية الجنائية الناشئة عن إفشاء تلك المعلومات والوثائق، فكانت مفردات المشرع البحريني صريحة في هذا الشأن مكتفياً بإيراد عبارة الموظف العام في قانون العقوبات عند حديثه عن الإفشاء لأسرار الدفاع، إضافة إلى عبارة المسئول الواردة في القانون عند تنظيمه لجريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة دون الخوض في أية تفاصيل أخرى تتعلق بالصفة الوظيفية، ومن ثم فلا اجتهاد في مورد النص.

^{٢١٦} تنص المادة (١٢٧) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة أفشى سرا من أسرار الدفاع انتمن عليه.

وتكون العقوبة السجن إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب)).

كما نصت المادة الرابعة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((مع مراعاة أحكام أي قانون آخر، تعتبر معلومات ووثائق الدولة الأخرى التي لا تشملها أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له عادية، وعلى المسئول أن يحافظ عليها ويحفظها من العبث أو الضياع أو التلف ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير المعنيين بها)).

ولكن هل يتصور الشروع^{٢١٧} في فعل الإفشاء؟ في إطار الإجابة على التساؤل المذكور، ينبغي أن نفرق بادئ ذي بدء في هذا الشأن بين تصور إمكان تحقق الشروع بالنسبة لفعل الإفشاء وبين العقاب على الشروع على ارتكاب الفعل المذكور.

حيث أنه وفيما يتعلق بالحديث عن إمكان الشروع في الإفشاء، يتعين القول أن فعل الإفشاء بوجه عام يعد من الأفعال التي لا يستبعد تصور الشروع فيها، فقد يبدأ الجاني بالسلوك الإجرامي المعاقب عليه - فعل الإفشاء - ولا يكتمل هذا السلوك أو يكتمل ولكن لا تتحقق النتيجة الإجرامية لسبب خارج عن إرادة الجاني، فإذا كان عدم اكتمال عناصر الركن المادي للجريمة وبالتحديد عنصر السلوك منه سببه الجاني وقبل إتيان أي من التصرفات غير المشروعة التي تؤدي مباشرة إلى الجريمة، كان ذلك عدولاً اختيارياً ومن ثم كان صاحبه بمنأى عن العقاب تقديراً من المشرع لعزوفه عن إتمام الجريمة التي كان ينوي اقترافها والتي بدأ في تنفيذها لكنه لم يكمل التنفيذ مقررًا التراجع عن ارتكاب الجريمة^{٢١٨}.

أما إذا استنفد الجاني السلوك كاملاً المتمثل في فعل الإفشاء ولكن النتيجة الإجرامية لم تتحقق لسبب خارج عن إرادة الجاني، كان هذا الأخير مستحقاً للعقاب في هذه الحالة لأن بدأه في السلوك الإجرامي للجريمة دون رغبة منه في التراجع عن اقتراف الجريمة لهو مؤشر ودليل على خطورته الإجرامية الأمر الذي استوجب المشرع ضرورة إخضاعه للعقاب بشأن ذلك^{٢١٩}.

ويعد من صور الشروع تطبيقاً لما تقدم، قيام الموظف العام المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة بإرسال بعض المعلومات التي كان قد اطلع عليها أو علم بها بحكم وظيفته عبر هاتفه سواء عبر رسالة نصية أو وسائل التواصل الاجتماعي إلى الغير إلا أنه نظراً للانقطاع المفاجيء في شبكة الانترنت لا تصل تلك الرسالة التي تتضمن المعلومات السرية محل الإفشاء الخاصة بالدولة، أو أن يشرع ذات الموظف المسئول عن حماية ما يحوزه من معلومات ووثائق تخص الدولة بكتابة مضمون

^{٢١٧} نحيل بشأن الاطلاع تفصيلاً على الأحكام العامة للشروع إلى د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٣٤٤ وما بعدها.

^{٢١٨} تنص المادة (٣٩) من المرسوم بقانون رقم (٧٦) بإصدار قانون العقوبات البحريني على أنه ((لا عقاب على من عدل مختاراً عن إتمام الجريمة التي شرع في ارتكابها إلا إذا كون سلوكه جريمة أخرى فيعاقب عليها)).

^{٢١٩} تنص المادة (٤٠) من المرسوم بقانون رقم (٧٦) بإصدار قانون العقوبات البحريني على أنه ((إذا كانت جميع الأعمال التي ترمي إلى اقتراف الجريمة قد تمت دون أن تفضي إلى نتائجها عوقب الفاعل بعقوبة الجريمة التي قصدتها. ومع ذلك يجوز للقاضي أن يطبق في هذه الحالة أحكام الشروع، غير أنه يجب تطبيق هذه الأحكام إذا حال الجاني بآرادته أو بتدخله دون تحقق النتيجة التي كان يقصدها)).

معلومة معينة أسبغت عليه صفة السرية في قالب برقية كتابية أو في متن رسالة نصية ولسبب خارجي عن إرادة هذا الموظف العام تُمزق هذه البرقية أو تسمح تلك الرسالة النصية، ففي كل تلك الحالات نكون بصدد جريمة ناقصة أو جريمة لم يكتمل ميلادها وإن كان القانون يعاقب عليها.

ومن المعلوم قانوناً أن الشروع قد يتخذ صورة الجريمة المستحيلة سواء انصبت الاستحالة على تخلف موضوع الجريمة فكان من المستحيل تحقق نتيجتها أو تجسدت الاستحالة في قصور الوسيلة المستخدمة في ارتكابها^{٢٢٠}.

وتطبيقاً لذلك يعد مثلاً على وقوع الجريمة المستحيلة في إطار الحديث عن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة، قيام الموظف الحائز أو العالم أو المطلع بحكم وظيفته على معلومات ووثائق سرية الدولة السرية بإفشاء مضمون تلك المعلومات أو الوثائق إلى زميل أو موظف عام آخر في حين أن طبيعة وظيفة ذلك الموظف المُفشي إليه السر المذكور، تقتضي أن يكون أميناً على ذات المعلومات والوثائق السرية محل الإفشاء، أو أن يفشي المكلف بحماية معلومات أو وثائق تخص الدولة أيّاً من تلك المعلومات أو الوثائق إلى الغير معتقداً أنها سرية ويتضح عدم تمتعها بطابع السرية من الأساس.

ويعد مثلاً على وقوع الجريمة المستحيلة لقصور الوسيلة المستعملة في اقترافها في إطار الحديث عن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة، أن يصدر فعل الإفشاء عن موظف عام بواسطة قلم أو جهاز الكتروني معطل أو تالف لا يعمل، أو أن يشرع الموظف العام المؤتمن على معلومات ووثائق الدولة في محاولة إفشاء تلك المعلومات السرية المستودعة لديه من قبل الدولة عبر الصراخ أو الكلام الموجه إلى الغير وهو في الأصل من ذوي الاحتياجات الخاصة- الصم والبكم.

ولما كان الشروع متصوراً في فعل الإفشاء، فإن مسألة العقاب عليه تعد من المسائل الخلافية فقهاً^{٢٢١} والتي تقتضي أصول البحث التعرض لها ومناقشتها استكمالاً لعناصر موضوع الشروع في الإفشاء.

^{٢٢٠} راجع د. أحمد عوض بلال، مبادئ قانون العقوبات المصري- القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٥٣ = تنص المادة (٤١) من المرسوم بقانون رقم (٧٦) بإصدار قانون العقوبات البحريني على أنه ((إذا استحال تحقق الجريمة التي قصد الفاعل ارتكابها لقصور الوسيلة أو لتخلف الموضوع وجب تطبيق أحكام الشروع)).
^{٢٢١} راجع د. سامان عبدالله عزيز، مرجع سابق، ص ١٤٨ وما بعدها.

وغني عن البيان، أنه لما كان من المعلوم قانوناً أن العقاب على الشروع لا يتصور إلا في الجنايات وأنه لا شروع في الجنب ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك بنص خاص في بعض الجرائم حرصاً منه على توسيع نطاق الحماية الجنائية لبعض المصالح الجديرة بالحماية في نظر الشارع لأهميتها بالنسبة للمجتمع.

وحيث أنه متى كان ذلك وكانت جريمة إفشاء الأسرار المهنية المنصوص عليها في قوانين العقوبات تتدرج في الأصل تحت تصنيف الجنب ما لم تقترن بظرف مشدد فتضحي من عداد الجنايات حال كان مقترفاً موظف عاماً^{٢٢٢}، وغالباً لا تنص التشريعات العقابية العامة - قوانين العقوبات - على العقاب للشروع في جريمة إفشاء السر المهني ومن ثم أمكن القول أنه طالما ما اتسمت الجريمة المذكورة بوصف الجنب فإنه لا يعاقب الجاني على مجرد الشروع في ارتكابها، ما لم يكن موظفاً عاماً أو كان ثمة نص خاص يقرر استثناء ينسخ بموجبه الأصل العام المستقر عليه سالف الذكر.

إلا أنه عندما يتعلق الأمر بالإفشاء المنصب على معلومات ووثائق الدولة، فإن الأمر يختلف ويدق على نحو يجبر المشرع الجنائي بالتدخل لصياغة نص خاص يعاقب من خلاله على الشروع في الإفشاء الواقع على معلومات الدولة ووثائقها ولو لم تكن الجريمة محل الشروع جنائية، بحيث يعاقب على الشروع في الجنب الماسة بمعلومات ووثائق الدولة^{٢٢٣}، ولا ريب أن السبب من وراء إيراد المشرع الجنائي الخاص لهذا الاستثناء هو إدراكه للقيمة الكبرى الملحقه بمعلومات ووثائق الدولة، إضافة إلى المصالح المحمية من وراء عدم المساس بها عبر أي سلوك غير مشروع، لما في ذلك المساس من وقوع أضرار وخيمة لن يفلت منها المجتمع سليماً، فكان حرياً من ثم بالدولة أن تتجه إلى توسيع نطاق الحماية الجنائية لمعلوماتها ووثائقها، لتعاقب تبعاً كل مكلف بالمحافظة على معلوماتها ووثائقها تسول له نفسه البدء في تنفيذ عمل من شأنه الإضرار بتلك المعلومات والوثائق.

^{٢٢٢} راجع هامش صفحة 163 من هذه الرسالة.

^{٢٢٣} راجع صفحة 190 من هذه الرسالة.

المبحث الثاني

الركن المعنوي لجريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

الأصل أن جريمة إفشاء السر المهني بوجه عام ومن بعدها جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة السرية بشكل خاص يندرج كل منهما تحت طائفة الجرائم العمدية التي يتخذ الركن المعنوي فيها صورة القصد الجنائي العام بعنصره العلم والإرادة، بحيث لا يكفي لقيام هذه الجريمة ومساءلة فاعلها عن ارتكابها وأخذة بالعقاب اقترافه لركنها المادي المتمثل في فعل الإفشاء على النحو الذي تطرقنا له تفصيلاً فيما سلف، وإنما تقتضي نشأة المسؤولية الجنائية في مواجهة مفشي معلومات ووثائق الدولة سواء كان مكلفاً بحمايتها أو وقعت تحت حيازته أو طلع عليها عرضاً ضرورة أن يكون فعل الإفشاء متعمداً، أي أن يكون الجاني عالماً وقت ارتكاب السلوك الإجرامي بأنه يفشي للغير دون إذن من الدولة معلومات أو وثائق تخصها وأنها تنسم بطابع السرية، فضلاً عن اتجاه إرادته إلى تحقيق النتيجة الإجرامية المتمثلة في انتهاك حرمة السرية التي أسبغتها الدولة على معلوماتها وذلك بتمكين الغير الذي لا صلة له من العلم بها، وهو ما لا شك فيه يضر بالدولة ويؤذيها أشد الإيذاء.

وتطبيقاً لذلك، فإن عدم علم الجاني بماهية المعلومات أو الوثائق محل الإفشاء أو عدم إحاطته علماً بحقيقة سريتها ينتفي معه القصد الجنائي الذي يقوم عليه الركن المعنوي للجريمة الماثلة وهو ما يستتبعه لزماً انتفاء الوجود القانوني للجريمة، ذلك أن للجريمة جناحين أحدهما مادي وآخر معنوي وبغياب أحدهما لا يمكن لها أن تخلق في سماء الوجود لترتب ما يترتب عليها من آثار أهمها تدخل أجهزة العدالة لتصحيح ما أفسدته تلك الآثار الناتجة عن وقوعها.

وغني عن البيان أنه لا عبرة للبائع الذي دفع الجاني لاقتراف جريمة الإفشاء لمعلومات الدولة ووثائقها في إطار القول بقيام الركن المعنوي للجريمة الماثلة محل المناقشة، إذ يستوي أن يكون باعث الجاني من وراء ارتكابها دنيئاً كالرغبة في الإضرار بالدولة داخلياً بزعزعة أمنها واستقرارها أو خارجياً بالتخابر مع الغير ضدها تحقيقاً لمصلحة دولة أجنبية بمقابل أو بدون مقابل، كما لا عبرة كذلك بالبائع على إفشاء الجاني لمعلومات ووثائق الدولة ولو كان شريفاً كإفشاء الموظف العام المؤتمن على بعض

معلومات الدولة أو وثائقها السرية بحكم وظيفته لأحد أقربائه أو أصدقائه ثقة بهم أو بغية التباهي بمكانته الوظيفية أمامهم ولو لم يكن دافعه من وراء تلك الأفعال الإضرار بالدولة إطلاقاً.

وتجدر الإشارة أنه قد ثار خلاف في أوساط الفقه الجنائي حول مدى اشتراط توافر نية الإضرار كشرط لتوفر القصد الجنائي لهذه الجريمة، إذ ذهب البعض^{٢٢٤} أن شرط نية الإضرار هو شرط لا غنى عنه تأسيساً على أن جريمة إفشاء السر الوظيفي لها ذات الطبيعة التي تتمتع بها جرائم السب والقذف والبلاغ الكاذب وكلها جرائم تتطلب نية الإضرار، كما أن عدم توافر قصد الإضرار يعد دليلاً على فقدان السر لأهميته بحيث لا يعتبره صاحب النبأ سراً.

في حين ذهب فريق آخر من الفقه^{٢٢٥} -نوידه- إلى القول بعدم اشتراط توفر نية الإضرار لقيام جريمة إفشاء الأسرار على سند من القول بأن هذه النية لا تعدو سوى أن تكون مجرد باعث وهو لا يحول في حال غيابه دون توافر الجريمة.

وهدياً على ما تقدم، يرى الباحث في هذا الصدد أنه لا يشترط لتوافر الركن المعنوي للجريمة الماثلة أن يقصد الجاني من وراء إخلاله بالتزام الكتمان عبر إفشائه لمعلومات الدولة ووثائقها المؤتمن عليها ضرورة أن يسفر ذلك الإفشاء عن إلحاق الضرر بالدولة، إذ لا عبء بقصد الجاني على هذا النحو، حيث أن الضرر المترتب عن إفشاء الموظف العام لمعلومات الدولة أو وثائقها التي استودعتها الدولة لديه مفترض ومتحقق ولو لم يقصد الموظف المفشي تحققه من وراء فعله، إذ أن بمجرد حصول الإفشاء من المكلف بحماية معلومات الدولة إلى الغير تزول عن المعلومة أهميتها باعتبارها سرية أرادت الدولة حجبها عن الجمهور تحقيقاً لاعتبارات ارتأتها، تلك الاعتبارات التي تتأثر بالسلب ويلحقها الضرر جراء عدم التزام الموظف العام المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة بواجب الكتمان لما يصل إلى علمه أو يحوزه من معلومات أو وثائق أسبغت عليها الدولة طابع السرية والكتمان.

^{٢٢٤} يرى بضرورة توافر نية الإضرار كشرط لقيام الركن المعنوي للجريمة كلاً من د. رؤوف عبيد، أسامة قايد، علي السماك، سعيد

عبداللطيف حسن. راجع د. سامان عبدالله عزيز، مرجع سابق، ص ١٦٢

^{٢٢٥} يرى بعدم ضرورة توافر نية الإضرار كشرط لقيام الركن المعنوي للجريمة كلاً من ج. ر. و. ج. د. فخري عبدالرزاق الحديثي.

راجع د. سامان عبدالله عزيز، المرجع نفسه، ص ١٦٢

ولعل التساؤل الأبرز في هذا الصدد يتجسد في مدى إمكان وقوع جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة بطريق الإهمال؟

يرى الأستاذ الدكتور أحمد فتحي سرور بأن هذه الجريمة لا تقع ما لم يكن الإفشاء عمدياً، فلا جريمة في حال كان الإفشاء بطريق الإهمال، دون الإخلال بإمكان إخلال المفشي عن خطئه مدنياً^{٢٢٦}.

في حين يرى الباحث بخلاف ما تقدم، بأنه وإن كان الأصل العام في إطار الحديث عن الركن المعنوي لجريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة على النحو السالف بيانه يشير إلى عمدية هذه الجريمة، إلا أنه لا يمكن استبعاد إمكانية أن تقع هذه الجريمة بطريق الإهمال أو الخطأ، مثال ذلك أن يترك الموظف العام المؤتمن من الدولة إحدى الوثائق التي تتضمن معلومات سرية على مكتبه مكشوفة، ويذهب لمحادثة زميل له أو لتناول الطعام مع أقرانه أو لقضاء حاجته، فيطلع الغير الذي لا صلة له بالوثيقة على ما بها من معلومات سرية، إذ بهذه الحالة يتحقق الإفشاء عن طريق خطأ الجاني فكان إهماله سبباً في انتهاك الغير للمصلحة المحمية من قبل الشارع المقررة لخصوصية وسرية معلومات الدولة ووثائقها فكان لزاماً والحالة هذه مساءلة هذا الموظف المهمل عن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة ولو لم يكن متعمداً الإفشاء، فضلاً عن ضرورة مسألته تأديبياً عن هذا الخطأ الوظيفي، مع الإشارة إلى جواز تكييف الواقعة السابقة على أنها جريمة عمدية بطريق الامتناع على النحو الذي أشرنا إليه سابقاً عند تناول الركن المادي للجريمة^{٢٢٧}.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات كالنظام السعودي، تعتبر الإفشاء غير المتعمد لمعلومات ووثائق الدولة الواقع نتيجة الخطأ أو الإهمال بأنها جريمة مستقلة في حد ذاتها تحمل مسمى جريمة الإخلال بالمحافظة على سرية معلومات ووثائق الدولة^{٢٢٨}، وهنا يتعين الإشارة إلى أنه ليس ثمة فارق قانوناً بين التكييفين سواء اتخذ الوصف القانوني مسمى الإفشاء عن طريق الخطأ أو سمي بالإخلال بالمحافظة وإن كانت جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة أوسع نطاقاً من حيث الأفعال المكونة لركنها المادي، ولعل الفیصل في هذا الشأن هو من اختصاص الشارع الجنائي الذي

^{٢٢٦} راجع د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٧٨٧.

^{٢٢٧} راجع صفحة 175 من هذه الرسالة.

^{٢٢٨} راجع المادة الخامسة فقرة (٦) من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها.

يقرر وفقاً لرؤيته التشريعية إطلاق الوصف والتكليف المناسبين للسلوك المذكور، فإذا هو أفرد نصاً تجريمياً خاصاً به على غرار ما فعل المنظم السعودي كان ذلك الوصف هو الواجب التطبيق بشأن التكليف القانوني للواقعة، أما إذا قرر الشارع الجنائي إفراد نص خاص يقرر العقاب على صدور الإفشاء بطريق الإهمال بشأن معلومات ووثائق الدولة، فإنه يتعين اعتبار هذا الإهمال مندرجاً تحت جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة متخذاً الركن المعنوي لتلك الجريمة صورة الخطأ، المهم في نهاية الأمر أن لا يفلت المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة المهمل لها من العقاب، إذ قد يتسبب إهماله وخطأه في آثار قد لا يُحمد عقباها إن وصلت المعلومات والوثائق السرية المفشاة إلى الغير الذي قد يتصرف فيها على نحو يضر بالدولة ومن فيها أشد الضرر.

هذا وقد خلت كل من التشريعات الخاصة المعنية بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة في كل من البحرين والأردن وعمان من نص يجرم إهمال المكلف بحماية تلك المعلومات والوثائق سواء بالنص على إمكان وقوع جريمة الإفشاء بطريق الإهمال أو بالنص على جريمة الإخلال بالمحافظة على سرية معلومات ووثائق، الأمر الذي يتعين معه على هذه التشريعات سالفه البيان أن يُدخل المشرع التعديل عليها بالأخذ بأحد الحلين التشريعيين المذكورين ولو بتقرير عقاب أقل وطأة على الجاني لانتفاء القصد الجنائي بحقه، وذلك حتى لا يفلت من العقاب ويرتدع هو وغيره من المهملين المكلفين بحماية معلومات ووثائق الدولة، فتزداد في نفوسهم عظم المسؤولية والأمانة إثر توقيع ذلك العقاب.

المبحث الثالث

عقوبة جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة

لا ريب في أن العقوبة باعتبارها صورة أصيلة من صور الجزاء الجنائي هي مصير كل من تسول له نفسه ارتكاب أحد الأفعال غير المشروعة التي جرمها المشرع والتي تهدد مصالح يحميها وذلك بغية تحقيق أغراضها المتجسدة في الردع العام والردع الخاص فضلاً عن العدالة.

إلا أن التشريعات الجزائية وإن كانت تتفق فيما بينها على تجريم أفعال معينة ارتأت عدم مشروعيتها لمساسها بالمجتمع وأفراده، فإنهما في الوقت ذاته قد تختلف وتتباين في تحديد مقدار العقوبة المقررة لتلك الجرائم، وهذا أمر طبيعي يعزى السبب فيه إلى اختلاف نظرة كل مشرع إلى الفعل محل التجريم، فضلاً عن تباين سلطة المشرع التقديرية في تحديد مدى مساس الفعل الإجرامي وإضراره بالمصالح المجتمعية المراد حمايتها، إضافة إلى اختلاف منهج السياسة الجنائية التي ينتهجها كل مشرع جنائي، وهي جميعها أمور يتمخض عنها بالضرورة اختلاف مقدار العقوبات المقررة بين التشريعات المقارنة وإن كانت قد اتفقت على تجريم ذات الفعل بنفس الوصف والكيف.

إذ كان ما تقدم، وكان من خلال استقراء العقوبات المقررة بموجب التشريعات المقارنة محل الدراسة بشأن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة، يتضح مما سبق بيانه اختلاف تلك العقوبات بين التشريعات المقارنة، بل إن التشريع الواحد قد تضمن نصوصاً تحمل في طبيعتها عقوبات تختلف باختلاف الظروف المحيطة بفعل الإفشاء من حيث محل الجريمة وكذلك من حيث النظر إلى صفة مقترفها.

وتأسيساً على ما تقدم، نجد أن المشرع البحريني في هذا الخصوص كان الأكثر دقة وتفصيلاً من خلال سياسته العقابية الواضحة التي انتهجها في القانون، حيث فرق في العقوبة أولاً بين ثلاث طوائف تربطهم علاقة بمعلومات ووثائق الدولة حال إفشائهم لتلك المعلومات أو الوثائق، الطائفة الأولى تتمثل في المكلفين بحمايتها من الموظفين العموميين أو المسؤولين المفشين لمعلومات ووثائق الدولة أثناء

تمتعهم بصفاتهم الوظيفية، والطائفة الثانية هم أولئك الذين كانوا بحكم وظائفهم قد اطلعوا أو حازوا لمعلومات ووثائق الدولة واقتربوا جريمة الإفشاء بعد زوال صفاتهم الوظيفية، أما الطائفة الثالثة فشملت أولئك الأفراد العاملين في مرافق الدولة ولكن لا تربطهم بها علاقة لائحية وظيفية دائمة، وإنما هم عاملون في بعض المهن المعاونة بموجب عقود مؤقتة وتقتضي طبيعة أعمالهم اطلاعهم أو علمهم أو حيازتهم لمعلومات أو وثائق سرية للدولة^{٢٢٩}.

كما أن المشرع البحريني قد جعل اعتباراً لنوع الوثيقة أو المعلومة المحمية محل الجريمة وذلك لتحديد العقاب المناسب لمقترفها، فشدد العقوبة حال كان محل جريمة الإفشاء معلومة أو وثيقة من درجة سري للغاية أو سري، وجعلها أقل شدة إذا كان الإفشاء واقعاً على معلومة أو وثيقة من درجة محدود أو محذور، وهو مما لا شك فيه أمر منطقي ينطلق من الأهمية التي تتمتع بها كل وثيقة من حيث تصنيفها، وهو ما يتحقق من خلاله هدف الشارع من ردع المجتمع والمجرمين عن المساس بمعلومات الدولة ووثائقها بالغة الأهمية والسرية، وذلك عبر فرض عقوبات قاسية عليهم وعلى كل من تسول له نفسه المساس بتلك الفئات من المعلومات والوثائق على نحو غير مشروع^{٢٣٠}.

وفي هذا الصدد ارتأى المشرع البحريني أن يقرر العقوبة الأشد لجريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة حال كان مرتكبها أحد أفراد الطائفة الأولى المشار إليها باعتبارهم في المقام الأول من أهل الثقة والأمانة في عين الدولة، مع الأخذ في الاعتبار نوع الوثيقة أو المعلومة محل الإفشاء وتصنيفها، وتدرج من ثم بالعقوبة فجعلها أقل وطأة بالنسبة لمقترفها من الطائفة الثانية على اعتبار أنهم كانوا يوماً ما أحد رجال الدولة الذين افترضت فيهم الثقة واستودعتهم أسرارها فكان لزاماً عليهم أن يبقوا على

^{٢٢٩} راجع الفقرات (أ)، (ج) من المادة الخامسة، والفقرات (أ)، (ج)، (و) من المادة السادسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

^{٢٣٠} تنص المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة على أنه ((أ- يُعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات وبالغرامة التي لا تقل عن ألف دينار ولا تجاوز ثلاثة آلاف دينار كل من خالف أحكام الفقرة (أ) من المادة الخامسة من هذا القانون وذلك إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرتين (أ،ب) من المادة الثالثة من هذا القانون. وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على خمس سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألف دينار ولا تجاوز ألفي دينار إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرة (ج) من المادة الثالثة من هذا القانون)).

العهد وأن تستمر حمايتهم لما استودع لديهم من أسرار ولو انتفت عنهم الصفة الوظيفية بعد ذلك، طالما بقى نبض في قلوبهم وطالما لم ترفع الدولة عن تلك المعلومات أو الوثائق صفة السرية^{٢٣١}.

أما الطائفة الثالثة فكانت العقوبة المقررة لها بشأن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة الأقل غلظة عن سابقتها حيث نزل بها المشرع البحريني إلى مستوى الجحفة على اعتبار أنهم ليسوا موظفين عموميين وأن عملهم لدى الدولة لم يكن الغرض منه بشكل رئيسي ائتمانهم على معلوماتها أو وثائقها، بقدر ما كان الهدف من ورائه أداء أعمال معاونة مؤقتة، إلا أنهم وبحكم طبيعة أعمالهم قد اطلعوا وعلموا بمعلومات ووثائق الدولة وظائفهم فأفشوها لأي سبب كان، سواء كان ذلك الإفشاء أثناء فترة عملهم في مرافق الدولة أو بعد انتهاء خدمتهم فيها^{٢٣٢}.

في حين أن المشرع العُماني قد اعتمد معياراً واحداً لا غير للتمييز بين مقدار العقوبات المقررة بشأن اقتراف جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة ألا هو معيار محل الجريمة، فشدد العقوبة حال وقوع الجريمة على وثيقة مصنفة تحت تصنيف سري أو سري للغاية أيًا كانت صفة مقترفها، في حين عاقب على الإفشاء الواقع على الوثائق المحمية تحت تصنيف "محدود أو مكتوم" بعقوبة أقل شدة من تلك المقررة على مفشي الوثائق السرية للغاية والسرية^{٢٣٣}.

أما المنظم السعودي فلم يفرق بشأن مقدار العقوبة المقررة لجريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة السعودية استناداً لصفة مرتكبها أو بالنظر إلى محل الإفشاء على غرار ما فعل المشرع البحريني والعُماني، وإنما كل ما في الأمر أنه وضع للقاضي ضوابط ينبغي عليه مراعاتها عند الحكم بها، فجعل

^{٢٣١} تنص المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة على أنه ((ج- يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد على ألفي دينار كل من خالف أحكام الفقرة (ج) من المادة الخامسة من هذا القانون وذلك إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرتين (أ، ب) من المادة الثالثة من هذا القانون. وتكون العقوبة الحبس والغرامة التي لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تجاوز ألف دينار إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرة (ج) من المادة الثالثة من هذا القانون)).

^{٢٣٢} تنص المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة على أنه ((و- يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنة أو بالغرامة التي لا تجاوز مائة دينار كل من وصل إلى علمه أي من المعلومات أو الوثائق المحمية طبقاً لأحكام هذا القانون بحكم طبيعة عمله ووظيفته أو بعد تركه الوظيفة أو انتهاء مسؤوليته لأي سبب من الأسباب وأفشأها دون سبب مشروع)).

^{٢٣٣} تنص المادة (١٧) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف معلومات ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن ألف ريال عماني ولا تزيد على ثلاثة آلاف ريال عماني أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من أفشى وثيقة مصنفة بتصنيف "سري للغاية أو سري" أو احتفظ بها دون أن يكون مسموحاً له بذلك)).

كما تنص المادة (١٨) من ذات المرسوم السلطاني على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن مائتي ريال عماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عماني أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من أفشى وثيقة مصنفة بتصنيف "محدود أو مكتوم" أو احتفظ بها دون أن يكون مسموحاً له بذلك)).

للعقوبة حد أقصى بأن لا تزيد عن السجن لمدة عشرين سنة أو الغرامة التي لا تزيد على مليون ريال مع إمكان الحكم بالعقوبتين معاً، كما ألزم المنظم السعودي القاضي عند تطبيق العقوبة على مرتكب الجريمة الماثلة ضرورة مراعاة التناسب بين الجريمة المرتكبة والعقوبة والنظر إلى الظروف المخففة والمشددة لها على النحو المحدد في القانون^{٢٣٤}.

وعلى ذات السياسة سار المشرع الأردني وإن كان الأكثر شدة من بين كافة التشريعات المقارنة بشأن العقوبة التي قررها لمفشي معلومات ووثائق الدولة دون سبب مشروع أياً كانت صفته وسواء كان عاملاً أو موظفاً في الدولة وقت ارتكابه للجريمة أو كان ذلك بعد انتهاء علاقته بها، وأياً كان تصنيف الوثائق المحمية محل الإفشاء، فقد عاقب المشرع الأردني على ارتكاب الجريمة الماثلة بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات^{٢٣٥}.

وتجدر الإشارة كذلك في إطار الحديث عن السياسة العقابية للمشرع الأردني أنه قد قرر العقاب بذات العقوبة المقررة لأي من الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام القوانين الأردنية في حال وقعت أي من هذه الجرائم معلوماتياً، أي عبر الشبكة المعلوماتية أو نظم المعلومات أو عبر وسائلها، مما يعني أنه إذا وقعت جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة أو أي من الجرائم الأخرى الماسة بمعلومات الدولة ووثائقها والتي سنأتي لمناقشتها تفصيلاً فيما بعد عبر أي من الوسائل والطرق المعلوماتية المقررة قانوناً، فإن عقوبة المجرم المعلوماتي في هذه الحالة لن تختلف عن عقوبة المجرم الذي ارتكب إحدى الجرائم بحق معلومات ووثائق الدولة بالطرق العادية التقليدية.^{٢٣٦}

وبالانتقال إلى الحديث عن موقف التشريعات المقارنة من العقاب على الشروع في جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة، نجد أن المشرع البحريني كان الأكثر تميزاً في هذا الشأن حيث عاقب في ظل القانون على الشروع في كافة الجناح المنصوص عليها في هذا القانون سواء كانت تمثل جنحة

^{٢٣٤} راجع المادة الخامسة والمادة السابعة من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشاؤها.

^{٢٣٥} راجع المادة (١٦) من القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة.

^{٢٣٦} تنص المادة (١٥) من القانون رقم (٢٧) بشأن الجرائم الإلكترونية ((كل من ارتكب أي جريمة معاقب عليها بموجب أي تشريع نافذ باستخدام الشبكة المعلوماتية أو أي نظام معلومات أو موقع الكتروني أو اشترك أو تدخل أو حرض على ارتكابها، يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في ذلك التشريع)).

إفشاء لمعلومات ووثائق الدولة أو غير ذلك من الأفعال التي جرمها القانون لمساسها بالمشروع بمعلومات الدولة ووثائقها^{٢٣٧}.

بيد أن كلا المنظم السعودي والمشرع الأردني لم ينصا على نص خاص يعالج الشروع في الجرائم الواقعة على معلومات ووثائق الدولة تاركين الأمر في ذلك إلى القواعد العامة وذلك من منطلق أن تلك التشريعات لم تسبغ على أي من الجرائم التي نصت عليها في متن تشريعاتها الخاصة بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة وصف الجنحة، بل أسبغ عليها جميعاً وصف الجنايات ومن ثم كان من المفترض قانوناً العقاب على الشروع في تلك الجنايات ومنها جنائية إفشاء معلومات الدولة السرية دون الحاجة إلى نص خاص يقرر ذلك استناداً إلى القواعد العامة.

في حين أن المشرع العُماني وإن كان قد اعتبر فعل الإفشاء الواقع على معلومات الدولة ووثائقها المنصفة بتصنيف محدود أو مكتوم بمثابة جنحة معاقب عليها، إلا أنه لم يقرر نصاً خاصاً يعاقب على الشروع بشأن ارتكاب تلك الجنحة وهو ما يمكن معه القول بعدم عقاب المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة تحت تصنيف محدود أو مكتوم حال إفشائه لتلك النوعية من المعلومات أو الوثائق للغير وكان إفشاؤها محظوراً، نظراً لعدم وجود نص خاص يقرر العقاب على الشروع في تلك الجنحة، ونرى ضرورة أن يسلك المشرع العماني خطى شقيقه البحريني بنصه على العقاب على الشروع في الجنح الماسة بمعلومات ووثائق الدولة أياً كان وصفها.

وفي إطار الحديث عن الظروف التي تحيط بالجريمة فتخفف من العقاب المنتظر بحق الجاني، يمكن القول أنه باستقراء أحكام التشريعات المقارنة محل الدراسة ولا سيما تلك المعنية بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة لم يتبين لنا نص أي منها باستثناء المشرع العُماني على ظروف خاصة مخففة للعقاب سواء أحاطت تلك الظروف بجريمة الإفشاء لمعلومات أو وثائق الدولة أو بأي جريمة أخرى ماسة بتلك المعلومات والوثائق، ومن ثم لا مناص عن الرجوع للأحكام العام الواردة في قوانين العقوبات بشأن الظروف والأعذار العامة المخففة للعقوبة والتي يقدرها القاضي الجنائي وفقاً لسلطته التقديرية استناداً

^{٢٣٧} تنص المادة السادسة فقرة (ز) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((ز- يُعاقب على الشروع في الجنح السابقة بنصف العقوبة المقدرة للجريمة التامة)).

لوقائع الجريمة محل الاتهام، كذلك المنصوص عليها المادة (٧٠) من قانون العقوبات البحريني من حادثة سن المتهم وارتكاب الجريمة نتيجة لاستفزاز خطير عن المجني عليه، إضافة إلى ارتكاب الجريمة لباعث شريف^{٢٣٨}.

وكما أشرنا سلفاً فإن المشرع العُماني يعد الوحيد من بين التشريعات المقارنة الذي تضمن قانونه الخاص بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة نصوصاً تقرر ظرفاً خاصة مخففة أو معفية من العقاب المقرر لأي من الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة التي قررها القانون، إذ جاء ذلك في المواد (٢٣) و(٢٤) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨، حيث جاء المشرع العُماني في متن المادة (٢٣) من التشريع المذكور ليقرر للجناة مكافأة تشريعية فحواها إعفاؤهم من العقاب حال إبلاغهم عن أية جرائم تمس معلومات أو وثائق الدولة وذلك قبل إتمام الجريمة^{٢٣٩}، فإذا كان الإبلاغ قد وقع بعد إتمام الجريمة ولكن قبل البدء في التحقيق وكان عاملاً مؤثراً ومساعداً للسلطات العامة للوصول إلى بقية المساهمين في الجريمة الماسة بمعلومات ووثائق الدولة، أخذ هذا التعاون من قبل الجاني بعين الاعتبار فكان سبباً يجوز معه تخفيف العقاب المقرر عليه^{٢٤٠}.

ويعد موقف المشرع العُماني في هذا الصدد موفقاً ومحموداً، لكونه يحفز ويكافئ كل من يفكر في الإقدام على ارتكاب جريمة تمس معلومات الدولة ووثائقها أو يرتكبها بالفعل، ولكنه يندم على فعلته هذه فيرشد عن غيره من المساهمين فيها، وهو ما يصب في نهاية الأمر في مصلحة الدولة ويقلل من وطأة الأضرار المترتبة على تلك الجرائم، فيجعل من عمل أجهزة الأمن أكثر فعالية ويسراً، الأمر الذي يتحقق معه انتهاء استقرار الدولة، كون أن هذا الاستقرار لا يمكن أن ينعكس صده على المجتمع بشكل جلي إلا وكانت معلومات ووثائق الدولة أمنة محمية مستقرة.

^{٢٣٨} تنص المادة (٧٠) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات على أنه ((مع مراعاة الحالات التي نص عليها القانون يعد من الأعداء المخففة كذلك حادثة سن المتهم الذي جاوز الخامسة عشرة ولم يتم الثامنة عشرة، وارتكاب الجريمة لبواعث أو غايات شريفة أو بناء على استفزاز خطير صدر من المجني عليه بغير حق)).

^{٢٣٩} تنص المادة (٢٣) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف معلومات ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية ((يعفى من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، كل من بادر من الجناة بإبلاغ السلطات بمعلومات عن الجريمة والأشخاص المشتركين فيها، إذا حصل الإبلاغ قبل إتمام الجريمة)).

^{٢٤٠} تنص المادة (٢٤) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف معلومات ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية ((يجوز تخفيف العقوبة إذا حصل الإبلاغ بعد إتمام الجريمة وقبل البدء في التحقيق، إذا مكن الجاني السلطات المختصة من الوصول إلى بقية الأشخاص المساهمين في الجريمة)).

أما فيما يتعلق بالظروف التي تحيط بالجريمة فيشدد من أجلها المشرع الجنائي العقاب على مرتكبها، فقد نص المشرع البحريني على ظرف مشدد واحد يستوجب تشديد العقاب على مرتكب جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة ألا وهو أن تقع الجريمة لمنفعة دولة أو جهة أجنبية سواء كانت معادية أو لم تكن كذلك بالنسبة للمملكة^{٢٤١}، إذ بمجرد صدور الإفشاء لدولة أو جهة أجنبية محققاً بذلك الجاني منفعة لأي منهما وجب تشديد العقوبة بحقه، وهو ما نص عليه المشرع العُماني في المادة (٢٢) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) إلا أنه اشترط للقول بتطبيق هذا الظرف المشدد وجوب أن تكون الدولة أو الجهة الأجنبية المفشى إليها السر معادية للسلطنة^{٢٤٢}، ومن ثم فإن مجرد إفشاء الجاني لمعلومات أو وثائق سرية لمصلحة دولة أو جهة أجنبية تربطها بالسلطنة علاقات ودية رصينة وإن كان يستوجب ذلك السلوك أخذ فاعله بالعقاب إلا أنه لا يتطلب تشديد العقوبة بحقه.

في حين يمكن القول أن المشرع الأردني قد دمج بين موقف كل من المشرعين البحريني والعُماني سالف الذكر -وهو ما نؤيده- إذ اعتبر ظرفاً مشدداً في هذا الصدد إفشاء معلومات ووثائق الدولة لمصلحة دولة أجنبية تحقيقاً لمنفعتيها، وجعل من هذا الظرف المشدد أكثر شدة لتصل عقوبته إلى الإعدام في حال كانت الدولة الأجنبية المفشى له سر الدولة الأردنية دولة أجنبية معادية، وهو ما يعبر عن سياسة عقابية وتشريعية مميزة للمشرع الأردني في هذا الصدد^{٢٤٣} وإن كان يجب على المشرع الأردني تدارك إغفال النص على تشديد العقاب حال صدور الإفشاء لمصلحة جهة أجنبية وهو ما قد يعود التفسير فيه إلى قدم التشريع الأردني بالمقارنة ببقية التشريعات المقارنة الصادرة حديثاً في الألفية الجديدة في كل من البحرين وعُمان والسعودية.

^{٢٤١} تنص المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة على أنه ((ح- في جميع الأحوال إذا وقعت أي من الجرائم الواردة في الفقرات السابقة لمنفعة دولة أو جهة أجنبية عد ذلك ظرفاً مشدداً)).

^{٢٤٢} تنص المادة (٢٢) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف معلومات ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن عشر سنوات كل من ارتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون لصالح دولة أو جهة معادية)).

^{٢٤٣} تنص المادة (١٦) من القانون المؤقت رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة ((أ- من وصل إلى حيازته أو علمه أي سر من الأسرار أو المعلومات أو أية وثيقة محمية بحكم وظيفته أو كمسؤول أو بعد تخليه عن وظيفته أو مسؤوليه لأي سبب من الأسباب فابلغها أو افشاها دون سبب مشروع عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات.

ب- ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة إذا بلغ ذلك لمنفعة دولة أجنبية وإذا كانت الدولة الأجنبية عدوة فتكون العقوبة الإعدام)).

هذا وقد اعتبر المشرع العُماني كذلك وقوع الجريمة وقت الحرب أو الأزمات أو الكوارث بمثابة ظرف مشدد حال اقترنت إحدى هذه الظروف بالجريمة الماثلة^{٢٤٤}، ذلك أن الدولة في تلك الظروف المعقدة غالباً ما تكون بحاجة إلى الدعم الكافي من كافة منتسبيها من أفراد وأجهزة إدارية لمواجهة تلك الظروف والتغلب عليها، ومن ثم كان في إفشاء معلوماتها ووثائقها إضعافاً لها ومن قوتها لما يمثلها السلوك الإجرامي المتجسد في فعل الإفشاء في تلك الأثناء من تعبير عن عدم الاحترام لهيبة الدولة في ظل ظروف تقتضي تضافر جهود الكافة لتجاوزها.

أما المنظم السعودي فكان الأكثر عمقاً في تناوله لحالات الظروف المشددة للعقاب والتي شملت كافة الجرائم المنصوص عليها في متن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها والتي تدخل من ضمنها جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة السرية، حيث لم يكتف المشرع المذكور بتقرير ظرف أو ظرفين فحسب لتشديد العقاب على مقترف جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة، وإنما أورد سبعة حالات اعتمد في تحديدها على معايير متعددة تتمحور حول نوع الوثيقة المحمية محل الجريمة، ومنصب الجاني ودرجته الوظيفية، فضلاً عن قصده من وراء ارتكاب الجريمة، إضافة إلى الحالة التي توجد بها البلاد إبان اقتراف الجريمة وصفة المفشى له، ودرجة جسامه الضرر الحاصل للدولة كأثر للسلوك الإجرامي^{٢٤٥}، بحيث إذ ما توافرت إحدى تلك الظروف المشار إليه في متن المادة السابعة من نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها على الواقعة محل التجريم كان لزاماً على القاضي الأخذ بها في عين الاعتبار عن تقديره للعقاب بتشديده بحق الجاني.

^{٢٤٤} تنص المادة (٢١) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف معلومات ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات كل من ارتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون في وقت الحرب أو الأزمات أو الكوارث)).

^{٢٤٥} تنص المادة السابعة من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها على أنه ((يراعى عند تطبيق العقوبة الواردة في المادة (الخامسة) من هذا النظام؛ التناسب بين الجريمة والعقوبة، مع مراعاة الظروف المخففة والمشددة للعقوبة، ويعد من الظروف المشددة ما يلي:

- ١ - إذا ارتكبت الجريمة في زمن الحرب.
- ٢ - إذا ارتكبت الجريمة لمصلحة دولة أجنبية، أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها بأي صورة وعلى أي وجه وبأي وسيلة، سواء بطريق مباشر، أو غير مباشر.
- ٣ - إذا كانت الوثيقة أو المعلومة مهمة وذات درجة سرية عالية.
- ٤ - إذا كان الضرر الذي أصاب الدولة بسبب إفشاء الوثيقة أو المعلومة السرية جسيماً.
- ٥ - إذا ارتكبت الجريمة بقصد الإضرار بالدولة.
- ٦ - إذا ارتكبت الجريمة من يشغل وظيفة ذات طابع سري.
- ٧ - إذا ارتكبت الجريمة من يشغل وظيفة علياً).

الفصل الثاني

الجرائم الأخرى الماسة بمعلومات ووثائق الدولة

تمهيد وتقسيم

لقد باتت معلومات ووثائق الدولة تحظى سواء على المستويين الدولي الخارجي أو على المستوى الوطني الداخلي بأهمية قصوى، بأن أصبحت تلك المعلومات والوثائق الخاصة بالدولة بمثابة كنز وثروة قومية لا غنى عن الدول عنها، بحيث أضحت هذه المعلومات والوثائق المملوكة للدولة وكأنها سلاح ذو حدين تتبلور من خلالها قوة الدول وضعفها، وغناها وفقرها، وبقاؤها وزوالها، تطورها وركودها، وفيها تكتم الدولة أسرارها ومن خلالها تخطط لصون إقليمها وراحة شعبها ورفع اسمها بين الأمم.

ومما لا شك فيه، أن أدق وأهم آليات الحماية التي يمكن للدولة من خلالها أن تضفي الحماية على أية مسألة ذات اهتمام هي الحماية القانونية ولا سيما الجزائية منها، تلك الحماية التي تجد سندها في نصوص القانون بحيث تحدد النصوص القانونية المعنية بتنظيم المسألة محل الحماية السلوك المجرم ومن ثم تحدد تبعاً للجزاء الجنائي المقرر على كل من يخل بالواجب القانوني الذي حدده القانون في هذا الصدد، وكلما زاد اهتمام المشرع واتجهت إرادته إلى توفير أكبر قدر من الحماية على أمر ما ظهرت أقوى مظاهر الحماية القانونية وأكثرها فعالية ألا وهي الحماية الجنائية، حيث يترتب على ارتكاب التصرفات التي ارتأى الشارع الجنائي عدم مشروعيتها حلول الجزاء الجنائي المقرر بحق هؤلاء المخالفين لإرادة المقتن الجنائي ليردع بذلك كل من المؤثم قانوناً فلا يعاود فعلته مرة أخرى من ذات العقاب، كما في المقابل يأخذ المجتمع العبرة والعظة فيحجم أفراده عن سلوك الطريق اللامشروع الذي نهى عنه المشرع ورتب عليه الجزاء، خوفاً من العقاب الذي لحق بالجاني.

ونظراً لهذه المكانة العظيمة التي باتت تحظى بها معلومات ووثائق الدولة في نفس القائمين على إدارتها وتسيير شئونها، ومع تعاضم قدر الأطماع الخارجية والداخلية للظفر بأي من هذه المعلومات والوثائق لاستخدامها ضد مصالح الدولة والتيل من أمنها واستقرارها، فلم يعد من الكافي اقتصار نطاق

الحماية الجنائية المقررة بحق تلك المعلومات والوثائق بالعقاب على جريمة الإفشاء لمعلومات الدولة ووثائقها، فكان من الواجب أن تضرب الدولة بيد من حديد في هذا الشأن، وأن تتدخل بكافة الآليات والسبل الممكنة والمتاحة لكفالة كل أطر الحماية اللازمة للإبقاء على معلوماتها ووثائقها سرية كانت أو غير سرية في سياق أمن يكفل لها الصيانة التامة بما يحفظ أمن الدولة ومصالحها، فضلاً عن أن توفير هذه الحماية صيانة لحق المواطن في الوصول إلى معلومات ووثائق الدولة على النحو المقرر قانوناً لذلك، وذلك باستحداث جرائم جديدة تنضوي على تجريم صور جديدة وحديثة لما يعد مساساً غير مشروع بمعلومات ووثائق الدولة وبذلك يتسع نطاق الحماية الجنائية المقررة لتلك المعلومات والوثائق، الأمر الذي يصب في مصلحة الدولة في نهاية المطاف.

وفي القادم من أسطر هذا الفصل نتعرف على أبرز الجرائم الأخرى الماسة بمعلومات ووثائق الدولة التي قررها المشرع الجنائي البحريني والمقارن والتي بموجبها كُفّلت مزيد من الحماية الجنائية لتلك المعلومات والوثائق، إذ لم تعد تلك الحماية مقتصرة على جريمة الإفشاء لمعلومات الدولة ووثائقها فحسب، بل أصبحت هنالك جرائم حديثة أخرى زادت من حجم الحماية القانونية المقررة على معلومات ووثائق الدولة، ومن ثم نتعرف تباعاً على أركان تلك الجرائم والعقوبات المقررة لها والظروف القانونية أو القضائية الملحقة بها، من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: جريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل.

المبحث الثاني: جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة.

المبحث الثالث: جريمة إتلاف معلومات ووثائق الدولة.

المبحث الرابع: جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة.

المبحث الخامس: جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة.

المبحث الأول

جريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل

سبق وأن أشرنا آنفاً إلى أن معلومات الدولة ووثائقها لا سيما السرية منها عادة ما تحرص الدولة عبر قوانينها إلى إسباغ كافة أوجه الحماية اللازمة عليها لدرء أي سلوك قد يمس بها على نحو غير مشروع، ومن ثم كانت هذه المعلومات والوثائق دائماً ما تحظى بالأهمية والاهتمام البالغين للقائمين على إدارة الدولة، فتسخر الدولة تحقيقاً لهذا الغرض كافة جهودها وإمكاناتها لإحاطة معلوماتها ووثائقها بسياج من الضمانات التي تكفل لها الحماية والاستمرارية لما في ذلك من المحافظة على مصالح الدولة وأمنها واستقرارها.

ولا ريب أن الحماية القانونية التي تتمتع بها بها معلومات ووثائق الدولة تعد من أهم الضمانات التي تكفلها الدولة لتلك المعلومات والوثائق، وإعمالاً لتلك الحماية ينص القانون ويشدد سواء في التشريعات الخاصة بتنظيم شئون العاملين في الحكومة أو في متن القوانين التي تُعنى بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة على واجب والتزام ملقى على عاتق الموظف العام مفاده عدم إخراج المعلومات والوثائق التابعة للدولة من أروقة الأجهزة الإدارية الخاصة بها إلى مكان آخر لم تخصصه الدولة لحفظ هذه المعلومات والوثائق.

وتجدر الإشارة إلى أن كل التشريعات المقارنة محل الدراسة المعنية بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة قد وضعت على كاهل الموظف العام أداء هذا الالتزام^{٢٤٦}، إلا أن المشرع البحريني يعد المشرع الجنائي الوحيد من بين هذه التشريعات الذي قرر إثارة المسؤولية الجنائية للمكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة حال إخلاله بالالتزام المفروض عليه بعدم إخراج معلومات الدولة ووثائقها خارج مكان العمل، إذ اعتبر الشارع البحريني الإخلال بالالتزام المذكور جريمة جنائية وعاقب على اقترافها من قبل الموظف العام بعقوبات غليظة اختلفت باختلاف نوع الوثيقة المحمية محل الجريمة^{٢٤٧}، في حين وفي ظل عدم تجريم التشريعات في الأردن والسعودية وعمان لسلوك الإخراج لمعلومات الدولة ووثائقها فإن مسؤولية الموظف العام عن إتيان السلوك سالف الذكر لا تتعدى حدود المسؤولية التأديبية عن الإخلال بأحد الواجبات الوظيفية التي حظرها القانون المتمثلة في عدم إخراج معلومات ووثائق الدولة من الأماكن المخصصة لحمايتها وحفظها وذلك دون أخذه بالعقاب الجنائي عن ذلك.

ونتناول في هذا المبحث أركان الجريمة الماثلة والعقوبة المقرر لها وما يلحق بها من ظروف مشددة ومخففة في ضوء ما جاء في القانون البحريني، على اعتبار أن المشرع البحريني هو المشرع الوحيد الذي أفرد نصاً تجريمياً وعقابياً خاص بهذه الجريمة، وذلك في ثلاث مطالب على النحو التالي:

^{٢٤٦} (الأردن- تنص المادة (١٣) من القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((يحظر إخراج الوثائق المحمية من الدوائر الرسمية مالم تكن الضرورة قد اقتضت ذلك ويمنع الاحتفاظ بها في المساكن والأماكن العامة ويحظر طباعة أو نسخ الوثائق المحمية خارج الدوائر الرسمية)).

(ب) البحرين- تنص المادة الخامسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((ب- يحظر على أي مسئول دون سبب مشروع إخراج أية معلومات أو وثائق محمية من الجهات المخاطبة بأحكام هذا القانون. كما يحظر طباعتها أو نسخها أو تصويرها أو تخزينها أو الاحتفاظ بها خارج هذه الجهات)).

(ج) عُمان- تنص المادة (٩) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بإصدار قانون تصنيف معلومات ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((تحفظ كافة الوثائق المصنفة في الأماكن المخصصة لها في الوحدات الحكومية أو غيرها من الجهات بحسب الاختصاص ويحظر طباعتها أو نسخها أو نقلها أو تصويرها أو إخراجها من الجهات ذات الصلة أو استخدامها لغرض غير المقرر لها أو إتلافها دون الحصول على ترخيص كتابي مسبق من السلطة المختصة)).

(د) السعودية-تنص المادة الرابعة من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها على أنه ((يحظر إخراج الوثائق السرية من الجهات الحكومية، أو تبادلها مع الغير بأي وسيلة كانت، أو الاحتفاظ بها في غير الأماكن المخصصة لحفظها، وتحظر

طباعتها أو نسخها أو تصويرها خارج الجهات الحكومية؛ إلا وفق ضوابط يصدرها المركز الوطني للوثائق والمحفوظات)).

^{٢٤٧} تنص المادة السادسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((يُعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألفي دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف دينار كل من خالف أحكام الفقرة (ب) من المادة الخامسة من هذا القانون وذلك إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرتين (أ،ب) من المادة الثالثة من هذا القانون. وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز ثلاثة آلاف دينار إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرة (ج) من المادة الثالثة من هذا القانون)).

المطلب الأول: الركن المادي لجريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل.

المطلب الثاني: الركن المعنوي لجريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل.

المطلب الثالث: عقوبة جريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل.

المطلب الأول

الركن المادي لجريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل

غني عن البيان أن الركن المادي لهذه الجريمة يتكون من السلوك الذي يتمحور ويتجسد في فعل الإخراج المنصب على معلومات ووثائق الدولة، والنتيجة الإجرامية المتمثلة في تحقق الخروج لتلك المعلومات من أجهزة الدولة بالمخالفة لإرادتها أو دون سبب مشروع يبرر ذلك الإخراج، مع ضرورة توافر العلاقة السببية بين السلوك والنتيجة المذكورين.

وتتمثل المصلحة المحمية من قبل المشرع من وراء تجريمه وعقابه على فعل الإخراج لمعلومات الدولة ووثائقها في رغبة الشارع الجاني بكفالة قدر من السمو على معلومات ووثائق الدولة لا سيما السرية، إذ إن أهمية تلك الوثائق والمعلومات تستلزم الإبقاء عليها وحفظها في الأماكن المخصصة لها، حيث أن في إخراجها وإبعادها عن تلك الأماكن تهديداً لأمن الدولة وسلامتها.

والإخراج لغة مصدر من الفعل -أخرج- فيقال أخرج الشيء أي أبرزه وأظهره، فجعله يخرج^{٢٤٨}.

أما اصطلاحاً وفي إطار تناول أحكام الجريمة الماثلة المنصوص عليها بالمادة الخامسة من القانون فيمكننا تعريف فعل الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة بأنه نقل وعاء الوثيقة من نطاق مكاني معين إلى نطاق مكاني آخر على سبيل الحيابة القانونية الناقصة أو الكاملة.

^{٢٤٨} راجع معجم المعاني الجامع الإلكتروني، <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-/ar/%D8%A5%D8%AE%D8%B1%D8%A7%D8%AC>

ويتحقق فعل الإخراج المكون للركن المادي للجريمة بكل فعل يصدر عن المسؤول قانوناً عن حماية معلومات ووثائق الدولة يكون من شأنه أن يجعل الوثائق الخاصة بالدولة التي وصلت إلى حيازته بحكم وظيفته، تخرج وتنتقل من المكان المخصص لحفظها أو تخزينها داخل الدولة إلى مكان آخر خارج الجهاز الإداري الذي يعمل به الموظف العام أو المكان المخصص لحفظ الوثيقة التابعة للدولة، أي بعبارة أخرى يعد الإخراج في جوهره تغييراً من قبل الموظف العام للحيز المكاني الذي يوجد به وعاء الوثيقة التابعة للدولة إلى حيز مكاني آخر يختاره دون إذن من الدولة بهذا التغيير.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الجريمة لا يتصور أن تكون محلاً لها المعلومات المجردة غير المدونة أو غير المفرغة في أي كيان مادي، فحتى يمكن القول بوقوع الجريمة الماثلة بشأن معلومة من معلومات الدولة لا بد أن تكون تلك المعلومة مفرغة ومثبتة في أحد الوثائق أولاً، ذلك أن المعلومات باعتبارها كياناً معنوياً لا محسوساً لا يمكن أن تكون محلاً لفعل الإخراج من مكان آخر، حيث أن فعل الإخراج المذكور لا يتصور ارتكابه إلا على كيان مادي محسوس يُمكن الجاني من حيازته ومن ثم الانتقال به من مكان العمل إلى مكان آخر، ومن ثم فإن محل الجريمة الماثلة يتجسد في الوثائق بما لها من كيان ووعاء مادي محسوس، ولما كانت الوثائق بطبيعة الحال عبارة عن قالب مادي يحتوي على كم معين من المعلومات فإن إخراج هذه الوثائق من مكان العمل يستتبعه لزوماً خروج ما بها من معلومات معها.

وتطبيقاً لما تقدم، يعد مرتكباً لجريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة من مكان العمل الموظف العام الذي تعهد إليه الدولة بسبب وظيفته وثيقة أو وثائق تخصها وذلك للمحافظة عليها، فيقوم خلسة أو قبل خروجه من العمل وبعيداً عن أنظار رؤسائه وزملائه بوضع هذه الوثائق أو أحدها في حقيقته الخاصة، ومن ثم يبادر بالخروج بها إلى خارج مكان العمل للإبقاء عليها في أي مكان سواء كان منزله أو لدى الغير في أي مكان آخر.

ولا يشترط لمساءلة الموظف العام جنائياً عن اقتتراف الجريمة الماثلة أن يكون الموظف العام هو القائم بنفسه على عملية الإخراج لوثائق الدولة من مكان العمل، إذ تقوم الجريمة ويسأل الموظف عنها بقيامه بتسليم الوثائق الخاصة بالدولة محل الجريمة إلى شخص آخر غير مكلف قانوناً بحماية معلومات

ووثائق الدولة، كأن يكون ذلك الشخص الآخر أحد العمال أو السائقين أو حتى أحد الزائرين لمكان العمل أو غيرهم، بأن يقوم هذا الأخير بإخراج هذه الوثائق خارج حدود الجهاز الإداري التابعة له تحقيقاً لمصلحة الموظف العام استناداً للاتفاق المسبق بينهما، حيث أن هذا الاتفاق بين الموظف العام والغير للقيام بالجريمة على النحو سالف البيان لا يُغني الموظف العام أو المسئول قانوناً عن حماية معلومات ووثائق الدولة من الخضوع للعقاب، علة ذلك أنه لما كان من الصحيح قانوناً ومن خلال تمحيص عبارات المادة (٥/ب) من القانون بأن المشرع البحريني قد اشترط توافر صفة خاصة في مرتكب الجريمة الماثلة مناطها أن يكون الجاني مسئولاً عن حماية معلومات ووثائق الدولة في ضوء التعريف الذي أورده القانون المذكور للمسئول والثابت بالمادة الأولى منه، إلا أن هذا الأمر لا يخل بإمكان تكييف فعل الموظف العام بالاتفاق أو مساعدة الغير لارتكاب سلوك الإخراج بشأن أحد وثائق الدولة إمكان اعتباره شريكاً أو فاعلاً أصلياً في الجريمة على حسب الأحوال ومن ثم وجب خضوعه لأحكام المسئولية والعقاب.

ولا يشترط لقيام جريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة من مكان العمل، قيام الجاني بإخراج أصل الوثيقة التابعة للدولة إلى خارج الجهاز الإداري للدولة، فتتحقق الجريمة المذكورة ولو كانت الوثيقة محل الجريمة هي صورة من الأصل أو نسخة منها، إذ أن قيام الجاني بترك أصل الوثيقة داخل مكان العمل بل وفي محلها المخصص لحفظها، وفي المقابل إخراج مضمونها إلى خارج مكان العمل في هيئة صور أو نسخ منها، يجعل الموظف العام مرتكباً لجريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل.

وإعمالاً لما تقدم، فقد جرم المشرع البحريني في المادة الخامسة فقرة (ب) من القانون أفعال مرتبطة بجريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة، فحظر على المسئول عن حماية معلومات ووثائق الدولة تصوير ونسخ وطباعة واثاق الدولة التي تصل إلى حيازته بحكم وظيفته، وكذلك تخزين تلك المعلومات والوثائق والاحتفاظ بها خارج جهة العمل^{٢٤٩}، وهو ما يعني أنه حتى وفي ظل مشروعية إخراج الوثيقة الخاصة بالدولة من مكان العمل باستناد الموظف العام في هذا السلوك على إذن من الدولة أو أي

^{٢٤٩} تنص المادة الخامسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((ب- كما يحظر طباعتها أو نسخها أو تصويرها أو تخزينها أو الاحتفاظ بها خارج هذه الجهات)).

سبب مشروع آخر، فإن ذلك لا يخل بإمكان قيام المسؤولية الجنائية للموظف العام حال قيامه بنسخ أو تصوير أو طباعة أو الاحتفاظ بوثائق الدولة المسموح له بإخراجها إن كان ذلك في خارج النطاق المكاني للجهة الإدارية التابعة لها الوثيقة، وهو ما يعني أن كل نسخ أو تصوير أو طباعة منصب على أصل الوثيقة يتعين أن يكون داخل الحدود المكانية الخاصة بالجهة الإدارية المحفوظة بها الوثيقة. ولعل ثمة تساؤل من الأهمية بمكان طرحه ومناقشته في إطار الحديث عن الركن المادي لجريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة مفاده، هل يتصور تحقق الركن المادي المتمثل في فعل الإخراج ومن ثم وقوع الجريمة الماثلة إلكترونياً؟

يرى الباحث إمكانية تصور ذلك، على سند من القول بأنه وفي ظل الطفرة المعلوماتية التي يشهدها العالم أضحى بالإمكان ارتكاب غالبية الجرائم باستخدام وسائل تقنية المعلومات، وفي هذا الخصوص قد يتصور قيام جريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة إلكترونياً، وذلك عبر قيام الموظف العام بنسخ الوثيقة المؤتمن عليها إلكترونياً-scan- ومن ثم قيامه بإرسالها إلى بريده الإلكتروني-إيميل- الخاص أو إلى البريد الإلكتروني لأي شخص آخر، إذ إن هذا الإرسال يعد في ذاته إخراجاً لمضمون الوثيقة إلى خارج النطاق المعلوماتي المكاني للجهة الإدارية المعنية بالوثيقة محل الجريمة، وهو ما تنتفي معه المصلحة المحمية من وراء تجريم فعل الإخراج وذلك بعلم الغير الذي لا شأن له بالوثيقة بما بها من معلومات سرية للدولة، وهو من شأنه كذلك إمكان إثبات أي سلوك آخر بالوثيقة التي خرجت من حدود الجهاز الإداري إلى الغير كالإتلاف أو استخدامها ضد الدولة تحقيقاً لمصالح داخلية أو خارجية.

وحري بنا أن نوضح بأن ليس كل إخراج لمعلومات ووثائق الدولة من مكان العمل تثار معه مسؤولية الموظف العام جنائياً، حيث تطلب المشرع الجنائي البحريني في المادة الخامسة من القانون أن يكون فعل الإخراج صادراً دون الاستناد إلى سبب مشروع في صدره، وهو ما يعني أنه متى كان الموظف العام المكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة مستنداً إلى سبب مشروع عند إخراجهِ لأية وثائق تخص

الدولة إلى خارج نطاق الجهاز الإداري للدولة، فإن فعله والحالة هذه لا يُسأل عنه ولا يعاقب عليه جنائياً^{٢٥٠}.

وتطبيقاً لما تقدم، يعد سبباً مشروعاً يبرر للموظف العام إخراج وثائق الدولة بعيداً عن مكان العمل دون مساءلته جنائياً، الحصول على إذن الدولة المتمثل في قرار الرئيس الإداري للموظف بالسماح له بإخراج الوثائق الخاصة بالدولة خارج نطاق العمل، على أنه ينبغي أن تكون موافقة الرئيس الإداري محددة وقاطعة في شأن الوثائق التي يسمح للموظف العام بإخراجها مع بيان الغرض من ذلك، كذلك يعد سبباً مشروعاً في هذا الصدد قيام الموظف العام بإخراج وثيقة من وثائق الدولة من مكان العمل إلى مكان آخر بهدف إنجاز مهام مستعجلة وهامة تخص الدولة لا تكفي أوقات العمل الرسمية لإتمامها مع ضرورة أن يُخطر الموظف العام مسئوله المباشر بهذا الإخراج، إذ يعد هذا الإخطار كافياً لرفع المسؤولية عن الموظف العام ولو لم تستتبعه موافقة صريحة من قبل مسئوله الإداري إذ تكفي الموافقة الضمنية في هذه الحالة، تحقيقاً للمصلحة العامة للدولة المتحققة من وراء إتمام وإنجاز العمل المستعجل.

وقد يحلو للبعض أن يتساءل عن مدى إمكان تصور تحقق الشروع في جريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة من مكان العمل؟

في الواقع لا يستبعد الباحث تصور تحقق الشروع في الجريمة الماثلة، حيث قد يبدأ الموظف العام بالسلوك الإجرامي فيضع ما عنده من وثائق تابعة للدولة في حقيبته ويتابع السير بها متجهاً للخروج بها من مكان العمل دون إذن من الدولة ولا سبب مشروع يبرر له ذلك، إلا أنه وقبل خروجه تسقط حقيبته ويخرج ما بداخلها أو يخضع لعملية تفتيش فيكشف أمره فلا تتحقق بذلك النتيجة الإجرامية المتمثلة في تغيير النطاق المكاني المقرر أساساً لحفظ وتخزين الوثيقة، ومن ثم فلا يكتمل الركن المادي للجريمة وعلى الرغم من ذلك يُسأل الموظف العام عن ذلك الشروع ويعاقب عليه.

^{٢٥٠} انظر المادة الخامسة فقرة (ب) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

المطلب الثاني

الركن المعنوي لجريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل

لا ريب أن جريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة من مكان العمل هي من الجرائم العمدية التي يتطلب لقيامها ضرورة أن يتوافر لدى مرتكبها القصد الجنائي العام بعنصره العلم والإرادة، حيث يستلزم لمساءلة الموظف العام جنائياً عن هذه الجريمة ومن ثم أخذه بالعقاب عليها، وجوب أن يكون الموظف العام عالماً أولاً بأن الوثائق التي يقوم بإخراجها من المكان المخصص لحفظها داخل الدولة هي وثائق تابعة للدولة وأنه يحظر عليه إخراجها من مكان العمل دون الاستناد إلى سبب مشروع، فضلاً عن اتجاه إرادته لتحقيق الجريمة بإخراج ما وصل إلى علمه وحيازته من وثائق إلى خارج نطاق العمل مع علمه بعدم مشروعية هذا السلوك.

وتطبيقاً لما سلف، فإن خروج الموظف العام من مقر عمله لدى الدولة حاملاً حقيبه التي قد نسي بداخلها إحدى الوثائق الخاصة بالدولة والتي كلف بحفظها وحمايتها، لا يترتب عليه خضوع ذلك الموظف لأحكام المسؤولية الجنائية الناشئة عن جريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة من مكان العمل لانتفاء القصد الجنائي بحقه - الموظف العام - مع عدم إخلال ما سبق بيانه بإمكانية خضوع ذات الموظف لأحكام المسؤولية الإدارية التأديبية لما انطوى عليه سلوكه من إهمال وظيفي.

ولا عبرة للباعث في نشوء المسؤولية الجنائية عن اقتواف الموظف العام للجريمة الماثلة إلا إذا تعلق بتحقيق منفعة لدولة أو جهة أجنبية، إذ يستوي أن يكون غرض الجاني من إخراج معلومات الدولة ووثائقها إلى خارج مكان العمل الاحتفاظ بها تحقيقاً لمصلحة شخصية له سواء كانت أدبية باستغلال مضمونها في مجال البحث العلمي أو كان ذلك لغرض تحقيق مصلحة مادية بالتصرف في تلك المعلومات والوثائق إلى الصحف لنشرها بمقابل مادي، بل أن توافر النية لدى الجاني بإرجاع الوثائق التي سبق لها إخراجها دون سبب مشروع من المقر المخصص لحفظها في الدولة تقوم معه الجريمة المذكورة، إذ إن في كل تلك الأحوال يُسأل الموظف العام جنائياً عن اقتواف جريمة إخراج معلومات

ووثائق الدولة من مكان العمل طالماً كان سلوكه هذا غير مقترن ولا مستند على سبب مشروع يبرره أو إذن من الدولة بذلك.

المطلب الثالث

عقوبة جريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل

عاقب المشرع البحريني من خلال القانون المسئول قانوناً عن حماية معلومات الدولة ووثائقها إذا ما صدر عنه سلوك يمثل جريمة إخراج تلك المعلومات والوثائق من مكان العمل المقرر لحفظها، حيث نصت المادة السادسة من القانون على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر: ب- يُعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألفي دينار ولا تجاوز خمسة آلاف دينار كل من خالف أحكام الفقرة (ب) من المادة الخامسة من هذا القانون وذلك إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرتين (أ،ب) من المادة الثالثة من هذا القانون.

وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألف دينار ولا تجاوز ثلاثة آلاف دينار إذا وقعت الجريمة على المعلومات والوثائق المحمية بموجب الفقرة (ج) من المادة الثالثة من هذا القانون)).

وباستقراء عبارات النص سالف البيان، يتضح أن الشارع الجنائي البحريني قد أفرد لجريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل عقوبة أكثر شدة وغلظة من تلك التي قررها عن ارتكاب جريمة الإفشاء لمعلومات الدولة ووثائقها، علة ذلك أن الأثر السلبي المتمخص عن فعل الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة يفوق ويتعدى نظيره الناتج عن إفشاء تلك الوثائق والمعلومات، حيث أن إفشاء المعلومة في حقيقته لا يعدو سوى أن يكون تسريب ونقل لماهية المعلومة الخاصة بالدولة إلى الغير الذي لا شأن بها دون أن يتضمن ذلك السلوك خروج كيان الوثيقة المحمية بأكملها من حدود الجهاز الإداري الخاص بالدولة المسئول عن حفظ وحماية الوثيقة، بعكس فعل الإخراج الذي يقتضي خروج الكيان المادي للوثيقة بأكمله من حدود المكان المخصص لحفظها بالدولة ومن ثم ينفك ما للدولة من

سلطان على تلك المعلومات والوثائق ويكون من السهل تباعاً على الموظف العام مرتكب جريمة الإخراج لمعلومات الدولة ووثائقها أو غيره، إمكانية ارتكابه لجرائم أخرى تنصب على تلك المعلومات والوثائق الأمر الذي من شأنه أن يضر بالدولة ويؤذيها أشد الإيذاء سياسياً واقتصادياً وأمنياً.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع البحريني قد سار على ذات الفلسفة العقابية التي انتهجها في إطار تجريمه لجريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة، بحيث لم يفرد عقوبة واحدة للجريمة الماثلة وإنما ميز في العقوبة بالاستناد إلى محل الجريمة، أي بالنظر إلى نوع وتصنيف المعلومة والوثيقة المحمية محل الجريمة، فجعل العقوبة تصل إلى السجن مدة لا تزيد على عشر سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألفي دينار ولا تجاوز خمسة آلاف دينار، إذ ما انصب فعل الإخراج على معلومات ووثائق الدولة المحمية والمصنفة تحت تصنيف "سري للغاية" و"سري"، في حين جعل العقوبة أقل حدة في حال وقعت الجريمة على معلومات ووثائق الدولة المحمية والمصنفة تحت تصنيف "محدود"، بأن عاقب على هذا السلوك بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات والغرامة التي لا تقل عن ألف دينار ولا تجاوز ثلاثة آلاف دينار^{٢٥١}.

وهو ما يعني أن نطاق المسؤولية الجنائية للموظف العام عن ارتكاب جريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة ينحصر في حالة ما إذا ما انصبت الجريمة على المعلومات والوثائق المصنفة تحت تصنيف "سري للغاية، سري، ومحدود"، أما بخصوص وثائق ومعلومات الدولة العادية فإن نطاق المسؤولية الجنائية لا يمتد إليها، ومن ثم فإذا ما أخرج الموظف العام معلومات ووثائق العادية الخاصة بالدولة من مكان العمل، فإن مسؤولية الموظف العام عن السلوك المذكور لا تتعدى حدود المسؤولية التأديبية لانتفاء النص التجريمي والعقابي الذي يقرر مسؤولية الموظف العام الجنائية عن إخراج تلك الطائفة من المعلومات والوثائق من مكان العمل.

ولما كانت العقوبات المقررة لجريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة على النحو المشار إليه في المادة الخامسة فقرة (ب) من القانون قد أسبغت على الجريمة الماثلة وصف الجنائية، ومن ثم فلا يشملها أحكام الشروع المنصوص عليها في السادسة فقرة (ز) من القانون المذكور والتي نصت على تقرير

^{٢٥١} انظر المادة السادسة فقرة (ب) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

نصف العقوبة على الجناح المرتكبة فقط بموجب أحكام القانون المعني بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة سالف الذكر^{٢٥٢}، وإن كانت تخضع للأحكام العامة للشروع المنصوص عليها في الفصل السادس من قانون العقوبات البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦^{٢٥٣}.

وفيما يتعلق بالظروف التي تحيط بالجريمة فيخفف أو يشدد بموجبها الشارع الجنائي العقاب على مرتكبها، فقد نص المشرع البحريني على ظرف مشدد واحد يستوجب تشديد العقاب على مرتكب جريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة ألا وهو أن تقع الجريمة لمنفعة دولة أو جهة أجنبية سواء كانت معادية أو لم تكن كذلك بالنسبة للمملكة^{٢٥٤}، فإذا ما كان فعل الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة قد صدر من الموظف العام الجاني بقصد تحقيق ثمة منفعة لدولة أو جهة أجنبية وجب على القاضي الجنائي تشديد العقوبة بحقه في حال إذا ما ثبت ذلك.

أما بخصوص الظروف المخففة للعقاب، فقد سبق وأن أشرنا في إطار الحديث عن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة بأن المشرع البحريني في متن القانون لم ينص على ظروف مخففة للعقوبة الملحقة بالجرائم المنصوص عليها في متن القانون المذكور، ومن ثم لا مناص أمام القاضي الجنائي من العودة إلى القواعد العامة بشأن تخفيف العقوبة المنصوص عليها في المواد (٧٠)، (٧١)، (٧٢) من قانون العقوبات البحريني^{٢٥٥}.

^{٢٥٢} راجع المادة السادسة فقرة (ز) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

^{٢٥٣} راجع المواد (٣٦)، (٣٧)، (٣٨)، (٣٩)، (٤٠)، (٤١)، (٤٢) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات البحريني.

^{٢٥٤} تنص المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة على أنه ((ح- في جميع الأحوال إذا وقعت أي من الجرائم الواردة في الفقرات السابقة لمنفعة دولة أو جهة أجنبية عد ذلك ظرفاً مشدداً)).

^{٢٥٥} انظر هامش صفحة 191 من هذه الرسالة.

المبحث الثاني

جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة

لم يتناول المشرع البحريني عبر القانون جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة من ضمن الجرائم التي أشار إليها في متن القانون المذكور بشكل صريح، حيث اتسم تناول المشرع لهذه الجريمة مقيداً بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة العادية، إذ نص المشرع على التزام المسئول بأن يحافظ على تلك الفئة من المعلومات والوثائق وأن يحفظها من العبث أو الضياع أو التلف، ولم نلاحظ وجود التزام تترتب عليه مسؤولية الموظف العام الجنائية عن الإخلال بواجب المحافظة على معلومات ووثائق الدولة المحمية بموجب القانون، ومن ثم تنحصر مسؤولية الموظف العام البحريني عن إخلاله بواجب المحافظة على معلومات الدولة ووثائقها في إطار المسؤولية الإدارية التأديبية، المنصوص عليها في القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ولا تمتد لتصل إلى نطاق المسؤولية الجزائية إلا إذا انصب الإخلال في المحافظة على معلومات ووثائق الدولة العادية دون سواها استناداً إلى مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات^{٢٥٦}.

في المقابل ضمّن كلٌّ من المنظم السعودي والمشرع العُماني تشريعاتهم المعنية بتنظيم الأحكام الخاصة بمعلومات ووثائق الدولة الجريمة الماثلة، معتبرين إخلال الموظف العام بالمحافظة على ما يصل إلى علمه من معلومات ووثائق سلوكاً يستدعي الدولة بموجبه التدخل لإثارة المسؤولية الجنائية للموظف العام^{٢٥٧}.

^{٢٥٦} نصت المادة الرابعة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((مع مراعاة أحكام أي قانون آخر، تعتبر معلومات ووثائق الدولة الأخرى التي لا تشملها أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له عادية، وعلى المسئول أن يحافظ عليها ويحفظها من العبث أو الضياع أو التلف ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير المعنيين بها)).

^{٢٥٧} تنص المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشانها على أنه ((مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد مقررة نظاماً، يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشرين سنة أو بغرامة لا تزيد على مليون ريال أو بهما معاً، كل من: ٦-أخل بالمحافظة على سرية المعلومات والوثائق)).

بينما نصت المادة (١٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة، وبغرامة لا تقل عن مائة ريال عماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عماني، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من ارتكب أو ساهم في ارتكاب أي فعل من شأنه الإضرار بوثيقة مصنفة أو تصرف فيها أو بالمعلومات الواردة بها دون إذن كتابي من السلطة المختصة، أو قام بحفظها أو إتلافها بالمخالفة للأنظمة المتبعة. كما يعاقب على محاولة ارتكاب الجرائم المشار إليها بغرامة لا تقل عن مائة ريال عماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عماني. وتضاعف العقوبة إذا كان الفاعل موظفاً)).

في حين نص المشرع الأردني على واجب محافظة الموظف العام على وثائق الدولة من العبث والضياع، إلا أنه لم يرتب ثمة جزاءً جنائياً على مخالفة الموظف العام للالتزام سالف الذكر، وهو ما يعني اقتصر مسؤوليته في هذا الشأن على المسؤولية التأديبية دون الجنائية^{٢٥٨}.

وفي هذا المبحث نتناول أركان جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة في ضوء ما ورد نصوص تجرّمية بشأنها في كل من التشريع السعودي والعُماني، فضلاً عن استعراض العقوبات المقررة في تلك التشريعات للجريمة الماثلة وما ألحق بها من ظروف مخففة ومشددة، وذلك في ثلاثة مطالب، على النحو الآتي:

المطلب الأول: الركن المادي لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة

المطلب الثاني: الركن المعنوي لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة

المطلب الثالث: عقوبة جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة

المطلب الأول

الركن المادي لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة

يتكون الركن المادي لجريمة الإخلال بالحفاظ على معلومات ووثائق الدولة من السلوك المتجسد في فعل الإخلال بالمحافظة ومن النتيجة المتمثلة بالإضرار بمعلومات ووثائق الدولة، ومن العلاقة السببية بين السلوك والنتيجة سالف الذكر.

واسم الإخلال لغة مصدر من الفعل "أخلَّ" فيقال أخل بالواجب، أي قصر فيه. كما يقال أخلَّ في شرف المهنة، أي أجهف وقصر فيها^{٢٥٩}.

^{٢٥٨} تنص المادة (١٠) من القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((مع مراعاة أحكام أي قانون آخر تعتبر جميع الوثائق الرسمية الأخرى التي لا تشملها أحكام هذا القانون وثائق عادية وعلى المسؤول أن يحافظ على (الوثائق العادية) ويحفظها من العبث أو الضياع ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير أصحاب العلاقة بها مالم يصرح بنشرها)).

^{٢٥٩} راجع معجم المعاني الجامع الإلكتروني، <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-/ar/%D8%A5%D8%AE%D9%84%D8%A7%D9%84>

أما اصطلاحاً، نعرّف فعل الإخلال بالحفاظ على معلومات ووثائق الدولة، بأنه تقصير الموظف العام في التحلي بأوجه العناية اللازمة بشأن معلومات الدولة ووثائقها التي تعهد إليه بسبب وظيفته بغرض المحافظة عليها على نحو يؤثر على سير عمل الدولة ويضر تبعاً بمصالحها.

وتطبيقاً لما تقدم، يعد من صور الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة، قيام الموظف العام بحفظ ما يعهد إليه من معلومات ووثائق في غير المكان المخصص من الدولة لحفظها، كما يعتبر ضياع المعلومات والوثائق من حوزة الموظف المكلف بالمحافظة عليها إخلالاً منه بواجب المحافظة على معلومات ووثائق الدولة، فضلاً عن نسيان أو ترك الموظف العام لأي من الوثائق التي تعهد بها الدولة إليه للمحافظة عليها أو العمل بشأنها على نحو يفتقر للحيلة والحذر، فيتسبب بذلك السلوك في إطلاع الغير على ماهية تلك الوثائق أو سرقتها أو إتلافها، حيث تعد كل هذه الصور أمثلة لحالات يقوم معها الركن المادي لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة، ويستوجب تبعاً تحمل الموظف العام للمسئولية الجنائية الناشئة عن ذلك الإخلال في حال اعتبر القانون الفعل المذكور جريمة جنائية تستوجب أخذ فاعلها بالعقاب.

ونرى أنه يتعين على الدولة أن تصدر لوائح أو قرارات أو تعاميم تسري على أجهزتها الإدارية المختلفة تتضمن بياناً وافياً للأفعال والممارسات التي تمثل إخلالاً في الحفاظ على معلومات ووثائق الدولة، مع مراعاة بما لا شك فيه صفة النسبية التي يتسم بها فعل الإخلال بواجب المحافظة على معلومات ووثائق الدولة والذي يختلف باختلاف طبيعة عمل كل جهة إدارية وما تتمتع به من خصوصية، إذ أن ما يعد إخلالاً بواجب المحافظة على معلومات ووثائق الدولة في الجهات الأمنية والعسكرية ومواطن إدارة الدولة، لا يمكن تكييفه كذلك بالنسبة لأجهزة إدارية خدمية أخرى تابعة للدولة.

وغني عن البيان أن إحاطة الموظف العام علماً بواجبات الحيلة والعناية التي يتعين عليه التحلي والالتزام بها إزاء تعامله مع ما يقع تحت يده من معلومات ووثائق تابعة للدولة، يعد أمراً جوهرياً تتأتى معه العدالة عند مساءلة الموظف إدارياً وجنائياً عن تهمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة، إذ لا تكليف إلا بمعلوم.

أضف إلى ما تقدم، بأن تحديد مدى دخول التصرفات الصادرة عن الموظف في نطاق الأفعال المخلة في المحافظة على معلومات ووثائق الدولة من عدمه يدخل من ضمن ما للقاضي الجنائي من سلطة تقديرية ترتبط بكل تأكيد وتختلف باختلاف الواقعة محل الاتهام، فضلاً عن الظروف والملابسات الملحقة بها.

وباستقراء موقف التشريعين السعودي والعُماني من جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة، يتضح جلياً بأن المنظم السعودي كان أكثر اتساعاً ووضوحاً في إطار النص على هذه الجريمة، فتناولها بصورة جعلها تنتسج لكل الحالات والافتراضات التي سبق وأن استعرضناها في إطار الحديث عن الركن المادي للجريمة الماثلة بحيث اشترط أولاً لقيام المسؤولية الجنائية بحق الموظف العام وجوب أن تكون المعلومة أو الوثيقة محل الإخلال بالمحافظة عليها من قبل الموظف العام سرية، فإن لم تكن كذلك فإن مسؤولية الموظف العام عن الإخلال بالمحافظة عليها لن تتجاوز حدود المسؤولية التأديبية^{٢٦٠}.

كما لم يحدد المقتن السعودي أو يعدد صور السلوك لما يعتبر إخلالاً في المحافظة على معلومات الدولة ووثائقها، تاركاً المجال مفتوحاً في تحديد ذلك لتنظيم الجهات الإدارية واجتهادات الفقه والقضاء في هذا الصدد.

في حين بدى موقف المشرع العُماني مقيداً بعض الشيء لتقرير مسؤولية الموظف العام الجنائية عن إخلاله بالمحافظة لما يصل تحت حيازته من معلومات ووثائق، حيث اشترط لمساءلة الموظف العام جنائياً ثبوت ارتباط واقتران تقصيره في أداء واجب والتزام المحافظة على معلومات ووثائق الدولة بوقوع أضرار فعلية على الوثيقة، وهو ما يعني أن مجرد إخلال الموظف أو تقصيره في المحافظة بأي صورة على ما وصل إلى حيازته من معلومات ووثائق تخص الدولة دون أن يتمخض عن هذا الإخلال ضرر حال بالوثيقة محل التقصير، فإن مسؤوليته والحالة هذه تقتصر على المسؤولية التأديبية دون الجنائية^{٢٦١}.

الجنائية^{٢٦١}.

^{٢٦٠} راجع المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشاؤها.
^{٢٦١} راجع المادة (١٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

إضافة إلى ما تقدم، فقد نص المشرع العُماني المادة (١٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) على تجريم سلوك الاحتفاظ بالوثائق المحمية التابعة للدولة بالمخالفة للأنظمة المتبعة، وهو بما لا ريب فيه يعد سلوكاً ينطوي على إخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة.

المطلب الثاني

الركن المعنوي لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة

تعد جريمة الإخلال بالحفاظ على معلومات ووثائق الدولة من الجرائم التي يأخذ الركن المعنوي لها أكثر من صورة، حيث قد يكون إخلال الموظف العام بواجب المحافظة لما يعهد إليه من معلومات ووثائق متعمداً، وفي هذه الحالة يتخذ الركن المعنوي للجريمة صورة القصد الجنائي، والذي يقتضي ضرورة أن يعلم الجاني بأن سلوكه يشكل تقصيراً في العناية اللازمة بما يقع تحت يده من معلومات ووثائق تخص الدولة، فضلاً عن اتجاه إرادته إلى تحقيق النتيجة الجرمية المتمثلة في الإضرار بتلك المعلومات والوثائق.

إضافة إلى ما تقدم، يتعين القول بأن ليس دائماً ما يتخذ الركن المعنوي لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة صورة القصد الجنائي العام بعنصره العلم والإرادة، إذ ليس كل تقصير صادر عن الموظف العام بشأن ما تتصل به حيازته من معلومات ووثائق إبان ممارسته لعمله الوظيفي يتعين أن يكون متعمداً، حيث قد يقع الإخلال والتقصير في العناية بشأن معلومات ووثائق الدولة خطأً من الموظف العام المكلف بالعمل عليها أو حفظها، سواء كان ذلك إهمالاً منه بتركه الوثيقة الخاصة بالدولة على مكتبه عند مغادرته لمكان العمل ناسياً وجوب حفظها في المكان المخصص لها أو في أية مكان يكون بعيداً عن أنظار أقرانه من الموظفين نظراً لخصوصية وسرية تلك الوثيقة.

وقد يتخذ صورة الخطأ المكون للركن المعنوي للجريمة الماثلة صورتي عدم الاحتياط، وعدم الانتباه^{٢٦٢}، ومثال على عدم احتياط الجاني والذي تقوم معه المسؤولية الجنائية عن اقتراف الجريمة الماثلة، قيامه وعند دراسة أو تصفح وثيقة تخص الدولة سلمت إليه بسبب وظيفته، بقطع صفحة من صفحات الوثيقة

^{٢٦٢} راجع د. محمد شنة، قانون العقوبات البحريني-القسم العام، الطبعة الثالثة، جامعة البحرين، ٢٠١٢، ص ٩٠

أو فصل أجزاء الوثيقة عن بعضها البعض وذلك بسبب عدم أخذه أوجه العناية اللازمة إزاء تعامله مع تلك الوثيقة التابعة للدولة، حيث كان عدم التعامل مع الوثيقة المذكورة برفق سبباً في الإضرار بها، ومن ثم إمكان مساءلة الموظف العام جنائياً عن جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة.

أما صورة عدم الانتباه كصورة من صور الخطأ العادي المكون للركن المعنوي للجريمة الماثلة محل المناقشة، قد يكون سبباً في إسباغ صفة الخطأ على سلوك الجاني ومن ثم إمكان مساءلته جنائياً عن اقترافه لجريمة خطئية في صدد عمله بالمحافظة على معلومات الدولة ووثائقها.

ونضرب مثلاً على ذلك شرود ذهن أحد الموظفين في إحدى لحظات عمله إبان احتسائه كوب من القهوة فينتج عن ذلك انسكاب القليل من القهوة أو الكثير منها على ما كان تحت يده أو بجانبه من وثائق تخص الدولة، الأمر الذي يعد إخلالاً بواجب المحافظة على معلومات ووثائق الدولة التي عُهدت له بالمحافظة عليها، ومن ثم فإن الباب يكون مفتوحاً أمام جهات الاختصاص لمساءلة ذلك الموظف المخطئ وظيفياً وجنائياً استناداً لما لجهة الإدارة والنيابة العامة من سلطة تقديرية في هذا الشأن، أخذاً في الاعتبار ظروف كل حالة وجسامة الضرر الناتج عنها.

وعليه نخلص مما تقدم جميعه، بأن جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة تعد من الجرائم العمدية والخطئية، إذ يقبل السلوك المكون لها التكييفين السابقين، وتحديد مدى توافر القصد الجنائي أو الخطأ في سلوك المتهم متروك لما لسلطة الاتهام من تقدير وبحسب ظروف وملابسات كل حالة على النحو سالف بيانه.

المطلب الثالث

عقوبة جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة

عاقب المنظم السعودي بالسجن مدة لا تزيد على عشرين سنة أو بغرامة لا تزيد على مليون ريال أو بهما معاً، كل من أخل بالمحافظة على معلومات ووثائق سرية تخص الدولة السعودية، ويبدو من خلال التدقيق في مفردات المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها والتي عدت الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة وأفردت لجميعها ومن ضمنها الجريمة الماثلة حد أقصى موحد وآخر أدنى للعقاب على تلك الجرائم، وبذلك يكون المنظم السعودي قد منح القاضي الجزائي السعودي سلطة تقديرية واسعة في تحديد العقوبة الملائمة لكل جريمة حسب وقائع الدعوى والأدلة المرفقة بها وظروفها وملابساتها^{٢٦٣}.

في حين عاقب المشرع العُماني في متن المادة (١٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على ارتكاب هذه الجريمة بالصور التي سلف وأن تطرقنا إليها عند الحديث عن الركن المادي للجريمة الماثلة وذلك بالسجن مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة، وبغرامة لا تقل عن مائة ريال عُماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عُماني، أو بإحدى هاتين العقوبتين، وتضاعف العقوبة إذا كان الفاعل موظفاً. وفي المقابل اكتفى ذات المشرع بعقوبة الغرامة التي لا تقل عن مائة ريال عُماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عُماني، عند الشروع في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في المادة (١٩) الذكر والتي من ضمنها جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة^{٢٦٤}.

ويبدو أن المشرع العُماني قد كان مترزناً في تقديره لحدي العقوبة المقررة لهذه الجريمة فجعل حدها الأقصى الحبس لمدة لا تجاوز سنة، وسمح للقاضي الجنائي إمكان الاختيار بين عقوبتي الحبس والغرامة وهو ما يعني إمكان الاكتفاء فقط عند توقيع العقوبة بالغرامة، الأمر الذي يتسق مع السياسة

^{٢٦٣} راجع المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها.
^{٢٦٤} راجع المادة (١٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

الجنائية الحديثة في العقاب لا سيما إذا كان الإخلال بالمحاطة على معلومات الدولة ووثائقها قد وقع خطأً من الموظف العام المكلف بحمايتها بعدم الاحتياط أو الانتباه من قبله.

وفي إطار الحديث عن الظروف المشددة والمخفة للعقوبة المقررة لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة فإن الجريمة المذكورة ينطبق عليها ذات الظروف التي سبق وأن أشرنا إليها عند الحديث عن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة، والمنصوص عليها بالمادة (٧) من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها بالنسبة للمشرع السعودي، والمادة (٢١) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية فيما يتعلق بالمشرع العُماني^{٢٦٥}.

ويرى الباحث أخيراً بأن الحديث عن إثارة المسؤولية الجنائية للموظف العام أو أية شخص آخر تعهد إليه الدولة بوثائقها ومعلوماتها للحفاظ عليها، فيصدر عنه أية سلوك يخل بهذا الواجب، يستلزم للقول بمسؤولية الموظف العام جنائياً عن ذلك الإخلال، وجوب أن يكون هذا السلوك صادراً من الجاني عن عمد وإرادة الإضرار بالدولة عبر المساس بالمشروع بما تملكه من معلومات ووثائق، ولا تؤيد تباعاً مساءلة الموظف العام جنائياً بذات القدر والشدة التي تتال ممن يخل بواجب المحافظة عمداً بشأن ما بيده من معلومات ووثائق تخص الدولة، وذلك في حال كان إخلال الجاني بواجب المحافظة على ما يحوزه من معلومات ووثائق سببه إهماله أو عدم انتباهه أو عدم احتياطه، إذ لا تستوجب هذه الحالات الخطئية إن وقعت على أرض الواقع بحق معلومات ووثائق الدولة أكثر من عقاب ذلك الجاني المهمل بعقوبة الغرامة، فلا ينبغي أن يمتد أثر الجزاء الجنائي الذي ينال من هذا الجاني المخطئ أكثر من ذلك لانتقاء القصد الجنائي بحقه، إلا إذا كان الضرر الحاصل بحق وثيقة الدولة جزاء المكلف بالمحافظة عليها جسيماً على نحو يضر بمصلحة حقيقية لها، فضلاً عن إثارة المسؤولية الإدارية التأديبية بحق الموظف العام مهما كانت شدة ذلك الجزاء الإداري سواء كان متعمداً أو لم يكن كذلك فيما يتعلق بإخلاله بواجب المحافظة على ما في حيازته من معلومات ووثائق تابعة للدولة.

^{٢٦٥} راجع الصفحات 193 وما بعدها من هذه الرسالة.

المبحث الثالث

جريمة إتلاف وثائق الدولة

لم يتناول هذه الجريمة في القوانين الخاصة بحماية معلومات ووثائق الدولة سوى المشرعين السعودي والعُماني في حين خلت التشريعات الجنائية الخاصة بحماية معلومات ووثائق الدولة لدى كلاً من البحرين والأردن من نص تجريمي يتطرق إلى هذه الجريمة ويعاقب عليها، حيث نصت المادة (١٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة، وبغرامة لا تقل عن مائة ريال عماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عماني، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من ارتكب أو ساهم في ارتكاب أي فعل من شأنه الإضرار بوثيقة مصنفة أو تصرف فيها أو بالمعلومات الواردة بها دون إذن كتابي من السلطة المختصة، أو قام بحفظها أو إتلافها بالمخالفة للأنظمة المتبعة.

كما يعاقب على محاولة ارتكاب الجرائم المشار إليها بغرامة لا تقل عن مائة ريال عماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عماني. وتضاعف العقوبة إذا كان الفاعل موظفاً)).

كما نصت المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بإصدار نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها في المملكة العربية السعودية على أنه ((مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد مقررة نظاماً، يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشرين سنة، أو بغرامة لا تزيد على مليون ريال، أو بهما معاً، كل من: ٥) أتلف عمداً وثائق سرية أو أساء استعمالها وهو يعلم أنها تتعلق بأمن الدولة أو بأي مصلحة عامة، وذلك بقصد الإضرار بمركز الدولة العسكري أو السياسي أو الدبلوماسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي)).

إلا أن المشرع البحريني وإن كان لم يتناول تجريم الإلتلاف الواقع على وثائق الدولة بما تتضمنه من معلومات في متن التشريع الخاص بتنظيم أحكام تلك المعلومات والوثائق، إلا أنه كان سابقاً في تناول تلك الجريمة ومنذ سبعينات القرن الماضي عندما ناقش هذه الجريمة وعاقب عليها في متن قانون العقوبات البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦^{٢٦٦}، وهو ما قد يفسر عدم تناول المشرع البحريني لجريمة الإلتلاف لوثائق الدولة في القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

وفي هذا المبحث نتناول شارحين أركان الجريمة الماثلة والعقوبات المقررة لها، في ضوء المقارنة بين موقف التشريعين السعودي والعماني في هذا الخصوص باعتبارهما الوحيدين اللذين تطرقا إلى هذه الجريمة في متن تشريعاتهم الخاصة بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة، وذلك في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: الركن المادي لجريمة إلتلاف وثائق الدولة

المطلب الثاني: الركن المعنوي لجريمة إلتلاف وثائق الدولة

المطلب الثالث: عقوبة جريمة إلتلاف وثائق الدولة

^{٢٦٦} تنص المادة (٢٢٧) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات على أنه ((يعاقب بالحبس من نزع أو أتلف أو استولى بغير حق على أوراق أو مستندات متعلقة بالدولة أو بإحدى الجهات التي ورد ذكرها في المادة ١٠٧ أو أوراق إجراءات قضائية وذلك متى كانت مودعة في الأماكن المعدة لحفظها أو مسلمة إلى شخص كلف بالمحافظة عليها. وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على عشر سنوات إذا كان الجاني هو المكلف بحفظ تلك الأشياء. وإذا استعان الجاني بأعمال العنف على الأشخاص عد ذلك ظرفاً مشدداً)).

المطلب الأول

الركن المادي لجريمة إتلاف وثائق الدولة

يتجسد الركن المادي لهذه الجريمة في سلوك التعدي الصادر عن الجاني بحق معلومات ووثائق الدولة والذي يسفر عن نتيجة إجرامية مفادها تلف تلك الوثائق ومن ثم تلف ما تحمله من معلومات، فضلاً عن وجوب توافر العلاقة السببية بين السلوك والنتيجة المذكورين بأن يكون إتلاف معلومات ووثائق الدولة سببه المباشر التعدي الواقع عليها من قبل الجاني.

وتجدر الإشارة إلى أن المصلحة المحمية من وراء تجريم أي سلوك منسوب على معلومات الدولة ووثائقها يستتبعه إتلافها وإهلاكها، يتمثل في رغبة المشرع في إضفاء قدر من الحماية على تلك الطائفة الهامة من المعلومات والوثائق وذلك عبر إبعاد أيادي العبث عنها لما تشكله معلومات ووثائق الدولة من أهمية في حياة الدول ومرتكزاً ترتكز عليه في مباشرتها لأعمالها.

ولفظ الإتلاف لغة مصدر من الفعل أتلَف، فيقال - إِتْلَافُ الزَّرْعِ، أي "إِهْلَاكُهُ ، إِفْسَادُهُ"، و إِتْلَافُ الْمَالِ أي صَرْفُهُ مِنْ دُونِ فَائِدَةٍ^{٢٦٧}.

أما اصطلاحاً، فيقصد بإتلاف السر إعدام وجوده، أي وعائه المادي، كيانه وذاتيته أو الكتابة التي أفرغ فيها سواء كان ذلك بشكل عام أو بشكل جزئي^{٢٦٨}.

ويعرف الباحث فعل الإتلاف الواقع على معلومات ووثائق الدولة بأنه كل تعدٍ مادي أياً كانت صورته على وثائق تتضمن معلومات تخص الدولة على نحو يؤدي إلى تغيير أو تشويه معالم الوثيقة أو إعدامها بحيث تصبح غير صالحة للاستعمال فيما أعدت له.

^{٢٦٧} راجع معجم المعاني الإلكتروني <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/إتلاف/>

^{٢٦٨} راجع د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٦١.

وغني عن البيان أن السلوك الإجرامي لهذه الجريمة والمتجسد في فعل الإلتلاف لا يتحقق بصورة واحدة، حيث يندرج تحت هذا السلوك العديد من الأفعال التي تؤدي في النهاية إلى تحقيق نتيجة الإلتلاف المعاقب عليها قانوناً، إذ يعد إلتافاً الحرق والتمزيق والتخريب والتدمير، وهذه الأخيرة هي أشد صور الإلتلاف كونها تعدم الوثيقة كلياً وتجعلها هي والعدم سواء، كما اعتبرت محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها فعل القطع صورة من صور الإلتلاف^{٢٦٩}.

وتطبيقاً لما تقدم، فإنه يُسأل عن ارتكاب جريمة إلتلاف وثائق الدولة الموظف العام أو غيره الذي تصل إلى حوزته وثائق تخص الدولة سواء كان مكلفاً بالحفاظ عليها أو وقعت تحت يده عرضاً فيشعل النار بها أو يمزقها بيده إما بواسطة مقص أو عبر أي آلة حادة، أو يخربها بتغيير معالمها بسكب مادة ملونة أو صبغ على وعائها المادي فيضحي من المستحيل التعرف على مضمونها، أو أن يدمرها بوضع كيائها في الجهاز الإلكتروني المعد لإتلاف الأوراق، إذ تعد هذه الأمثلة جميعها نماذج لحالات تقوم معها جريمة إلتلاف معلومات ووثائق الدولة ويسأل من ثم مرتكبها عن العقاب المقرر لها قانوناً.

ويستوي لقيام الجريمة ومساءلة الجاني عنها أن يكون التعدي المادي الصادر عن الجاني بحق معلومات ووثائق الدولة قد أدى إلى تلف الوثيقة كلياً أو جزئياً، ذلك أن العبرة في قيام الجريمة الماثلة تكمن في مدى صلاحية الوثيقة لاستعمالها بعد استنفاد الجاني سلوكه الإجرامي بشأنها^{٢٧٠}.

فمتى تبين أن الوثيقة الخاصة بالدولة محل الجريمة لم تعد صالحة للاستعمال في الغرض الذي أعدت من أجله ابتداءً، فإن الجريمة عندئذ تقوم ولو كانت نسبة وحجم هلاك الوثيقة جراء التعدي عليها جزئياً لا كلياً، ولا يغني عن إثارة المسؤولية الجنائية للجاني عن هذه الجريمة ندمه وقيامه بمحاولة إصلاح

^{٢٦٩} قضت محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٩٦ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٣/٣/١٩٦٧ بأن ((تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٦٧ من قانون العقوبات على عقاب: " كل من قطع أو أثلف زرعاً غير محصود أو شجراً نابتاً خلقة أو مغروساً أو غير ذلك من النبات " . والقطع ضرب من الإلتلاف، وعبرة الزرع غير المحصود الواردة بتلك الفقرة تشمل جميع الحاصلات الزراعية غير المنفصلة عن الأرض، ما دامت لم تحصد بعد. ولا ريب أن الثمار تندرج تحت هذه العبارة ما بقيت على أشجارها. ولما كان الحكم المطعون فيه قد أثبت في حق المتهمين أنهم أثلفوا ثمار الموز بطريق التقطيع وأن بعضها لم يكن قد تم نضجه، وأن الإلتلاف تعدى الثمار إلى قطع كمية وفيرة من أشجار الموز بلغت مائة شجرة، مما تتوافر به العناصر القانونية لجريمة الإلتلاف التي دين بها المتهمون. والمحكمة لم تكن ملزمة من بعد بالتحدث عن قصد الإلتلاف على استقلال، ما دامت مدونات الحكم دالة بذاتها على توافر ذلك القصد العام)).

^{٢٧٠} قضت محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٢١٧٤ لسنة ١٨ ق، جلسة ١٧/١/١٩٤٩ بأن ((وقوع الإلتلاف على جزء من العقد لا يمنع من اعتبار جريمة الإلتلاف تامة ما دام ما وقع من شأنه أن يجعل العقد غير صالح للغرض الذي من أجله أعد. ولا يؤثر في ذلك أن يكون صاحب العقد قد جمع أجزاءه ولصقها ببعضها ببعض)).

التلف الحاصل للوثيقة عبر محاولة جمع ولصق أشتاتها مرة أخرى بهدف إصلاحها، إذ إن ليس من شأن ما تقدم إعادة الوثيقة محل الجريمة لحالتها الأولى.

ومن ثم نرى بأن معيار قيام المسؤولية الجنائية عن هذه الجريمة يركز على حالة الوثيقة بعد استنفاد الجاني سلوكه بالتعدي عليها وما مدى صلاحيتها للاستعمال مرة أخرى سواء كان ذلك على حالتها بعد التعدي عليها أو بعد إصلاح الضرر الواقع بشأنها متى كان ذلك ممكناً.

وغني عن البيان، أن جريمة إتلاف وثائق الدولة لا تقع في حال كانت الوثيقة محل الاتهام مملوكة للمتهم^{٢٧١}، إذ ينبغي للقول بقيام الجريمة المذكورة أن يكون السلوك الإجرامي الصادر عن الجاني مفرغاً على وثيقة مملوكة للدولة بأن تكون تابعة لأحد أجهزتها الإدارية، ومن ثم فإن الموظف العام الذي يخصص ملفاً خاصاً به ليدون فيه ملاحظاته بشأن معلومات ووثائق كلف بالعمل عليها من قبل الدولة وذلك بهدف التسهيل على نفسه أداء الأعمال المنوطة به في هذا الشأن، فيقوم وبعد انتهائه من أدائه العمل المكلف به أو حتى قبل ذلك بإتلاف الملف المذكور الخاص به المتضمن لمدوناته وملاحظاته، فإنه والحالة هذه لا يُسأل عن جريمة إتلاف وثائق الدولة لكون أن محل الجريمة غير مملوك للدولة وإنما هو ملك خاص بالمتهم له حرية التصرف فيه كيفما شاء متى لم يسبب ذلك ضرراً للغير.

ولا شك أن الحماية الجنائية المقررة على معلومات ووثائق الدولة تتسحب على إتلاف تلك المعلومات والوثائق أيّاً كانت صفة الجاني المعتدي عليها، إذ لا فرق بين كون الجاني موظفاً عاماً مكلفاً بالمحافظة على معلومات الدولة ووثائقها أو كان لا يحمل على عاتقه هذا التكليف، وبين شخص أجنبي عن العمل لدى الدولة يقرر التعدي على أيّاً من تلك المعلومات والوثائق بنية الإضرار بالدولة أو تحقيقاً لأي منفعة خاصة، وبغض النظر عن كون هذا الشخص عالماً بشخص المكلف بحفظ تلك الوثائق

^{٢٧١} قضت محكمة النقض المصرية بأن ((مفاد النص في المادة ٣٦١ عقوبات أن " كل من خرب أو أتلف عمداً أموالاً ثابتة أو منقولة لا يمتلكها أو جعلها غير صالحة للاستعمال أو عطلها بأي طريقة يعاقب بالحبس . . . " أن مناط التأثيم فيها أن تقع الجريمة على مال غير مملوك للمتهم فإذا وقعت على مال يمتلكه فإنه تخرج عن مجال التأثيم لتدخل في عداد تصرف المالك في ملكه. لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه أن الطاعن هو المالك للعقار الذي تسكن به المدعية بالحق المدني وأن الإتلاف قد وقع على باب المسكن وهو ملك له، وكانت حيازة المدعية بالحق المدني لمسكنها إستناداً إلى عقد استئجارها للمسكن لا تسلب الطاعن المؤجر ملكية العين المؤجرة ولا تكسب المدعية إلا حق الانتفاع بها فإن إتلاف الطاعن المسكن المملوك له يكون بمنأى عن التأثيم)). الطعن رقم ٢٣٢٦ لسنة ٥٣ مكتب فني ٣٤ صفحة رقم ١٠٦٦، بتاريخ ٢٠-١٢-١٩٨٣.

أو لم يكن عالمياً به^{٢٧٢}، وإن كانت التشريعات تتجه إلى تشديد العقوبة على الجاني متى ما كان حاملاً وصف الموظف العام، على النحو الذي سنشير إليه في المطلب الثالث من هذا المبحث عند تناول العقوبة المقررة لهذه الجريمة، إضافة إلى الظروف المشددة والمخففة للعقاب الملحق بها.

وباستطلاع موقف التشريعات التي تناولت تجريم الجريمة الماثلة والعقاب عليها، يتضح أن المشرع العُماني قد وسع من دائرة التجريم والعقاب وكفل قدر أكبر من الحماية لمعلومات ووثائق الدولة أياً كان مسماها وطبيعتها حيث جرم وعاقب على كل فعل يتخذ من معلومات ووثائق الدولة محلاً له ويكون من شأنه الإضرار بها بأي صورة كانت، وخص بعد ذلك سلوك الإلتلاف بخلاف الأنظمة المتبعة، وهو ما يعني جواز خضوع معلومات ووثائق الدولة العمانية للإلتلاف ولكن بمراعاة الظروف والضوابط التي يصدر بتحديد قرارات أو أنظمة من جهات الاختصاص لذلك^{٢٧٣}.

أما المنظم السعودي فكان أكثر دقة وتحديداً في تناوله لأحكام التجريم والعقاب الخاصة بجريمة إلتلاف ووثائق الدولة، حيث عبر عن الركن المادي للجريمة بلفظ الإلتلاف، كما ضيق من دائرة التجريم بالمقارنة بنظيره العُماني، حيث اشترط لمساءلة الجاني عن الجريمة المذكورة ضرورة أن يكون محل الإلتلاف واقعاً على وثائق من نوع خاص، إذ ليس كل إلتلاف واقع على معلومات ووثائق الدولة يعتبر مجزماً في نظر المنظم الجنائي السعودي ويستوجب معه أخذ صاحبه بالعقاب، وحدها معلومات الدولة ووثائقها المتعلقة بأمن الدولة أو بأي مصلحة عامة وليس جميعها أيضاً وإنما السرية منها فقط هي المشمولة بالحماية الجنائية، أما ما دونها من وثائق ومعلومات تخص للدولة فلا يستتبع المساس بها على نحو غير مشروع بإلتلافها أو إساءة استعمالها سوى إثارة المسؤولية التأديبية للجاني إن كان موظفاً أو المدنية إن كان غير ذلك^{٢٧٤}.

^{٢٧٢} قضت محكمة النقض المصرية في جلساتها المنعقدة بتاريخ ١٤-٠٢-١٩٦١ بأنه ((لا يشترط القانون لقيام جريمة إلتلاف الأوراق الحكومية أو اختلاسها أن يكون الجاني عالماً بشخص الحافظ وأنه مأمور بحفظها، لأن مراد الشارع من العقاب على هذه الجريمة هو حماية هذه الأوراق في ذاتها وهي مودعة في المخازن العمومية أو بين يدي الأمين المأمور بحفظها)). الطعن رقم ١٤٧٨ لسنة ٣٠ مكتب قنى ١٢ صفحة رقم ٢١٨

^{٢٧٣} راجع المادة (١٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١٨) بإصدار قانون تصنيف ووثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

^{٢٧٤} راجع المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بإصدار نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشاءها.

المطلب الثاني

الركن المعنوي لجريمة إتلاف وثائق الدولة

لا ريب أن جريمة الإتلاف لوثائق الدولة من الجرائم العمدية التي تستلزم لمساءلة الجاني عنها ضرورة أن يجاور الركن المادي لها ركناً معنوياً مناطه القصد الجنائي العام بعنصريه العلم والإرادة، حيث يجب أن يكون الجاني عالماً لحظة إتيانه السلوك الإجرامي المكون للجريمة أنه يعتدي على نحو غير مشروع على معلومات ووثائق تخص الدولة، فضلاً عن اتجاه إرادته نحو إتلاف تلك الوثائق بهدف تشويه وتغيير ما بها من معلومات، مع علمه كذلك بأن لا حق له في إتيان هذا السلوك الضار بمعلومات الدولة ووثائقها، وهو ما استقر عليه قضاء محكمة النقض المصرية في هذا الصدد^{٢٧٥}.

ولا يشترط نص المشرع على حدوث الضرر للقول بقيام أركان المسؤولية الجنائية عن ارتكاب هذه الجريمة، ذلك أن الضرر في جريمة إتلاف وثائق الدولة هو أمر مفترض جراء إتلاف تلك الوثائق بعدم جعلها صالحة للاستعمال على النحو الذي أعدت له، ومن ثم يكون الضرر المتحصل عن الجريمة الماثلة بمثابة تحصيل حاصل على حد تعبير محكمة النقض المصرية في الكثير من أحكامها^{٢٧٦}.

وتطبيقاً لما تقدم، لا يسأل من قام بإتلاف وثائق الدولة عن فعله متى كان سلوكه بالتعرض لتلك المعلومات والوثائق بغية إتلافها بأمر من السلطة المختصة واستناداً للأنظمة والتعليمات المقررة والصادرة بشأن ضوابط إتلاف معلومات ووثائق الدولة، كما لا يسأل عن الجريمة من تعامل مع الوثيقة بشيء من العنف ولكن دون أن تتجه إرادته إلى إحداث النتيجة الإجرامية المتمثلة في الإتلاف، كالشخص الذي يعثر على وثيقة تخص الدولة فتتجه إرادته إلى التبليغ عن فقدانها فيفتح حقيبته الممتلئة

^{٢٧٥} قضت محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٤٥٠ لسنة ٢٧ ق، جلسة ١٩/٦/١٩٥٧ بأنه ((لا تستلزم المادة ٣٦١ من قانون العقوبات قصداً جنائياً خاصاً، إذ أن القصد الجنائي في جرائم التخريب و الإتلاف العمدية يتطابق فيما اعتبره القانون من الجنابات كالمادة ٣٦٦ عقوبات، و ما اعتبره في عداد الجنح كالمادة ٣٦١ عقوبات، و هو ينحصر في تعمد ارتكاب الفعل الجنائي المنهى عنه بأركانه التي حددها القانون، و يتلخص في اتجاه إرادة الجاني إلى إحداث الإتلاف أو غيره من الأفعال التي عدتها النصوص مع علمه بأنه يحدثه بغير حق، و واقع الأمر أن عبارة " قصد الإساءة " التي تضمنها نص المادة ٣٦١ عقوبات لم تأت بجديد يمكن أن يضاف إلى القصد الجنائي العام في جرائم الإتلاف العمدية المبينة في القانون، لأن تطلب نية الإضرار حيث لا يتصور تخلف الضرر هو تحصيل لحاصل)).

^{٢٧٦} انظر حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٤٥٠ لسنة ٢٧ ق، جلسة ١٩/٦/١٩٥٧.

بالأوراق ويشعر في استعمال قواه بهدف إدخال وثيقة الدولة في هذه الحقيبة فيصاب جزء من الوثيقة المذكورة بتلف جزئي، فعندئذ لا يسأل هذا الشخص عن هذه الجريمة لانتفاء عنصر أساسي من عناصر القصد الجنائي اللازم لقيام الجريمة، ألا وهو اتجاه إرادة الجاني نحو إتلاف الوثيقة الخاصة بالدولة.

ولا عبرة بالبائع في التأثير على قيام المسؤولية الجنائية للجاني عن إتيان الجريمة الماثلة، إذ لا فرق بين اقتراف الجريمة بغرض تحقيق منفعة خاصة للجاني أو لغيره، بأن يكلف ممن له مصلحة في تلف الوثيقة عبر إعدامها، الجاني لإتلاف الوثيقة محل الاتهام وذلك مقابل أن يحصل هذا الأخير على مقابل مادي أو عيني، كما لا يؤثر في دفع المسؤولية الجنائية عن الجاني عن ارتكاب الجريمة الماثلة أن يكون باعته على ارتكابها شريفاً كرغبته في تقليص عدد الملفات والوثائق الموجودة على مكتبه إن كان موظفاً عاماً، فيبادر إلى إتلاف الوثائق القديمة التي يحتفظ بها دون إذن من الدولة فقط رغبة منه في تجميل شكل مكتبه أو إعادة ترتيب أرشيفه.

ويلزم الإشارة في هذا المقام إلى أنه وإن كان الأصل العام كما أسلفنا يقتضي لمساءلة الجاني عن اقترافه جريمة الإتلاف لوثائق الدولة الاكتفاء بتوافر ركنيها المادي والمعنوي المتجسد في القصد الجنائي العام، إلا أن وفي بعض الحالات التشريعية التي تختلف باختلاف فلسفة المشرعين نحو السياسة الجنائية وكيفية تطبيقها، نجد أن المشرع الجنائي يشترط فضلاً عن توافر ركني الجريمة الأساسيين وجوب أن يرافق القصد الجنائي العام، قصداً جنائياً خاصاً للقول باكتمال عناصر الركن المعنوي للجريمة ومن ثم نشوء المسؤولية الجنائية عنها^{٢٧٧}.

وإعمالاً للتوجه التشريعي سالف البيان، فقد تطلب المنظم السعودي قصداً جنائياً خاصاً استلزم توافره لدى الجاني وقت ارتكاب السلوك الإجرامي مفاده أن يكون اعتدائه على الوثيقة التي تخص الدولة بهدف الإضرار بمركزها العسكري أو السياسي أو الدبلوماسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، بحيث إذ لم يتبين لدى القاضي الجزائي عند نظره لدعوى جنائية تنضوي على اتهام بالجريمة الماثلة بأن المتهم

^{٢٧٧} = سلك المنظم السعودي هذا المسلك التشريعي حيث تطلب لقيام المسؤولية الجنائية عن جريمة إتلاف وثائق الدولة ضرورة توافر قصد جنائي خاص لدى الجاني، انظر المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بإصدار نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها.

لم يتوافر في حقه من خلال التمهيد في ملاسبات الدعوى وواقعة الاتهام المتصلة بها، أحد مظاهر القصد الجنائي الخاص التي تطلبها المنظم السعودي، فعندئذ لا يكون هنالك محل لإدانة المتهم عن جريمة إتلاف وثائق الدولة المنصوص عليها في المادة الخامسة وذلك لعدم انطباق النموذج التجريبي المنصوص عليه قانوناً في المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بإصدار نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشاءها، على سلوك الجاني الذي سيق من أجله إلى المحاكمة الجنائية، ولعل ذلك يُعزى إلى سياسة المنظم الجنائي السعودي نحو تضيق دائرة التجريم والعقاب بشأن فعل الإتلاف المنصب على وثائق الدولة ومعلوماتها، على النحو الذي أشرنا إليه آنفاً.

ولكن يرى الباحث أن التساؤل الأهم في هذا الصدد هو هل يعاقب الجاني على ارتكابه لجريمة الإتلاف لوثائق الدولة بصورة غير عمدية؟

على الرغم من أن قضاء محكمة النقض المصرية قد استقر في الكثير من أحكامه التي ناقشت جريمة الإتلاف العمدية المنصوص عليها في قانون العقوبات المصري، على أنه لا جريمة ولا عقوبة إذا وقع الإتلاف بإهمال^{٢٧٨}، وهو ما يعني أن محكمة النقض المصرية قد جازمت بتصنيف الجريمة الماثلة من ضمن الجرائم العمدية لا الخطئية التي ينبغي لأخذ الجاني بالعقاب عنها وجوب أن يكون اعتدائه على الوثيقة التابعة للدولة بنية إتلافها قد جاء متعمداً ومن ثم فإن أي حديث غير ذلك لن يجدي نفعاً في إطار الحديث عن قيام المسؤولية الجنائية عن جريمة الإتلاف العمدية.

وعلى الرغم مما تقدم، لا يؤيد الباحث مسلك محكمة النقض المصرية فيما انتهت إليه بعدم تصور قيام جريمة الإتلاف بطريق الإهمال ولعل آراءها في هذا الصدد كانت مقيدة بتفسير النص العقابي المشار إليه في قانون العقوبات المصري ليس إلا، ذلك أن مناط الحماية المبتغاة من قبل المشرع عن تجريم الفعل المؤدي للإتلاف ينطلق من الرغبة التشريعية في حماية الوثيقة ذاتها لما تتمثله من أهمية كبرى للدولة وللقائمين على إدارتها، ومن ثم كان في إتلاف هذه الوثيقة بتغيير ملامحها ومضمونها على

^{٢٧٨} قضت محكمة النقض المصرية في حكم لها ((إن إعمال حكم المادة ١١٦ مكرراً "أ" يتطلب توافر أركان ثلاثة: "الأول" صفة الجاني وهو أن يكون موظفاً عمومياً بالمعنى الوارد في المادة ١١١ من قانون العقوبات. و "الثاني" الإضرار بالأموال والمصالح المعهودة إلى الموظف، ولو لم يترتب على الجريمة أي نفع شخصي له. و "الثالث" القصد الجنائي: وهو اتجاه إرادة الجاني إلى الإضرار بالمال أو بالمصلحة، فلا تقع الجريمة إذا حصل الضرر بسبب الإهمال)). الطعن رقم ١٢٧٦ لسنة ٣٩ مكتب فنى ٢٠ صفحة رقم ١١٥٧ بتاريخ ١٠-١٩٦٩. كما قضت ذات المحكمة بشأن طعن آخر فصلت فيه بأن ((القانون الجنائي لا يعرف جريمة إتلاف المنقول بإهمال)). الطعن رقم ١٨٥٠ لسنة ٣٥ مكتب فنى ١٦ صفحة رقم ٩٦٨ بتاريخ ٢٧-١٢-١٩٦٥.

نحو يجعلها هي والعدم سواء بأن تضحى غير صالحة للاستعمال، بأي صورة كانت سواء كان الجاني متعمداً أو كان إتلافه للوثيقة بطريق الخطأ أو الإهمال، ففي كل الحالات النتيجة واحدة وهي عدم صلاحية الوثيقة للاستعمال فيما أعدت له مرة أخرى، وعلى كل حال فإن الضرر متحقق في مواجهة الدولة، ومن ثم كان لزاماً أن يُسأل المَهمل أو المخطئ عن إتلافه لوثائق الدولة نظراً لما مثله إهماله أو خطئه من انتهاك للمصلحة المحمية المقررة من قبل المشرع، وإن كانت العدالة الجنائية والحالة هذه تقتضي بلا شك عدم مساواته في العقاب مع من يتلف معلومات ووثائق الدولة متعمداً.

فمن يسكب بطريق الخطأ كوباً من القهوة على وثائق وجدت على مكتبه أثناء العمل عليها أو من يطفئ سيجارته بعد تدخينه في الوثيقة بدلاً من الموضوع المخصص لذلك خطأً أو سهواً، ينبغي أن يسأل عن ارتكابه لجريمة إتلاف معلومات ووثائق الدولة، وعدم الاكتفاء بمساءلته تأديبياً داخل الجهة الإدارية عن هذه المخالفة.

هذا وقد نص المشرع البحريني في متن المادة (٢٢٩) من قانون العقوبات البحريني على تجريم والعقاب على أي من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٢٢٧)^{٢٧٩} من ذات القانون متى وقعت عن إهمال المكلف أو الحارس من قبل الدولة على هذه الأوراق والمستندات، ولما كانت المادة (٢٢٧) تجرم الإتلاف العمدي الواقع على الأوراق والمستندات الخاصة بالجهات الحكومية، فإنه يسري عليها نص المادة (٢٢٩) بالعقاب على ذات النتيجة الإجرامية - الإتلاف - متى ما كان وقوعها بسبب إهمال المكلف بحفظها أو الحارس عليها^{٢٨٠}، الأمر الذي نستنتج من خلاله إمكان تصور قيام جريمة الإتلاف الواقعة على وثائق الدولة بالإهمال حسب الرأي الذي سبق وأن انتهينا إليه آنفاً.

^{٢٧٩} راجع المادة (٢٢٧) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات، المشار إليها في الصفحة ٢٢٤ من هذه الدراسة.
^{٢٨٠} تنص المادة (٢٢٩) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات على أنه ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بالغرامة التي لا تجاوز خمسين ديناراً الحارس أو المكلف بالحفظ الذي يتسبب بإهماله في وقوع إحدى الجرائم المنصوص عليها في المواد السابقة)).

المطلب الثالث

عقوبة جريمة إتلاف وثائق الدولة

عاقب المشرع العُماني على ارتكاب جريمة إتلاف معلومات ووثائق الدولة بالسجن مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة، وبغرامة لا تقل عن مائة ريال عماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عماني، أو بإحدى هاتين العقوبتين، وشدد العقوبة على الجاني بمضاعفتها في حال كان موظفاً لدى الدولة، وهو ما يعني أن عقوبة الموظف العام إن ثبت عليه إتلاف وثائق الدولة ستكون السجن مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين، إضافة إلى الغرامة التي لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على ألف ريال عماني، في حين اكتفى ذات المشرع بالعقاب على الشروع بالغرامة لا تقل عن مائة ريال عماني ولا تزيد على خمسمائة ريال عماني^{٢٨١}.

ولا شك أن موقف المشرع الجنائي العُماني من تشديد العقوبة بحق مرتكبي جريمة إتلاف وثائق الدولة من الموظفين العموميين لهو موقف محمود ويتسم بالمنطقية وقد جاء متوائماً مع سياسة المشرع في تحقيق أغراض العقوبة، ذلك أنه لما كان الموظف العام بحكم وجوده بين أروقة الأجهزة الإدارية للدولة يحظى بثقة تلك الأخيرة فيضحي ذراعها الذي تباشر عبر سواعده أعمالها، إضافة إلى كونه بمثابة مستودعها الذي تسلمه أسرارها، ومن ثم كان في إخلال الموظف العام بهذه الثقة العامة والأمانة الموكلة إليه وجوب تشديد العقاب عليه بالمقارنة بنظرائه من المجرمين مرتكبي ذات الجريمة، وهو ما يحفظ معه المشرع هيبة الوظيفة العامة وسموها ويرتدع من خلاله كل من تسول له نفسه من موظفين الدولة إتيان أية سلوك من شأنه الإضرار بمعلومات ووثائق الدولة بأي وسيلة كانت.

في المقابل وكعادته فقد منح المنظم السعودي القاضي الجزائي سلطة تقديرية واسعة في تحديد العقوبة الملائمة لكل جريمة حسب وقائع الدعوى والأدلة المرفقة بها وظروفها وملابساتها، فقرر عقاب الجاني بالسجن مدة لا تزيد على عشرين سنة أو بغرامة لا تزيد على مليون ريال أو بهما معاً، حال إتلافه معلومات ووثائق سرية تخص الدولة السعودية، وهي نفس العقوبة التي قررها لكل الجرائم الماسة

^{٢٨١} انظر المادة (١٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية أو راجع الصفحة 215 من هذه الرسالة.

بمعلومات الدولة ووثائقها في المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بإصدار نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها.

وفي إطار الحديث عن الظروف المشددة والمخففة للعقوبة المقررة لجريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة فإن الجريمة المذكورة ينطبق عليها ذات الظروف التي سبق وأن أشرنا إليها عند الحديث عن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة فضلاً عن جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة، استناداً لما هو منصوص عليه بالمادة (٧) من المرسوم الملكي رقم م/٣٥ بشأن نظام عقوبات نشر المعلومات والوثائق السرية وإفشائها بالنسبة للمشرع السعودي، والمادة (٢١) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية فيما يتعلق بالمشرع العماني^{٢٨٢}.

^{٢٨٢} راجع الصفحات 193 وما بعدها من هذه الرسالة.

المبحث الرابع

جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة

تعد جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة من أخطر الجرائم التي قد تمس معلومات الدولة ووثائقها، نظراً لما في وقوعها من انتهاك لهيبة الدولة وإرادتها المتجسدة في حصر الحياة والاطلاع على معلوماتها ووثائقها على فئة محدودة من موظفيها الذين تختارهم بإرادتها المنفردة دون رقيب عليها في ذلك، ومن ثم كان في تغيير هذه الحياة إلى الغير بوسيلة غير مشروعة انتهاك لإرادة الدولة وتهديد لأمنها وبقائها، نظراً لعدم إمكان توقع الآثار المترتبة على حيازة شخص لمعلومات ووثائق الدولة دون أن يكون مخولاً بذلك.

هذا ولم يتطرق المشرع العُماني لهذه الجريمة في ظل المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٨) بإصدار قانون تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية، في حين تناول المشرع البحريني هذه الجريمة في متن القانون حيث نصت المادة السادسة فقرة (هـ) منه على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر: يُعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات كل من حصل بوسيلة غير مشروعة على معلومات أو وثائق محمية طبقاً لأحكام هذا القانون)).

كما تناول المنظم السعودي الجريمة ذاتها من خلال المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بشأن نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها والتي نصت على أنه ((مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد مقررة نظاماً، يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشرين سنة أو بغرامة لا تزيد على مليون ريال أو بهما معاً، كل من: ٣ - حصل بأي وسيلة غير مشروعة على وثائق أو معلومات سرية)).

وقد جرم المشرع الأردني أيضاً ذات السلوك الإجرامي ولكن بصياغة تشريعية اختلفت عن تلك التي جاء بها كلاً من المشرعين البحريني والسعودي ولكنها حملت ذات الدلالة، حيث نصت المادة (١٥/أ) من القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((من سرق أسرار أو أشياء أو وثائق أو معلومات كالتي ذكرت في المادة السابقة واستحصل عليها عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن عشر سنوات)).

وفي القادم من سطور هذا المبحث نتناول شارحين أركان جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة، ومن ثم نستعرض العقوبات المقررة لهذه الجريمة في ضوء ما جاء في القوانين البحرينية والسعودية والأردنية، إضافة إلى الظروف المشددة والمخففة الملحقة بها وذلك في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الركن المادي لجريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة

المطلب الثاني: الركن المعنوي لجريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة

المطلب الثالث: عقوبة جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة

المطلب الأول

الركن المادي لجريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة

يقتضي قيام الركن المادي للجريمة وجوب توافر سلوك إجرامي مادي إيجابي صادر عن الجاني بموجب إرادة حرة يتمثل في سعيه إلى جعل المعلومة أو الوثيقة التابعة للدولة في نطاقه أو نطاق علمه بأي وسيلة غير مشروعة، الأمر الذي يترتب عليه بأن تضحى معلومات الدولة ووثائقها بيد حائز غير شرعي لها، لكونه لم ينل ثقة الدولة في مباشرة تلك الحيازة المنصبة على معلوماتها ووثائقها.

ومصطلح "الحصول" لغة اسم مصدر للفعل "حصل" فيقال حصل فلان على الشيء، أي أدركه، وناله^{٢٨٣}.

أما اصطلاحاً، نعرّف فعل الحصول غير المشروع على معلومات ووثائق الدولة بأنه اطلاع أو حيازة تنتصب على معلومات أو وثائق تخص الدولة من قبل شخص غير مكلف من الدولة بحفظ معلوماتها ووثائقها بطريقة غير مشروعة بالمخالفة للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها.

^{٢٨٣} راجع المعجم الوسيط، الطبعة الخامسة، مكتبة الشروق الدولية، ٢٠١١، ص ١٨٥.

ولا يشترط في الحصول غير المشروع على معلومات ووثائق الدولة توافر صفة معينة في الجاني فيستوي في نظر القانون لأخذ الجاني بالعقاب أن يكون سلوك الحصول غير المشروع المتخذ من معلومات الدولة ووثائقها محلاً له، صادراً عن أي شخص سواء كان موظفاً عاماً لم تعهد إليه الدولة بالعمل أو بمهمة حفظ المعلومة أو الوثيقة محل السلوك الإجرامي ولو كان مكلفاً منها بحفظ معلومات ووثائق أخرى وسواء كان الجاني أي شخص آخر أجنبي عن الدولة لا تربطه بها أي صلة وظيفية.

وغني عن البيان أن فعل الحصول على نحو غير مشروع على معلومات ووثائق الدولة قد لا يقع بصورة واحدة، إذ يتصور وقوعه سواء اقتصر السلوك الإجرامي للجاني على مجرد الإطلاع أو امتد أثره ليشمل حيازة الجاني لتلك المعلومات والوثائق والظهور عليها تباعاً بمظهر المالك لها.

وإعمالاً لما تقدم، يعد حصولاً غير مشروع على معلومات ووثائق الدولة اطلاع الأجنبي عن تلك المعلومات والوثائق على وثيقة تخص الدولة لم تعهد تلك الأخيرة إليه بحفظها أو العمل عليها، إذ أن في الاطلاع إدراك ممن لا صفة له في المحافظة على معلومات الدولة ووثائقها لماهية تلك المعلومات والوثائق، ومن ثم تقوم الجريمة الماثلة ويُسأل صاحبها عنها بمجرد اطلاعه على وثائق الدولة التي لم تعهد بها إليه ولو لم يعقب هذا الاطلاع حيازة مادية من قبل الجاني، شريطة أن يكون هذا الحصول على معلومات ووثائق الدولة عبر الاطلاع عليها قد وقع بطريقة غير مشروعة.

كذلك يعد حصولاً غير مشروع على معلومات ووثائق الدولة حيازة الجاني لتلك المعلومات دون أن يكون مخولاً أو مصرحاً له بهذه الحيازة، ويقتضي إتمام هذه الحيازة ضرورة نقل الجاني وعاء الوثيقة المحمية التابعة للدولة إلى حيازته سواء كان ذلك الوعاء بمثابة أصل للوثيقة أم صورة طبق الأصل منها، كمن تعهد الدولة إليه حفظ بعض معلوماتها أو وثائقها أو تكلفه بمباشرة مهام معينة عليها وبعد صدور أمر من السلطة المختصة في الدولة بانتهاء تكليفه له بما تقدم، يرفض إرجاع ما حازه من وثائق فعندئذ تصبح حيازته لما في يده من وثائق تخص الدولة غير مشروعة، وتقوم في حقه أحكام المسؤولية الجنائية الناشئة عن هذه الجريمة.

وتطبيقاً لما سلف، فإن قيام الموظف العام بالاطلاع أو الاستيلاء أو أخذ صور لمعلومات ووثائق تخص الدولة كان قد كلف بالمحافظة عليها أحد زملائه في العمل وذلك في أثناء غيبته من على مكتبه أو كان قد عثر عليها الجاني عرضاً في أحد أوراق الجهاز الإداري للدولة، وكذلك الأمر استراق الجاني السمع لحوار قائم بين أحد المكلفين بحفظ معلومات ووثائق الدولة والغير، الأمر الذي يسفر عنه ذلك الاستراق إلى حصول الجاني على معلومات سرية تخص الدولة، كلها نماذج للسلوك الإجرامي المكون للركن المادي لجريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن فعل الحصول في ذاته على معلومات ووثائق الدولة غير كاف بحد ذاته للقول بإثارة المسؤولية الجنائية عن هذه الجريمة، إذ يشترط القانون عدم مشروعية الوسيلة المستعملة من قبل الجاني بغية الحصول على معلومات ووثائق الدولة، فمتى كانت الوسيلة والطريقة المتبعة في الحصول على المعلومات أو الوثائق المذكورة قد اتسمت بالمشروعية، فمن ثم لا جريمة.

ونقصد بعدم مشروعية الوسيلة في هذا المقام، عدم إباحة القانون بمفهومه الواسع للأداة أو الطريقة أو الأسلوب المعول عليه من قبل الجاني في مباشرته للسلوك الإجرامي المتمثل في فعل الحصول على معلومات ووثائق للدولة لا شأن له بها، أو عدم إذن الدولة له بالاطلاع عليها أو حيازتها، ومن ثم فإن سرقة الجاني - الموظف العام أو الغير - لمعلومات ووثائق الدولة أو الاستيلاء عليها أو الاطلاع عليها خلصة دون إذن من السلطة المختصة في الدولة التابعة لها الوثيقة، وكذلك استراق السمع بغية الوصول إليها، أو التعويل على طرق احتيالية لارتكاب الجريمة، تعد في واقع الأمر صور تتحقق معها عدم مشروعية الوسيلة، الأمر الذي تقوم معه الجريمة ويُسأل مقترفها عنها.

وقد يتساءل القارئ في هذا الإطار عن مدى جواز تصور ارتكاب جريمة الحصول غير المشروع على معلومات ووثائق الدولة معلوماتياً؟

إن السلوك الإجرامي المكون للركن المادي للجريمة المذكورة لا يستبعد أن يقع بإحدى وسائل تقنية المعلومات التي تمكن الجاني من الحصول على معلومات ووثائق الدولة دون أن يكون مصرحاً له بذلك.

ونضرب مثلاً على سبق، وذلك بقيام الجاني الموظف العام باستغلال عدم تواجد زميل له على مكتبه فيبادر بالجلوس على مكتبه والدخول على جهاز الحاسوب الخاص به ومن ثم الاطلاع على معلومات سرية للدولة أو قيامه بنسخ تلك المعلومات والوثائق باستخدام إحدى وسائل تخزين البيانات الإلكترونية "الفلاش ميموري" أو من خلال إرساله لمضمون تلك المعلومات والوثائق من البريد الإلكتروني الخاص بالموظف العام المكلف بالعمل عليها أو حمايتها للبريد الإلكتروني الخاص به- الجاني- مستغلاً انشغاله أو غيبته، مع الإشارة إلى أن كل ما سبق وإن كان يحتمل تكييفه على أنه جريمة حصول غير مشروع لمعلومات ووثائق الدولة، إلا أنه في الوقت ذاته يحتمل تكييفاً قانونياً آخر يتبلور في جريمة أخرى يُسأل الجاني عن العقوبة المقررة لها تسمى بجريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة نتناول أحكامها تفصيلاً لاحقاً في المبحث الخامس والأخير من هذا الفصل^{٢٨٤}.

ومما لا شك فيه أنه يتصور الشروع في جريمة الحصول غير المشروع على معلومات ووثائق الدولة، فقد يبدأ الجاني السلوك الإجرامي المتمثل في فعل الحصول غير المشروع ولكن لسبب خارج عن إرادته لا يكتمل عن السلوك أو لا تتحقق النتيجة الإجرامية اللازمة المتمثلة في اطلاع أو حيازة الجاني على معلومات ووثائق الدولة بطريقة غير مشروعة، مثال ذلك قيام موظف عام بالجلوس على مكتب زميل له محاولاً البحث عن إحدى الوثائق السرية فما أن يحصل عليها يُكشف أمره، أو يقرر فيما بعد حيازتها أو الاطلاع عليها إرجاعها إلى مكانها، وهو ما يتحقق معه الشروع في هذه الجريمة ويستوجب معه كذلك مساءلة الجاني عنه بالعقوبة المقررة قانوناً لذلك.

وينبغي الإشارة كذلك إلى أن ليست كل معلومات ووثائق الدولة تصلح بأن تكون محلاً لجريمة الحصول غير المشروع لمعلومات ووثائق الدولة، إذ ينبغي أن تكون الوثائق والمعلومات محل هذه الجريمة ذات صفة خاصة نص عليها القانون، وهو ما عبر عنه كل من المشرع البحريني والأردني بالمعلومات والوثائق "المحمية"^{٢٨٥}، في حين تتطلب المنظم السعودي أن تكون المعلومات والوثائق محل الجريمة

^{٢٨٤} انظر صفحة 237 وما بعدها من هذه الرسالة.

^{٢٨٥} راجع المادة السادسة فقرة (٥) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة في مملكة البحرين، والمادتين (١٤)، (١٥) من القانون المؤقت رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة في المملكة الأردنية الهاشمية.

سرية^{٢٨٦}، وهو ما يعني أن ما دون هذه الطائفة من الوثائق والمعلومات يخرج عن نطاق التجريم والعقاب ولا يصلح أن يكون محلاً لهذه الجريمة، ومن ثم لا يسأل الجاني جنائياً وفقاً للنصوص التجريبية المشار إليها الواردة في متن القوانين الخاصة بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة عن اقتراحه لهذه الجريمة، في حال ما نصب سلوكه الإجرامي بالحصول غير المشروع على معلومات ووثائق عادية للدولة لم يسبغ عليها المشرع الحماية أو صفة السرية، مع عدم الإخلال بجواز مساءلته جنائياً عن جرائم أخرى كالاستيلاء على المال العام إن كان الجاني موظفاً، أو جريمة السرقة إن كان الجاني شخص لا تربطه بالدولة علاقة وظيفية.

وحرى بنا قبل الانتقال للحديث عن الركن المعنوي لهذه الجريمة، أن نشير إلى أن المشرع الأردني قد استعمل عبارة مختلفة عن تلك التي ارتأى كل من المشرعين البحرين والسعودي صياغتها في معرض النص على تجريم السلوك الإجرامي للجريمة الماثلة على النحو المشار إليه آنفاً، حيث استعمل المشرع الأردني اللفظ "سرق" للدلالة على السلوك الإجرامي المكون لهذه الجريمة على النحو المنصوص عليه في المادة (١٥) من القانون المؤقت رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة، ومن ثم يكون الشارع الجنائي الأردني قد ضيق بالمقارنة بنظيره البحرين والسعودي من دائرة التجريم والعقاب - وهو ما لا نؤيده -، ذلك أنه حصر السلوك الإجرامي للجريمة في فعل السرقة فيطبق بشأن تفسير ماهية السلوك الإجرامي المكون للجريمة وفقاً للنص الأردني ما يطبق من أحكام بصدد عناصر الركن المادي لجريمة السرقة متمثلة في فعل الاختلاس، أما عبارة الحصول التي جاء بها كل من المشرعين السعودي والبحريني تعد أوسع مدلولاً، إضافة إلى أنها تنضوي على حماية أوسع لمعلومات ووثائق الدولة من لفظ السرقة لكون لفظ الحصول يشمل ويستوعب الاطلاع والحياسة معاً لمعلومات ووثائق الدولة، في حين أن مصطلح السرقة لا يستوعب سوى صورة الحياسة لا غير دون الاطلاع، ومن ثم فإن حصول الجاني على معلومات ووثائق الدولة بطريق الاطلاع على النحو الذي تطرقنا له تفصيلاً لا تقوم معه الجريمة الماثلة استناداً لموقف المشرع الأردني في هذا الصدد.

^{٢٨٦} راجع المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم (٣٥/م) بشأن نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها.

المطلب الثاني

الركن المعنوي لجريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة

لا ريب أن جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة تندرج ضمن قائمة الجرائم العمدية الماسة بمعلومات ووثائق الدولة، بحيث لا يكفي للمساعدة جنائياً عن هذه الجريمة توافر ركنها المادي فحسب، وإنما لابد من قيام عناصر الركن المعنوي لها المتمثلة في القصد الجنائي العام بعنصره الشهيرين العلم والإرادة.

وهدياً على ما تقدم، فإنه يستلزم لقيام المسؤولية الجنائية عن الجريمة الماثلة محل المناقشة ضرورة أن يتوافر لدى مرتكبها القصد الجنائي العام، بأن يكون عالماً بأن سلوكه الإجرامي المتجسد في فعل الحصول على معلومات ووثائق الدولة يتم عبر وسيلة غير مشروعة على نحو يخالف القانون وبخلاف إرادة الدولة، إضافة إلى أهمية توافر العلم لديه كذلك بأن حصوله غير المشروع منصب على معلومات ووثائق سرية محمية حظرت الدولة الكشف عنها للغير ممن لا علاقة له بها، فضلاً عن اتجاه إرادة الجاني إلى تحقيق نتيجة إجرامية مفادها حيازة أو الاطلاع على معلومات ووثائق سرية تخص الدولة مع عدم إذنها له بذلك.

وتطبيقاً لما تقدم، فإن انتفاء علم المتهم في ارتكاب جريمة الحصول غير المشروع على معلومات ووثائق الدولة بكنهه المحل الواقع عليه السلوك الإجرامي للجريمة، بأن كان يعتقد الجاني أنه حائز بوسيلة غير مشروعة لمعلومات ووثائق لا تضي عليها الدولة الحماية أو صفة السرية، أو يعتقد في موقف آخر أن المعلومات والوثائق الواقعة تحت حيازته من الأساس حصل عليها بتكليف من الدولة والتي سلمها إلى زميله للعمل عليها في ظرف مغلق، فقام هذا الأخير بإرجاع ذات الظرف إليه متضمناً وثائق سرية للدولة غير تلك التي سلمها المتهم إليه، فباشر هذا الأخير بفتح الظرف فاطلع عليها، فحينئذ لا تقوم الجريمة لانتفاء علم المتهم بمحل الجريمة، كذلك فإن اعتقاد المتهم مشروعية الوسيلة المتبعة في حصوله على معلومات ووثائق الدولة كأن يعتقد حصوله على إذن من السلطة المختصة

يجيز له هذا الحصول، فإنه والحالة هذه لا تثار بحقه أحكام المسؤولية الجنائية لانتفاء القصد الجنائي العام، ومن ثم فلا عقاب على الجريمة.

وغني عن البيان، أن استخلاص مدى توافر عناصر القصد الجنائي بحق المتهم، إضافة إلى مدى توافر الترابط بينه وبين الركن المادي للجريمة يخضع للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع استناداً لما هو ثابت من أوراق الدعوى ووفقاً للظروف والملابسات التي أحاطت بالواقعة محل الاتهام.

وأخيراً فإنه لا عبرة بالباعث الذي سكن فؤاد الجاني وقت ارتكابه الجريمة في قيام المسؤولية الجنائية عن هذه الجريمة، إذ يستوي لنشوء المسؤولية الجنائية للجاني عن الجريمة الماثلة أن يكون الغرض من حيازته أو اطلاعه غير المشروع على معلومات ووثائق الدولة بطريقة غير مشروعة تملكها بالظهور عليها بمظهر المالك أو مجرد الاطلاع عليها أو حتى استعمالها بنية إرجاعها لمستقرها الأول.

المطلب الثالث

عقوبة جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة

اعتبر المشرع البحريني جريمة الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة جنائية وعاقب مرتكبها بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات^{٢٨٧}، أما المنظم السعودي وكعادته اتسمت سياسته العقابية في إطار الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة بالمرونة في منح القاضي الجزائي السعودي السلطة التقديرية في تقدير العقوبة المناسبة للجاني، حيث نص في هذا الخصوص على معاقبة مقترف الجريمة الماثلة محل المناقشة بالسجن لمدة لا تزيد على عشرين سنة أو بغرامة لا تزيد على مليون ريال أو بهما معاً، تاركاً الحرية للقاضي الجنائي للاختيار العقوبة المناسبة بين حدي العقوبة المشار إليهما وذلك وفقاً لجسامة الجريمة المقترفة واستناداً لظروف وملابسات الدعوى^{٢٨٨}.

^{٢٨٧} نصت المادة السادسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر: -هـ- يُعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات كل من حصل بوسيلة غير مشروعة على معلومات أو وثائق محمية طبقاً لأحكام هذا القانون)).

^{٢٨٨} انظر صفحة ٢٢٧ من هذه الرسالة.

أما المشرع الأردني فقد كان الأكثر شدة في تحديده للعقاب المقرر على مقترف جريمة الحصول غير المشروع على معلومات ووثائق الدولة والتي عبر عنها في المادة (١٥) من القانون رقم (١٩٧١/٥٠) سالفة البيان بسرقة وثائق الدولة المحمية، حيث عاقب على هذه الجريمة بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن عشر سنوات، وهو ما يعني أن الحد الأدنى للعقوبة في مواجهة مقترف هذه الجريمة هو السجن لمدة عشر سنوات، وهو ما يعكس فلسفة المشرع الأردني العقابية في رغبته في ردع كل من تسول له نفسه الحصول بطريق غير مشروع على معلومات ووثائق الدولة^{٢٨٩}.

وفي إطار الحديث عن الظروف المشددة الملحقه بالعقوبات المشار إليها التي ساقها المشرعون في سياق تجريمهم لسلوك الحصول بوسيلة غير مشروعة على معلومات ووثائق الدولة، نجد أن الشارع الجنائي الأردني يعد الوحيد من بين المشرعين محل المقارنة بهذه الدراسة الذي أفرد ظرفاً مشدداً خاصاً بهذه الجريمة، حيث نصت المادة (١٥) من القانون المؤقت رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة على أنه ((ب- إذا اقترفت الجناية لمنفعة دولة أجنبية كانت العقوبة بالأشغال الشاقة المؤبدة وإذا كانت الدولة الأجنبية عدوة فتكون العقوبة الإعدام)).

وهو ما يتضح معه أن المشرع الجنائي الأردني قد أولى اعتباراً لصفة المستفيد من وراء ارتكاب الجريمة الماثلة فوصل بالعقوبات إلى مداها الأشد في حال وقعت الجريمة لمصلحة دولة أجنبية لا سيما إذا كانت تلك الدولة عدوة للدولة الأردنية.

أما كلٌّ من المشرعين البحريني والسعودي فقد أوردا أحكاماً عامة تتعلق بتشديد العقاب وعقوبة الشروع تسري على كافة الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة وهو ما يتبين من مفردات نص الفقرة (ح) من المادة السادسة من القانون في البحرين، والمادة السابعة من نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها الصادر عن المنظم السعودي^{٢٩٠}.

أما بخصوص الظروف المخففة للعقاب، فقد سبق وأن أشرنا في إطار الحديث عن جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة بأن المشرع البحريني في متن القانون لم ينص على ظروف مخففة للعقوبة الملحقه بالجرائم المنصوص عليها في متن القانون المذكور، ومن ثم لا مناص أمام القاضي الجنائي

^{٢٨٩} راجع المادة (١٥) من القانون رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة.

^{٢٩٠} راجع الصفحة (١٩٢) وما بعدها من هذه الرسالة بخصوص أحكام تشديد العقاب لدى كلاً من المشرع البحريني والسعودي المتعلقة بالجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة.

من العودة إلى القواعد العامة بشأن تخفيف العقوبة المنصوص عليها في المواد (٧٠)، (٧١)، (٧٢) من قانون العقوبات البحريني^{٢٩١}.

أما المنظم السعودي فكما سلف الإشارة آنفاً ومن خلال المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) بشأن نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها، وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الأردني بمطالعة متن القانون المؤقت رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة، يتضح أنهما لم ينصا على ظروف خاصة مخففة للعقاب يراعى في النظر إليها عند تطبيق العقوبات المقررة قانوناً بحق مرتكبي الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة، وهو ما لا يخل بإمكان عودة القاضي الجزائي السعودي أو الأردني للظروف المخففة الأخرى المنصوص عليها في التشريعات الجزائية الأخرى، لاسيما المشار إليها في قوانين العقوبات الوطنية لتلك الدول متى كان لتطبيقها مقتضى.

^{٢٩١} راجع المواد (٧٠)، (٧١)، (٧٢) من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون العقوبات.

المبحث الخامس

جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة

أدى التطور التكنولوجي الذي شهده العالم في القرن العشرين إلى ظهور ما أطلق عليه بالثورة المعلوماتية التي اجتاحت البشرية وتدخلت في مجرى شئونهم حتى أضحت جزءاً لا ينفصل ولا ينفك من حياتهم، بل لا نبالغ في القول إن وسائل تقنية المعلومات باتت بمثابة الهواء الذي لا يمكن للعديد من الأشخاص العيش من دون استنشاقه كل يوم، بل لا نبالغ كذلك في القول بأن حياة الأفراد والدول والمؤسسات تكاد تصاب بالشلل حال غياب أثر وسائل تقنية المعلومات من الوسط والمحيط الاجتماعي الذي نعيش فيه جميعاً.

ونظراً للمكانة العظيمة التي تبوأتها المعلوماتية ونظمها ووسائلها في حياة المجتمعات كافة، فقد أضحت بمثابة ضرورة من ضرورات الحياة كما أسلفنا، الأمر الذي جعل الدول تخصص ضمن جامعاتها بل ومدارسها كليات وصفوفاً تُعنى بتدريس وتعليم طالبي العلم أصول ومهارات التعامل مع نظم المعلومات، ومن ثم باتت نظم المعلومات تخصص يُمتحن ويُدرّس شأنه في ذلك شأن تخصصات أخرى كالطب والقانون والهندسة والمحاسبة، وأصبحت تارة هواية لدى البعض فيسعون للتعرف على مبادئها وأصولها حتى تكون لهم داعماً في الدخول لمعترك سوق العمل، إلا أنها وفي المقابل تعد بمثابة احتراف لدى البعض الآخر الذي يستغلها لتحقيق مآرب شخصية خاصة قد يكون من بينها الرغبة في تهديد أمن الدولة وسلامتها.

وعلى إثر ذلك، ظهرت الجرائم المعلوماتية لتلقي بظلالها على المجتمعات، الأمر الذي دفع الدول للتدخل عبر تشريعاتها لمعالجة هذه الظاهرة وتجريم تلك الطائفة الجديدة من الجرائم فضلاً عن تقرير العقوبات على مقترفيها الذين يتمتعون بخصال مميزة وفريدة تميزهم عن أقرانهم المجرمين مرتكبي الجرائم التقليدية المعروفة لدى الجميع^{٢٩٢} ، وذلك حرصاً من الدول على سلامة كيائها واستقرارها وأعمالها أولاً ومن ثم سلامة خصوصية الأفراد المنضوين تحت لوائها.

^{٢٩٢} للتعرف على سمات مرتكبي الجرائم الإلكترونية راجع د. علي حسن الطويلة، مرجع سابق، ص ٦٢ وما بعدها.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع البحريني يعد المشرع الوحيد من بين التشريعات محل المقارنة الذي تضمن تشريعه الخاص بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على المعلومات والوثائق المذكورة^{٢٩٣}، على الرغم من نصه على ذات الجريمة في متن القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن جرائم تقنية المعلومات^{٢٩٤}، في حين خلت التشريعات المقارنة المعنية بحماية شئون معلومات ووثائق الدولة من نص يجرم الجريمة المعلوماتية الماثلة، وإن كانت تلك التشريعات قد تناولت هذه الجريمة ضمن تشريعاتها الخاصة بتناول أحكام الجرائم المعلوماتية بشكل عام^{٢٩٥}.

وعليه ولما تقدم جميعه، نتناول في هذا المبحث آخر الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة، إلا أنه ونظراً للطابع المعلوماتي التي تحظى به هذه الجريمة الواقعة على معلومات الدولة ووثائقها، ومن منطلق الالتزام بأصول البحث وجب تخصيص مطلب أول تمهيدي مستقل للتعرف على محل هذه الجريمة وذلك قبل تناول أركانها والعقوبات المقررة لها في التشريعات المقارنة محل الدراسة، ومن ثم نقسم هذا المبحث لتناول ما سبق جميعه في أربعة مطالب، على النحو الآتي:

^{٢٩٣} نصت المادة السادسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة على أنه ((د- يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من دخل أو حاول الدخول إلى مكان محظور أو الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات أو وثائق محمية طبقاً لأحكام هذا القانون)).

^{٢٩٤} تنص المادة (٢) من القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن جرائم تقنية المعلومات ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبالغرامة التي لا تجاوز ثلاثين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، من قام دون مسوغ قانوني بالدخول إلى نظام تقنية المعلومات أو جزء منه. وإذا نتج عن الدخول إنشاء للبيانات المخزنة في وسيلة أو نظام تقنية المعلومات أو جزء منه عُد ذلك ظرفاً مشدداً)).

^{٢٩٥} نصت المادة (٧) فقرة (٢) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات وبغرامة لا تزيد على خمسة ملايين ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين؛ كل شخص يرتكب أيّاً من الجرائم المعلوماتية الآتية: ٢-الدخول غير المشروع إلى موقع إلكتروني، أو نظام معلوماتي مباشرة، أو عن طريق الشبكة المعلوماتية، أو أحد أجهزة الحاسب الآلي للحصول على بيانات تمس الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة، أو اقتصادها الوطني)).

في حين نصت المادة (٦) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات على أنه ((يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن ألف ريال عماني ولا تزيد على ثلاثة آلاف ريال عماني أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من دخل عمداً ودون وجه حق موقعاً إلكترونيّاً أو نظاماً معلوماتياً بقصد الحصول على بيانات أو معلومات إلكترونية حكومية سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات صادرة بذلك، وتكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على عشر سنوات وغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف ريال عماني ولا تزيد على عشرة آلاف ريال عماني إذا ترتب على الفعل المجرم إلغاء أو تغيير أو تعديل أو تشويه أو إتلاف أو نسخ أو تدمير أو نشر البيانات أو المعلومات الإلكترونية)).

كما نصت المادة (١٢) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية في الأردن على أنه ((أ- يعاقب كل من دخل قصداً دون تصريح أو بما يخالف أو يجاوز التصريح إلى الشبكة المعلوماتية أو نظام معلومات باي وسيلة كانت بهدف الاطلاع على بيانات أو معلومات غير متاحة للجمهور تمس الأمن الوطني أو العلاقات الخارجية للمملكة أو السلامة العامة أو الاقتصاد الوطني بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر وبغرامة لا تقل عن (٥٠٠) خمسمائة دينار ولا تزيد على (٥٠٠٠) خمسة الاف دينار.

ج- يعاقب كل من دخل قصداً إلى موقع الكتروني للاطلاع على بيانات أو معلومات غير متاحة للجمهور تمس بالأمن الوطني أو العلاقات الخارجية للمملكة أو السلامة العامة أو الاقتصاد الوطني بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر وبغرامة لا تقل عن (٥٠٠) خمسمائة دينار)).

المطلب الأول: محل جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات

المطلب الثاني: الركن المادي لجريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة.

المطلب الثالث: الركن المعنوي لجريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة.

المطلب الرابع: عقوبة جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة.

المطلب الأول

محل جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات

لا شك أن المحل الذي يفرغ عليه الجاني السلوك المكون للركن المادي لهذه الجريمة يتجسد في النظام المعلوماتي، ذلك النظام الذي بات حديثاً المحرك الرئيس لأعمال الدولة والمخزن الأول لأسرارها.

وتقتضي أصول البحث قبل الخوض في ماهية الأركان القانونية لجريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة لزوم التعرف على مفهوم النظام المعلوماتي محل الجريمة المذكورة حتى يكون القارئ على بيئة تامة بكافة موضوعات الجريمة محل الدراسة والمناقشة، فما المقصود إذاً بالنظام المعلوماتي من الناحية الفنية؟

يعرف البعض النظام المعلوماتي بأنه ((بيئة تحتوي على عدد من العناصر التي تتفاعل فيما بينها ومع محيطها بهدف جمع البيانات ومعالجتها حاسوبياً وإنتاج وبث المعلومات لمن يحتاجها لصناعة القرارات))^{٢٩٦}.

^{٢٩٦} راجع د. عماد الصايغ-نظم المعلومات (ماهيتها- ومكوناتها) - دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان- الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، ص ١١-
مشار إليه لدى أ. محمد كمال الدسوقي، مرجع سابق، ص ٥٨.

ودولياً، فقد تعرضت اتفاقية بوابست بشأن الجريمة الإلكترونية^{٢٩٧} لتعريف النظام المعلوماتي حيث عرفته الفقرة (أ) من المادة الأولى على أنه ((كل آلة بمفردها أو مع غيرها من الآلات المتصلة أو المرتبطة، والتي يمكن أن تقوم سواء بمفردها أو مع مجموعة عناصر أخرى، بتنفيذاً لبرنامج معين، بأداء معالجة آلية للبيانات)).

وعلى مستوى التشريعات المقارنة محل الدراسة، فقد عرف المنظم السعودي في المادة الأولى من نظام مكافحة جرائم المعلوماتية السعودي النظام المعلوماتي بأنه ((مجموعة برامج وأدوات معدة لمعالجة البيانات وإدارتها، وتشمل الحاسبات الآلية))^{٢٩٨}.

أما في عُمان فقد جاء قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ ليتناول المقصود بالنظام المعلوماتي على غرار التعريف الذي اعتنقه المنظم السعودي، إذ نصت المادة (١) فقرة (ي) من التشريع العُماني المذكور على أنه ((مجموعة برامج وأدوات تستخدم في معالجة وإدارة البيانات والمعلومات الإلكترونية))^{٢٩٩}.

أما المشرع البحريني فقد أطلق على النظام المعلوماتي مصطلح نظام تقنية المعلومات وعرفه بأنه ((أداة أو مجموعة أدوات متصلة أو ذات صلة ببعضها، ويقوم واحد منها أو أكثر بمعالجة آلية لبيانات وسيلة تقنية المعلومات وفقاً لبرنامج))^{٣٠٠}.

ويتضح مما تقدم أن المشرع البحريني اعتبر النظام المعلوماتي عبارة عن أدوات تقوم بمعالجة البيانات عبر برنامج، وليس عبارة عن برامج في حد ذاتها على النحو الذي قرره كل من المشرعين السعودي والعُماني، ولعل المشرع البحريني ارتأى أن يكون أكثر دقة من نظيره السعودي والعُماني في هذا الصدد، ويتعين الإشارة إلى أن هذا الاختلاف لا ثمة أثر له من الناحية القانونية ولا يعدو سوى أن يكون خلافاً فنياً لا أكثر بين الخبراء المتخصصين في مجال تقنية المعلومات.

^{٢٩٧} نحيل بشأن الاطلاع تفصيلاً على شراح اتفاقية بوابست إلى د.هلالى عبدالله أحمد، اتفاقية بوابست لمكافحة جرائم المعلوماتية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

^{٢٩٨} راجع نظام مكافحة جرائم المعلوماتية الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/١٧ بتاريخ ١٤٢٨/٣/٨.

^{٢٩٩} راجع المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.

^{٣٠٠} راجع المادة (١) من الفصل التمهيدي للقانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن جرائم تقنية المعلومات.

أما المشرع الأردني فقد صدر عنه قانوناً حديثاً بشأن الجرائم الإلكترونية والذي تناول من خلال المادة (٢) منه تعريف النظام المعلوماتي ودمج من خلاله بين موقف المشرعين السعودي والعُماني والبحريني وحسم ما بينهم من خلاف فني حول مدى اعتبار النظام المعلوماتي برامج أم أدوات تُعالج من خلالها البيانات، فأطلق على النظام المعلوماتي مصطلح نظام المعلومات وعرفه بأنه ((مجموعة البرامج والأدوات المعدة لإنشاء البيانات أو المعلومات إلكترونياً، أو إرسالها أو تسلمها أو معالجتها أو تخزينها أو إدارتها أو عرضها بالوسائل الإلكترونية))^{٣٠١}.

وينبغي الإشارة إلى أن كلاً من المنظم السعودي والمشرع العُماني قد وسعا من نطاق المحل الذي ينصب عليه سلوك الدخول غير المشروع المكون للركن المادي للجريمة، فأضافا إلى جانب النظام المعلوماتي، الموقع الإلكتروني^{٣٠٢}، أما المشرع الأردني فقد كان له رأي مغاير في هذا الصدد، حيث أضاف الشبكة المعلوماتية^{٣٠٣} إلى المحل المذكور بدلاً من الموقع الإلكتروني الذي نص عليه المشرعين العُماني والسعودي، في حين اكتفى المشرع البحريني في قانون حماية معلومات ووثائق الدولة بنظم المعلومات لا غير باعتباره المحل الوحيد الذي تقع عليه الجريمة محل المناقشة.

^{٣٠١} راجع المادة (٢) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية.

^{٣٠٢} عرف نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي في المادة (٢) منه الموقع الإلكتروني بأنه ((حيز لإتاحة المعلومات على الشبكة المعلوماتية من خلال عنوان محدد)).

في حين عرف المشرع العُماني الموقع الإلكتروني عبر المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات بأنه ((مكان إتاحة المعلومات الإلكترونية على الشبكة المعلوماتية من خلال عنوان محدد)).

^{٣٠٣} عرف المشرع الأردني في القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية بأنها ((ارتباط بين أكثر من نظام معلومات لإتاحة البيانات والمعلومات والحصول عليها)).

المطلب الثاني

الركن المادي لجريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على

معلومات ووثائق الدولة

يتجسد الركن المادي لهذه الجريمة في فعل الدخول غير المشروع إلى نظام معلوماتي خاص بالدولة من قبل شخص غير ذي صفة لإتمام هذا الولوج الواقع على أنظمة الدولة المعلوماتية.

ويقال لغة دخل المكان أي "أي أصبح داخله"^{٣٠٤}.

أما اصطلاحاً، فقد ثار بشأن تحديد المقصود بفعل الدخول غير المشروع لنظم المعلومات خلافاً فقهيّاً، إذ ذهب رأي من الفقه بأن فعل الدخول غير المصرح به إلى النظام المعلوماتي يقصد به الولوج إلى المعطيات والمعلومات المخزنة داخل نظام الحاسب الآلي بدون رضا المسئول عن النظام، في حين يرى البعض الآخر بأنه الولوج غير المصرح به أو بشكل غير مشروع إلى نظام معالجة آلية البيانات باستخدام الحاسوب، فيما يعرف اتجاه ثالث هذا الفعل بأنه إساءة استخدام الحاسب الآلي ونظامه من قبل شخص غير مرخص له باستخدامه والدخول إليه للوصول إلى المعطيات والمعلومات المخزنة بداخله للاطلاع عليها أو للتسلية أو لإشباع الشعور بالنجاح^{٣٠٥}.

ومن جانبنا نعرف فعل الدخول أو الولوج في إطار الحديث عن جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة بأنه كل اختراق متعمد غير مصرح به من الدولة لنظام معلوماتي تابع لها بأي وسيلة كانت، من قبل أحد الأشخاص ممن لا صفة له بالدخول إلى النظام المعلوماتي الخاص بالدولة، وذلك بقصد الوصول إلى معلوماتها ووثائقها.

^{٣٠٤} راجع المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

^{٣٠٥} نحيل في شأن الاطلاع تفصيلاً على موقف الفقه والقضاء من تعريف الدخول غير المشروع إلى نظم المعلومات إلى د. محمد حماد مرهج الهيتي، الجريمة المعلوماتية- نماذج من تطبيقها، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر- الإمارات، ٢٠١٤، ص ٢٣٩ وما بعدها.

هذا وقد عرف المنظم السعودي في متن نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية المقصود بالدخول غير المشروع، حيث عرفته المادة (١) فقرة (٧) منه على أنه "دخول شخص بطريقة متعمدة إلى حاسب آلي، أو موقع إلكتروني أو نظام معلوماتي، أو شبكة حاسبات آلية غير مصرح لذلك الشخص بالدخول إليها"^{٣٠٦}.

في حين عرفت المادة (٢) من قانون الجرائم الإلكترونية الأردني سالف الذكر المقصود بالتصريح فعرفته بأنه " الإذن الممنوح من صاحب العلاقة إلى شخص أو أكثر أو للجمهور للدخول إلى أو استخدام نظام المعلومات أو الشبكة المعلوماتية بقصد الاطلاع أو إلغاء أو حذف أو إضافة أو تغيير أو إعادة نشر بيانات أو معلومات أو حجب الوصول إليها أو إيقاف عمل الأجهزة أو تغيير موقع الكتروني أو إلغائه أو تعديل محتوياته"^{٣٠٧}.

وتبرز الغاية التشريعية من وراء التطرق إلى تعريف سلوك الدخول غير المشروع من قبل المشرع في حرص هذا الأخير على إيراد بيان واضح المعالم لهذا السلوك الإجرامي بالغ الخطورة درأً لأي تضارب أو اختلاف في إطلاق التعريفات من قبل رجال الفقه والقضاء، ولما يحققه ذلك من تيسير لمهمة القاضي الجزائي في مباشرته لأعمال المحاكمة الجنائية في حال ما انصب الاتهام على الجريمة الماثلة وذلك تحقيقاً للعدالة الناجزة.

وتأسيساً على ما تقدم فإن السلوك المكون للركن المادي للجريمة الماثلة يظهر بكل فعل إيجابي مادي ينصب على نظام معلوماتي خاص بالدولة فيؤدي إلى النفاذ إليه واختراقه وانتهاك خصوصيته دون أن يكون للشخص المباشر لهذا السلوك تصريح أو إذن صادر عن الدولة بمباشرة هذا الدخول، وعليه فإن سبب وصف فعل الدخول بصفة غير المشروع ذلك لكونه غير مصرح به من الأساس للجاني من قبل الدولة صاحبة الشأن.

^{٣٠٦} انظر المادة (٧) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي.

^{٣٠٧} انظر المادة (٢) من قانون الجرائم الإلكترونية الأردني.

وغالباً ما تصرّح الدولة لفئة محدودة من الأشخاص محل ثقة من العاملين لديها بالدخول إلى أنظمتها المعلوماتية لا سيما تلك التي تحتوي على معلومات سرية للدولة، من أمثال أصحاب القرار السياسي ومستشاريهم، فضلاً عن المدراء وموظفي شئون تقنية المعلومات، إضافة إلى بعض الموظفين المصرح لهم بذلك من داخل الجهة الإدارية.

ولا عبّرة بالوسيلة المستعملة في اقتواف السلوك الإجرامي المتمثل في الدخول غير المصرح به لنظم معلومات الدولة في التأثير على قيام الجريمة من عدمه، إذ يستوي أن يكون الاختراق للنظام المعلوماتي صادراً عن الجاني باستعماله أحد برامج فك الشفرات أو اختراق النظم المعلوماتية أو كان السلوك الصادر عن الجاني قد وقع دون عناية بمجرد فتح جهاز الحاسب الآلي في ظل غياب صاحب الشأن ومن ثم الدخول من خلاله إلى النظام المعلوماتي المحظور الدخول إليه.

وغني عن البيان أن اتفاقية بواذبست لمكافحة جرائم المعلوماتية سألقة الذكر قد تركت للدول الموقعة عليها الحرية في تحديد نطاق السلوك الذي تقوم معه الجريمة الماثلة، حيث قد يسأل الجاني عن جريمة الولوج أو الدخول غير المشروع لأنظمة الدولة المعلوماتية ويؤخذ مقترفاً بالعقاب ولو انصب السلوك الإجرامي المتمثل في فعل الدخول على جزء من النظام المعلوماتي، وسواء كان النظام المعلوماتي محل الاختراق متصلاً بالإنترنت أو بشبكات عامة، أو محلية، كما قد يسأل عن الجريمة من كان مصرحاً له بالدخول من قبل الدولة إلى أحد أنظمتها المعلوماتية إلى حدود معينة إلا أن يتجاوز تلك الحدود طامعاً في الوصول إلى معلومات أكثر داخل النظام المعلوماتي غير مسموح له بالولوج إليها، وكذلك يسأل من قرر البقاء داخل نظام معلوماتي تمكن من الدخول إليه صدفة خلال دخوله على نظام معلوماتي آخر^{٣٠٨}.

وأخيراً فإنه ينبغي أن تكون ثمة علاقة سببية بين السلوك الإجرامي المذكور والنتيجة الإجرامية التي مؤداها تحقق الاختراق الإلكتروني لنظم الدولة المعلوماتية ممن هو غير مصرح له بالدخول إليها، ومن ثم انتهاك خصوصية الدولة عبر الدخول إلى مجال معلوماتي خاص بها، وهو ما يضر بالدولة لما في ذلك من كشف لأسرار أرادت حكر معرفتها على البعض دون العامة، فضلاً عن إمكان أن

^{٣٠٨} راجع محمد كمال الدسوقي، مرجع سابق، ص ٦٥ وما بعدها.

يستتبع فعل الدخول غير المشروع لنظم الدولة المعلوماتية إمكان ارتكاب جرائم معلوماتية أخرى بحق المعلومات الالكترونية للدولة.

المطلب الثالث

الركن المعنوي لجريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة

تعتبر جريمة الولوج غير المشروع إلى نظم المعلومات بقصد الوصول إلى معلومات ووثائق الدولة من الجرائم العمدية الذي يستلزم أن يتوافر إلى جانب ركنها المادي، ركناً معنوياً للجريمة متمثل في القصد الجنائي العام بعنصره العلم والإرادة بأن يعلم الجاني بأن سلوكه منصب على نظم معلومات الدولة غير المصرح له بالدخول إليها، وأن تتجه إرادته إضافة إلى ما تقدم نحو تحقيق النتيجة الإجرامية المتمثلة في الرغبة باختراق أحد أنظمة الدولة المعلوماتية المحظور عليه الولوج إليها.

إلا أن توافر القصد الجنائي العام بحق الجاني على النحو المذكور غير كافٍ لإثارة المسؤولية الجنائية للفرد عن اقتراف هذه الجريمة، إذ غالباً ما يتطلب المشرع لاكتمال الركن المعنوي للجريمة الماثلة ضرورة توافر قصد جنائي خاص لهذه الجريمة إلى جانب القصد الجنائي العام اللازم توافره في كل الجرائم، حيث اشترط وجود هذا الشرط كل من المشرعين البحريني والعُماني والأردني لمساءلة الجاني الداخل إلى نظم معلومات الدولة على نحو غير مشروع ضرورة أن يكون دخوله بقصد الوصول إلى معلومات ووثائق تخص الدولة^{٣٠٩}.

وعلى الرغم من اتفاق التشريعات الثلاثة المذكورة على وجوب توافر القصد الجنائي الخاص لنشوء المسؤولية الجنائية عن جريمة الولوج غير المشروع للنظام المعلوماتي الخاص بالدولة، إلا أنهم اختلفوا في التفاصيل التي يتعين وجودها فيه للقول بتوافر هذا القصد الخاص من عدمه.

^{٣٠٩} راجع المادة السادسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة البحريني. وكذلك المادة (٦) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات العُماني. والمادة (١٢) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية الأردني.

حيث اشترط كل من المشرعين البحريني والعُماني أن يكون دخول الجاني إلى نظم المعلومات الخاص بالدولة بقصد الحصول على تلك المعلومات، أي بهدف الاستئثار بها والظهور عليها بمظهر المالك، إضافة إلى وجوب أن تكون تلك المعلومات سرية للدولة سواء كانت كذلك بطبيعتها أو أسبغت الدولة بقرار منها عليها صفة السرية، ومن ثم فإن مجرد الدخول إلى النظام المعلوماتي للدولة بقصد الاطلاع على ما به من معلومات لا تقوم معه المسؤولية الجنائية استناداً للتشريع البحريني والعُماني اللذين استلزما لنشوء تلك المسؤولية أن يسفر الدخول غير المصرح به إلى النظام المعلوماتي حصول الجاني على ما يتضمنه ذلك النظام من معلومات سرية تخص الدولة وهو ما يعد تضيقاً من المشرعين المشار إليهما لدائرة التجريم والعقاب لسلوك الولج غير المشروع إلى نظم معلومات الدولة.

في المقابل كان المشرع الأردني أكثر حزمًا مع مرتكبي هذه الجريمة، حيث اعتبر أن الدخول لنظم المعلومات بقصد الاطلاع دون الحصول تقوم معه الجريمة ويؤخذ صاحبه بالعقاب المقرر لها، إلا أن المشرع الأردني قرر حصر دائرة الاطلاع المجرم عليها بعد الدخول غير المشروع إلى نظم معلومات الدولة على أربعة طوائف لا غير من المعلومات الإلكترونية السرية التابعة للدولة انحصرت في تلك المعلومات الإلكترونية التي تمس الأمن الوطني أو العلاقات الخارجية للمملكة أو السلامة العامة أو الاقتصاد الوطني، ومن ثم إذا كان دخول الجاني غير المشروع قد استتبعه اطلاعه على معلومات سرية تخص الدولة إلا أنها لا تندرج من ضمن طوائف معلومات الدولة المذكورة، فإن المسؤولية الجنائية والحالة هذه لا تثار بحق الجاني استناداً لنصوص القانون الأردني في هذا الشأن^{٣١٠}.

وأخيراً فإن المنظم السعودي كان الأكثر تشدداً في إطار تجريمه لسلوك الولج غير المشروع لنظم معلومات الدولة، حيث لم يشترط لقيام الجريمة الماثلة ومساءلة مقترفها وجوب توافر قصداً جنائياً خاصاً، وإنما اكتفى فقط بتوافر الأركان العامة للجريمة لقيام المسؤولية الجنائية الناشئة عنها في هذا الصدد، بحيث يعاقب الجاني ويُسأل عن مجرد دخوله بأي وسيلة كانت إلى نظام معلوماتي أو موقع إلكتروني تابع للدولة مع علمه بعدم مشروعية هذا الدخول وبغض النظر عن الباعث الذي دفعه نحو السلوك الإجرامي المتمثل في فعل الدخول إلى نظم معلومات الدولة سواء تعلق بالرغبة في الوصول

^{٣١٠} راجع هامش صفحة ٢٣٨ من هذه الدراسة.

إلى معلومات الدولة بقصد الاستئثار بها أو كان الغرض من وراء ذلك الولوج المعلوماتي غير المشروع مجرد إشباع غريزة الفضول الكامنة في نفس الجاني^{٣١١}.

ويؤيد الباحث سياسة المنظم السعودي في إطار تجريمه لسلوك الولوج غير المشروع للنظام المعلوماتي للدولة، حيث أن الخطورة الإجرامية للجاني يظهر أثرها وتتجسد في السلوك الإجرامي الصادر عنه والذي ينعكس صداه في الاختراق غير المصرح به لنظام الدولة المعلوماتي، إذ إن في مجرد إفراغ الجاني للسلوك الإجرامي المذكور انتهاكاً للحماية القانونية التي كفلها المشرع لكيان الدولة وأجهزتها وأعمالها، ولما كان في الدخول إلى نظم معلومات الدولة على نحو غير مشروع من غير المصرحين لهم بذلك اختراق لخصوصية الدولة وانتهاك لحرمة ما أرادت أن تسبغ عليه صفة السرية، كما أن فعل الدخول غير المشروع لنظم المعلومات في حد ذاته يعد بمثابة الباب الذي ينطلق منه الجاني لارتكاب جرائم أكبر بحق الدولة وأنظمتها المعلوماتية مما يهدد كيانها وسلامتها ويعيق من ثم أداءها لأعمالها، الأمر الذي يلزم معه التصدي لهذا الفعل منذ بدايته عبر تجريمه والعقاب عليه دون النظر إلى قصد الجاني من وراء اقتوافه لسلوك الدخول لنظم معلومات الدولة، وإن كان بإمكان المشرع أن يقيم وزناً لقصد الجاني الخاص من وراء ارتكاب الجريمة وما ترتب عليها من آثار، وذلك في إطار تشديده للعقوبة المقررة عليها.

^{٣١١} راجع المادة (٧) فقرة (٢) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي.

المطلب الرابع

عقوبة جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات

ووثائق الدولة

اختلفت سياسة التشريعات المقارنة محل الدراسة في العقاب على ارتكاب جريمة الدخول غير المشروع لنظم معلومات الدولة، وذلك بسبب اختلاف نظرة كل منهم للسلوك الإجرامي الخاص بهذه الجريمة ومدى جسامتها وما يترتب عليها من آثار في مواجهة الدولة.

وبمطالعة موقف التشريعات المقارنة نجد أن المنظم السعودي كان الأكثر شدة في العقوبة التي قررها بحق مرتكب هذه الجريمة، حيث نصت المادة (٧) فقرة (٢) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي على معاقبة الجاني في الجريمة الماثلة بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات وبغرامة لا تزيد على خمسة ملايين ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين، ونص تباعاً في المادة (٨) على حالات تشدد فيها العقوبة المذكورة بحيث لا تقل عقوبة السجن أو الغرامة عن نصف حدها الأعلى، وذلك إذا اقترنت الجريمة بأي من الحالات الآتية:

١- ارتكاب الجاني الجريمة من خلال عصابة منظمة .

٢- شغل الجاني وظيفة عامة، واتصال الجريمة بهذه الوظيفة، أو ارتكابه الجريمة مستغلاً سلطاته أو نفوذه.

٣- التهديد بالقصر ومن في حكمهم، واستغلالهم .

٤- صدور أحكام محلية أو أجنبية سابقة بالإدانة بحق الجاني في جرائم مماثلة^{٣١٢}.

وكذلك تطرق المنظم السعودي من خلال نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية الصادر عام ٢٠٠٧ لأحكام المساهمة الجنائية عن الجرائم المشار إليها في القانون المذكور والتي من ضمنها الجريمة الماثلة محل

^{٣١٢} راجع المادة (٨) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي.

المناقشة، إذ عاقب كل من حرض غيره، أو ساعده، أو اتفق معه على ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام، وكذلك إذا وقعت الجريمة بناء على هذا التحريض، أو المساعدة، أو الاتفاق، بما لا يتجاوز الحد الأعلى للعقوبة المقررة لها، كما يعاقب بما لا يتجاوز نصف الحد الأعلى للعقوبة المقررة لها إذا لم تقع الجريمة الأصلية^{٣١٣}.

كما تناول المنظم الجنائي السعودي لأحكام الشروع الخاصة بالجرائم المعلوماتية، فعاقب كل من شرع في القيام بأي من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام بما لا يتجاوز نصف الحد الأعلى للعقوبة المقررة^{٣١٤}.

وإضافة إلى ما تقدم فقد أجاز المنظم السعودي في القانون المذكور للمحكمة الجزائية التي تنتظر الدعوى الجنائية عن أحد الجرائم المعلوماتية المشار إليها في القانون المذكور الحكم بمصادرة الأجهزة، أو البرامج، أو الوسائل المستخدمة في ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام، أو الأموال المحصلة منها، كما يجوز للمحكمة الحكم بإغلاق الموقع الإلكتروني، أو مكان تقديم الخدمة إغلاقاً نهائياً أو مؤقتاً متى كان مصدراً لارتكاب أي من هذه الجرائم، وكانت الجريمة قد ارتكبت بعلم مالكة، كل ذلك في إطار عدم الإخلال بحقوق الغير حسني النية^{٣١٥}.

في المقابل قرر المنظم السعودي للمحكمة المختصة جواز الإعفاء من العقوبات سالف الإشارة إليها لكل من يبادر من الجناة بإبلاغ السلطة المختصة بالجريمة قبل العلم بها وقبل وقوع الضرر، وإن كان الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإعفاء أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة في حال تعددهم، أو الأدوات المستخدمة في الجريمة^{٣١٦}.

^{٣١٣} راجع المادة (٩) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي.

^{٣١٤} راجع المادة (١٠) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي.

^{٣١٥} راجع المادة (١٣) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي.

^{٣١٦} راجع المادة (١١) من نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية السعودي.

أما المشرع البحريني فقد حل في المرتبة الثانية للتشريعات المقارنة الأكثر شدة في العقاب على جريمة الولوج غير المشروع لنظم معلومات الدولة بقصد الحصول على معلوماتها ووثائقها حيث عاقبت المادة السادسة من القانون الجاني أياً كانت صفته بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات، وإذا وقعت الجريمة لمنفعة دولة أو جهة أجنبية عد ذلك ظرفاً مشدداً^{٣١٧}.

أما المشرع العماني فقد حل في المرتبة الثالثة فعاقب على هذه الجريمة بموجب المادة (٦) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات بالسجن مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن ألف ريال عماني ولا تزيد على ثلاثة آلاف ريال عماني أو بإحدى هاتين العقوبتين، إلا أنه ارتأى تشديد تلك العقوبة بالنظر إلى ما قد يترتب على ارتكاب الجريمة من آثار فجعل العقوبة تصل إلى السجن مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على عشر سنوات وغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف ريال عماني ولا تزيد على عشرة آلاف ريال عماني، في حال إذا ترتب على الفعل المجرم إلغاء أو تغيير أو تعديل أو تشويه أو إتلاف أو نسخ أو تدمير أو نشر البيانات أو المعلومات الإلكترونية.

كما قرر المشرع العماني نصاً في متن المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ المشار إليه يوجب على المحكمة حال الحكم بالإدانة في الجرائم المعلوماتية على غرار ما قرره المنظم السعودي في هذا الصدد من وجوب مصادرة الأجهزة والبرامج المستعملة في ارتكاب الجريمة المعلوماتية، فضلاً عن وجوب الحكم بغلق الموقع الإلكتروني أو المحل المرتكبة فيه الجريمة، إلا أنه أضاف -المشرع العماني- إلى ما سبق حكماً يقرر وجوب طرد الأجنبي المحكوم عليه بعقوبة إرهابية أو بعقوبة تأديبية إذا كانت الجريمة شائنة^{٣١٨}.

^{٣١٧} راجع المادة (٦) فقرة (د)، (ح) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن معلومات ووثائق الدولة.
^{٣١٨} تنص المادة (٣٢) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١٢) على أنه ((دون إخلال بحقوق الغير حسن النية، على المحكمة المختصة الحكم في جميع الأحوال بالآتي:
أ -مصادرة جميع الأجهزة والأدوات والبرامج وغيرها من الأشياء التي استعملت في ارتكاب جريمة تقنية المعلومات وكذلك الأموال المتحصلة منها.
ب -غلق الموقع الإلكتروني والمحل الذي ارتكبت فيه جريمة تقنية المعلومات أو الشروع فيها إذا كانت الجريمة قد ارتكبت بعلم ماله وعدم اعتراضه، ويكون الغلق دائماً، أو مؤقتاً المدة التي تقدرها المحكمة في ضوء ظروف وملابسات الجريمة.
ج -طرد الأجنبي المحكوم عليه بعقوبة إرهابية أو بعقوبة تأديبية إذا كانت الجريمة شائنة)).

وإضافة إلى ما تقدم، فقد ارتأى المشرع العُماني تقرير مسئولية الأشخاص الاعتبارية الجنائية حال ارتكابهم أيّاً من الجرائم المعلوماتية المنصوص عليها قانوناً^{٣١٩}، كما عاقب على الشروع في الجرائم المذكورة ومن ضمنها الجريمة الماثلة بنصف الحد الأعلى للعقوبة المقررة قانوناً للجريمة على الشروع في ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون^{٣٢٠}.

في حين نص المشرع العُماني أيضاً على حكم مشابه لما جاء به شقيقه السعودي فيما يتعلق بإعفاء الجناة في الجرائم المعلوماتية من العقاب يعفى من العقاب، وذلك لكل من بادر من الجناة أو شركائهم إلى إبلاغ السلطات المختصة بمعلومات عن جريمة وقعت بالمخالفة لأحكام هذا القانون قبل الكشف عنها فإذا تم الإدلاء بتلك المعلومات بعد الكشف عنها جاز للمحكمة إعفاؤه من العقاب شريطة أن يترتب على الإدلاء بها ضبط باقي الجناة^{٣٢١}.

وأخيراً فإن المشرع الأردني كان الأكثر رُفّة بالمتهمين على ذمة هذه النوعية من الجرائم الواقعة ضد أنظمة الدولة المعلوماتية، حيث اعتبرت المادة (١٢) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية على الجريمة المذكورة جنحة وعاقبت عليها بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر وبغرامة لا تقل عن (٥٠٠) خمسمائة دينار ولا تزيد على (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار في حال انصب الدخول غير المشروع على الشبكة المعلوماتية أو النظام المعلوماتي للدولة^{٣٢٢}.

في حين لم يضع المشرع الأردني في الفقرة (ج) من ذات المادة المذكورة حداً أقصى لقيمة الغرامة في حال إذا كان سلوك الدخول غير المشروع للنظام المعلوماتي للدولة واقعاً على موقع إلكتروني خاص بها. إلا أن الشارع الأردني قد قرر خلع عباءة التهاون في العقاب وارتدى ثوب الشدة فيه، حيث نص في الفقرتين (ب، د) من المادة المذكورة بأنه إذا كان الدخول المشار إليه بحق الشبكة المعلوماتية أو نظم معلومات الدولة أو موقع إلكتروني خاص بها، بقصد الغاء ما بهم من بيانات أو معلومات أو

^{٣١٩} تنص المادة (٢٩) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات على أنه ((دون الإخلال بالمسئولية الجزائية للأشخاص الطبيعيين، يعاقب الشخص الاعتباري بغرامة تعادل ضعف الحد الأعلى لعقوبة الغرامة المقررة قانوناً للجريمة، إذا كانت

الجريمة قد ارتكبت باسمه أو لحسابه من قبل رئيس أو أحد أعضاء مجلس إدارته أو مديره أو أي مسئول آخر يتصرف بتلك الصفة أو بموافقة أو بتستر أو بإهمال جسيم منه)).

^{٣٢٠} راجع المادة (٣٠) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.

^{٣٢١} راجع المادة (٣٣) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.

^{٣٢٢} راجع المادة (١٢) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية.

إتلافها أو تدميرها أو تعديلها أو تغييرها أو نقلها أو نسخها أو إفشائها، فيعاقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة لا تقل عن (١٠٠٠) ألف دينار ولا تزيد على (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار^{٣٢٣}.

والجدير بالذكر أن المشرع الأردني قد قرر ذات العقوبات المشار إليها سلفاً لكل من قام قصداً بالاشتراك أو التدخل أو التحريض على ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بالعقوبة المحددة فيه لمرتكبيها، ومن ثم فقد ساوى في العقوبة بين الفاعل الأصلي والشريك في إطار اقتراف أيّاً من الجرائم المعلوماتية والتي من ضمنها جريمة الولوج غير المشروع لنظم معلومات الدولة بقصد الوصول إلى وثائق ومعلومات الدولة^{٣٢٤}، كما اعتبر تكرار الجريمة سبباً موجباً لتشديد العقوبة على الجاني بمضاعفتها عليه وهو ما يتحقق معه بلا شك أغراض العقوبة من العدالة والردع العام والردع الخاص^{٣٢٥}.

وتجدر الإشارة انتهاءً إلى أن المشرع الأردني قد أجاز للمحكمة الحكم بمصادرة الأدوات المستعملة في الجريمة وما يتحصل عنها من أموال، وهو ما يستفاد من الصياغة التشريعية التي جاء بها المشرع المذكور لعبارة "للمحكمة" على خلاف ما اتجه إليه كل من المشرعين السعودي والعماني من وجوب الحكم بالمصادرة من قبل المحكمة الجنائية التي تباشر إجراءات محاكمة المتهمين في الجرائم المعلوماتية^{٣٢٦}.

^{٣٢٣} راجع المادة (١٢) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية.

^{٣٢٤} راجع المادة (١٤) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية.

^{٣٢٥} تنص المادة (١٦) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية ((تضاعف العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون في حال تكرار أي من الجرائم المنصوص عليها فيه)).

^{٣٢٦} تنص المادة (١٣) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية على أنه ((ج- للمحكمة المختصة الحكم بمصادرة الأجهزة والأدوات والوسائل والمواد وتوقيف أو تعطيل عمل أي نظام معلومات أو موقع الكتروني مستخدم في ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها أو يشملها هذا القانون ومصادرة الأموال المتحصلة من تلك الجرائم والحكم بإزالة المخالفة على نفقة الفاعل))

الخاتمة

وصلنا إلى نهاية الدراسة، وفي هذه المرحلة منها يتعين علينا وقبل طوي صفحاتها، أن ندرك بأن الأخطار والتهديدات التي تهدد سلامة الدول وأمنها بشكل عام ومعلوماتها ووثائقها بشكل خاص كانت ولا تزال وستظل حتى نهاية الخليفة قوت يوم العديد من الأنظمة والجهات والأفراد التي اتخذت من المساس بأمن الدولة وزعزعة استقرارها سبيلاً للوصول إلى غاياتها وطريقاً لتحقيق أجندات الدنيئة، ومن ثم فإن القول بانعدام المساس بمعلومات الدولة ووثائقها بشكل تام لهو ضربٌ من ضروب المستحيلات، بحيث يعد بمثابة حلم لا يمكن لدولة أن تتاله مهما عظم نفوذها واشتدت قواها.

ومن ثم يتعين على الدول أن تدرك وبحق حقيقة أن حماية معلومات ووثائق الدولة على النحو الذي ترتجيه كافة الدول بما يحقق أقل قدر من المساس بها على نحو غير مشروع لا يكفي ولن يتحقق فقط بكفالة الحماية القانونية لتلك المعلومات والوثائق عبر سن التشريعات والقرارات التي تكفل الحماية لها وترتب الجزاء والعقاب لكل من تسول له نفسه انتهاكها، صحيح أن الحماية القانونية لا سيما الجنائية منها تعتبر واحدة من أهم سبل الحماية التي تسهم في التخفيف من وطأة الأضرار التي قد تتال من معلومات الدولة ووثائقها، إلا أن الحماية المثلّية لمعلومات الدولة ووثائقها لن تتأتى إلا بإعلان الحكومات عن وضع وتنفيذ خطة وطنية شاملة لحماية معلومات ووثائق الدولة تتطرق من ركيزتين أساسيتين قوامها المواطن ذاته الذي يتعين أن تكفل له الدولة حقاً يتجسد في قدرته في الحصول على المعرفة والوصول إلى المعلومات وأن ترتب في المقابل على منحه هذا الحق التزاماً في مواجهة الدولة بحماية معلوماتها ووثائقها.

حيث أثبتت التجارب بأن المواطن هو دائماً المحور الأول لأي عملية تنمية، كما أثبتت التجارب كذلك أنه كلما أحاطت الدولة بمعلوماتها بسياج شديد من الكتمان والسرية، زادت رغبة الفرد في الوصول إلى تلك المعلومات بالطرق غير المشروعة بارتكاب الجرائم ضد الدولة ومعلوماتها ووثائقها، نظراً لعدم وجود منفذ مشروع أمام المجرم يصل من خلاله إلى معلومات الدولة، ومن ثم يكمن الحل للحد من ظاهرة المساس على نحو غير مشروع بمعلومات الدولة ووثائقها، في إشباع غريزة المعرفة لدى الفرد

أولاً عبر كفالة الدولة بالطرق القانونية الحق له بالوصول إلى المعلومات وفق للضوابط والشروط التي لا تؤثر على عمل الدولة ولا تعرقل إنجازها لمصالحها.

في المقابل فإنه يقع على عاتق المواطن أن يستشعر قيمة وأهمية ما يقع تحت يده أو ما يصل إلى علمه من معلومات ووثائق تخص الدولة باعتبارها إحدى ثروات الدولة القومية، إضافة إلى ضرورة أن يدرك خطورة العواقب التي قد تنال من الدولة ككل ومن عليها نتيجة استهتاره في التعامل مع تلك المعلومات والوثائق، مع جوب التنويه إلى أن الخطة الوطنية المذكورة لن يكتب لها النجاح ولن تحقق أهدافها، إلا بتضافر جهود الجميع في الدولة من إدارة سياسية وأجهزة إدارية، فضلاً عن سلطة التشريع، ومؤسسات المجتمع المدني بهدف صقل وعي المواطن في هذا الجانب، لتحقيق الحماية والأمن اللازمين لتلك المعلومات والوثائق على نحو يجعل الدولة تباشر أعمالها وتحقق أهدافها في أجواء من السلام والأمن المعلوماتي بما يكفل لها استقرارها واستقرار حياة من يعيشون عليها، إذ إن سلامة الأفراد منبثقة ومنتخضة حتماً من سلامة الدولة التي يعيشون على إقليمها، ولن تتأتى هذه السلامة إلا بحماية وصون ما تحتفظ به الدولة من معلومات ووثائق تسير بها أعمالها وتتجز عبرها مصالحها.

وفي ختام هذه الدراسة وبعد أن تناولنا موضوعاتها تفصيلاً، بداية من الفصل التمهيدي الذي استعرضنا فيه جانباً أساسياً من مشكلة البحث تحت عنوان الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق، مروراً بالباب الأول الذي حمل عنوان ماهية معلومات ووثائق الدولة والمكلفين بحمايتها، والذي تعرفنا من خلال صفحاته على ماهية معلومات ووثائق الدولة، فضلاً عن ماهية المكلفين بحمايتها وحفظها.

ثم جاء دور الباب الثاني والأخير من هذه الدراسة والذي تناولنا فيه بإسهاب الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة في التشريع البحريني والمقارن، حيث أفردنا فصلاً خاصاً لشرح أحكام جريمة إفشاء معلومات ووثائق الدولة باعتبارها أخطر الجرائم وأكثرها شيوعاً بحق معلومات الدولة ووثائقها، ومن ثم استعرضنا أركان الجرائم الأخرى الماسة بمعلومات ووثائق الدولة محللين تلك الأركان ومناقشين لموقف التشريعات المقارنة من كل جريمة.

وفي اعتقادنا، أن هذا التقسيم جاء متوافقاً ومتماشياً مع المنطق القانوني والموضوعي الذي وصلنا من خلاله إلى نتائج وتوصيات كانت بمثابة ثمرة هذه الدراسة.

ولأننا حرصنا على أن تكون الموضوعية هي شعارنا الأول في الطرح والبحث والتأصيل لموضوعات هذه الدراسة الحساسة والبالغة الخطورة، ومن ثم فإن اعتناق المنهج الموضوعي أثناء البحث حتم علينا أن نعرض الاستنتاجات التي توصلنا إليها بكل حيادية وموضوعية كما هي على حقيقتها دون تحريف أو تشويه لتلك الحقائق، على أن يتلو استعراض تلك الاستنتاجات، طرح توصيات ترمي لحل إشكالية البحث على نحو تستفيد منه جهات الدولة المعنية، وأصحاب الاختصاص، سعياً لتحقيق أكبر قدر من الحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة من النفوس المريضة الحاكمة على ديمومة أمنها واستقرارها، ولكي تبتعد عن الدولة أيادي العبث التي تكن لها الشر والضغينة.

وعليه نقدم للقارئ الكريم، بعد الانتهاء من هذه الدراسة أبرز ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات تمثل عصارة هذه الدراسة الهامة وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- إن الحق في الاطلاع على المعلومات هو حق من حقوق الإنسان المدنية والسياسية الهامة التي أقرتها الاتفاقيات والإعلانات الدولية، واعتبره المجتمع الدولي أحد أهم الحقوق والمؤشرات التي تقاس بها تنمية الدول وتطورها لا سيما في مجال الديمقراطية الإدارية والشفافية بين الحكومات والشعوب.

٢- إن في كفالة الدول للحق في الوصول إلى المعلومات تحقيق لمصلحتين، أحدهما عامة تتعلق بالدولة، حيث يؤدي كفالة هذا الحق تبعاً إلى رفع درجات تصنيف الدولة في سلم ترتيب الدول الأكثر انفتاحاً التي يرتكز نظام الحكم فيها على الشفافية والديمقراطية الإدارية، كما أن في كفالة الحق المذكور تحقيق لمصلحة خاصة تخص الأفراد، مفادها تسهيل وتفعيل ممارستهم لبعض الحقوق الأخرى التي لا تنفك عن الحق في الوصول إلى المعلومات، كممارستهم الفعالة لحرية الرأي والتعبير.

٣- إن الأساس القانوني الذي تعتقه الدولة والذي بموجبه تضيف المشروعية على الحق في الاطلاع على المعلومات ومن ثم يمنح الأفراد الضوء الأخضر لممارسته، يعكس مستوى اهتمام الدول في كفالة هذا الحق ودرجة هذا الاهتمام، سواء كانت تلك الكفالة ثابتة بموجب نص الدستور أو القانون.

٤- إن أهمية معلومات ووثائق الدولة تتسم بالنسبية فما يعد مهماً لدى دولة ما لا يعد كذلك لدولة أخرى أو قد يكون محدود الأهمية بالنسبة لها.

٥- ازدياد الجرائم الماسة بمعلومات ووثائق الدولة يعود بشكل أساسي إلى الرغبة في إشباع غريزة المعرفة والفضول الكامنة في الذات، حيث أن تمسك الدولة بالسرية والتكتم على معلوماتها دون مبرر، فضلاً عن عدم كفالتها للأفراد الحق في الوصول إلى المعلومات كانا السبب الرئيسي وراء ارتكاب الجرائم الواقعة والماسة بمعلومات ووثائق الدولة.

٦- الوثائق ليست معلومات بحد ذاتها، بل هي مصدر من المصادر التي تستقى منها المعلومات.

٧- إن مصطلح أسرار الدولة، مصطلح لا ينفك عن مصطلح معلومات ووثائق الدولة، إذ أن كلاهما في الواقع ينحدران من أصل وجنس واحد، فما أسرار الدولة في جوهرها إما معلومات أو وثائق خاصة بها ولكن قررت الدولة إسباغ صفة السرية عليهما وإحاطتهما من ثم بسياج من التنظيم والحماية القانونية، على نحو يميزها عن غيرها من معلومات ووثائق الدولة العادية حرصاً منها على حماية وصيانة مصالحها ومكتسباتها.

٨- إن رغبة المشرعين بتوسيع دائرة المسؤولية الجنائية عن الأفعال التي تمس من قدر وثائق ومعلومات الدولة أيّاً كانت قيمتها وأهميتها، تتجلى في عدم اقتصار تحديدهم للمسؤولية بشأن تجريم المساس بالوثائق المصنفة والمحمية منها، ولا تلك العادية التي أصدرت جهة الإدارة بشأنها تعليمات جعلت منها سرية فقط، وإنما تمتد السياسة التشريعية نحو توجه التجريم والعقاب بشأن كافة وثائق ومعلومات الدولة غير المصنفة سواء اتسمت بالسرية أو لم تتسم بها.

٩- جريمة إخراج معلومات ووثائق الدولة من مكان العمل تنصب على الوثائق فقط دون المعلومات.

١٠- إن جريمة الإخلال بالمحافظة على معلومات ووثائق الدولة تعد من الجرائم العمدية والخطئية معاً.

١١- المشرع البحريني قصر امتيازات ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومات على الصحفيين فقط من بين كل مواطني الدولة، وذلك حسب المادة (٣١) من القانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر.

١٢- إن تعداد المشرع الجنائي لمجموعة من الطوائف على سبيل الحصر والتي ينسحب على أفرادها وصف الموظفين العموميين دون غيرهم في متن القانون الجنائي يعد بمثابة الخيار التشريعي الأمثل في إطار المعالجة التشريعية لمفهوم الموظف العام جنائياً، ويحد من اختلاف الفقه والقضاء حول تحديد من ينطبق عليهم هذا الوصف، وهو ما وفق فيه المشرع البحريني حيث اعتنق مبدأ ذاتية القانون الجنائي بصورة جزئية لا كلية.

١٣- تعتبر المملكة الأردنية الهاشمية أول دولة عربية سنت قانون خاص يُعنى بتنظيم وحماية معلومات ووثائق الدولة عام ١٩٧١، في حين جاءت من بعدها سلطنة عُمان عام ١٩٧٥ عندما أقرت قانوناً خاصاً ينظم أحكام أسرار الوظيفة العامة والأماكن المحمية، لتصبح بذلك الأولى خليجياً في هذا المجال.

١٤- إن تنظيم المشرع البحريني واهتمامه بحماية وثائق ومعلومات الدولة ليس وليد اليوم، فقد بدأ ذلك الاهتمام منذ عام ١٩٧٦ بصدر قانون العقوبات البحريني، الذي صب جل اهتمامه في هذا الخصوص بادئ الأمر على إسباغ الحماية القانونية لمعلومات ووثائق الدولة التي تتعلق بأسرار الدفاع والأمن القومي والمصالح الحكومية.

١٥- لم يحدد المشرع البحريني بموجب القانون المعني بحماية معلومات ووثائق الدولة الموضوعات التي تدرج تحت كل تصنيف من درجات السرية، إذ أحال تحديد تلك الموضوعات إلى اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية.

١٦- حتى يومنا هذا لم يصدر في مملكة البحرين ثمة قرار من أية جهة مخاطبة بأحكام القانون لتصنف بموجبه معلومات ووثائق الدولة استناداً للتصنيفات الواردة بالمادة الثالثة من القانون.

- ١٧- اعتمد المشرع البحريني على معيار واحد فقط وهو معيار المساس والإضرار بأمن الدولة ومصالحها فكان المرتكز الذي لا يتغير في تحديد كل تصنيفات الوثائق المحمية.
- ١٨- اشترط المشرع البحريني ضرورة مساهمة الدولة بنسبة ٥٠% في رأس مال الشركات الخاصة، لاعتبار موظفي تلك الشركات موظفين عموميين ومن ثم اعتبار معلوماتها ووثائقها في حكم معلومات ووثائق الدولة.
- ١٩- المشرع البحريني اعتبر جريمة الإفشاء لمعلومات ووثائق الدولة جنائية في حال ما اقترفت من قبل المسئول قانوناً عن حمايتها، بينما أسبغ على ذات الجريمة وصف الجنحة حال كان الإفشاء صادراً عن أحد الأشخاص الشاغلين للمهن المعاونة لدى الدولة أو من غير المكلفين قانوناً بحمايتها.
- ٢٠- خلى القانون الخاص المعني بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة من نص يجرم إهمال المكلف بحماية تلك المعلومات والوثائق سواء بالنص على إمكان وقوع جريمة الإفشاء بطريق الإهمال أو بالنص على جريمة الإخلال بالمحافظة على سرية معلومات ووثائق.
- ٢١- المشرع البحريني يعد المشرع الجنائي الوحيد من بين التشريعات المقارنة الذي قرر إثارة المسؤولية الجنائية للمكلف بحماية معلومات ووثائق الدولة حال إخلاله بالالتزام المفروض عليه بعدم إخراج معلومات الدولة ووثائقها خارج مكان العمل.
- ٢٢- المشرع البحريني أجاز إمكان صدور فعل الإفشاء والإخراج لمعلومات ووثائق الدولة بالاستناد إلى سبب مشروع في ذلك.
- ٢٣- وفقاً للمشرع البحريني فإن نطاق المسؤولية الجنائية للموظف العام عن ارتكاب جريمة الإخراج لمعلومات ووثائق الدولة ينحصر في حالة ما انصبت الجريمة على المعلومات والوثائق المصنفة تحت تصنيف "سري للغاية، سري، ومحدود"، أما بخصوص وثائق ومعلومات الدولة العادية فإن نطاق المسؤولية الجنائية لا يمتد إليها، بحيث لا تتعدى مسؤولية الموظف العام عن السلوك المذكور حدود المسؤولية التأديبية.

٢٤- المشرع البحريني يعد المشرع الوحيد من بين التشريعات محل المقارنة الذي تضمن تشريعه الخاص بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة.

٢٥- اشترط المشرع البحريني لقيام أحكام المسؤولية الجنائية عن جريمة الولوج غير المشروع لنظم المعلومات بقصد الحصول على معلومات ووثائق الدولة وجوب أن يكون ذلك الولوج بقصد الحصول على المعلومات والوثائق، ومن ثم فإن مجرد الدخول إلى نظم المعلومات أو الدخول بقصد الاطلاع على المعلومات لا الحصول عليها لا تقوم معه الجريمة المذكورة حسب المشرع البحريني.

ثانياً: التوصيات

- ١- نوصي المشرع البحريني بالنص على كفالة الحق في الوصول إلى المعلومات بالنص على كفالة هذا الحق في متن الدستور أولاً، على أن يعقب ذلك صدور تشريع وطني عن السلطة التشريعية لينظم الأحكام التفصيلية لهذا الحق إعمالاً للنص الدستوري المذكور.
- ٢- نوصي المشرع البحريني بضرورة أن ينص في التشريعات المعنية بتنظيم أحكام الجرائم المعلوماتية على ضرورة أن تتضمن تلك التشريعات إلى جانب تعريف المعلومات تعريفاً آخر خاص بالبيانات باعتبارهما أمرين مستقلين لكل منهما مدلوله الخاص به فنياً.
- ٣- نهيب بالمشرع البحريني رفع اللبس الحاصل بشأن تعريف المعلومات والوثائق في المتن القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة، عبر إعادة صياغة التعريف الواردة في المادة الأولى من القانون المذكور، بتخصيص تعريف مستقل على حده لكل من المعلومات والوثائق، وذلك لضمان حسن تطبيق وتفسير أحكام هذا القانون المعني بحماية أسرار الدولة.

٤- ندعو المشرع البحريني بأن يترجم أحكام التعليمات الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية بشأن ضوابط أمن وحماية معلومات الدولة في متن قالب تشريعي صادر عن السلطة التشريعية له قوة القانون، الأمر الذي يحقق قدر أوسع من الحماية القانونية المكفولة لمعلومات ووثائق الدولة.

٥- نهيب بمجلس الوزراء البحريني الموقر ضرورة اتخاذ الإجراءات التشريعية والتنفيذية اللازمة لإعمال وتنفيذ حكم المادة السابعة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة، عبر إصداره قراراً يلزم من خلاله وزارات الدولة في المملكة وهيئاتها الحكومية بإصدار القرارات اللازمة لتحديد المعلومات والوثائق المحمية الخاصة بكل جهة إدارية، وفهرستها وتصنيفها، وتنظم كيفية حفظها بما يكفل حمايتها وسلامتها وسريتها، ومدة انتهاء صفة السرية عنها، وإجراءات حفظها بعد زوال هذه الصفة، وذلك بالتنسيق مع الجهاز المركزي للمعلومات.

٦- نوصي المشرع البحريني أن يحذو حذو الشارع العُماني، بالتدخل لتعديل أحكام القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بإضافة فصل جديد يعنى بتعريف الأماكن المحمية ويكفل لها الحماية القانونية الشاملة ويرتب بحق المساس بها على نحو غير مشروع المسؤولية الجنائية المشددة على غرار ما فعل المشرع العُماني بشأن المعلومات والوثائق التابعة للدولة.

٧- نوصي المشرع البحريني بالتدخل لتعديل المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية، وذلك بإضافة حكم يجيز للموظف العام التصرف في معلومات ووثائق الدولة بالطرق المشروعة للكشف عن شبكات وحالات الفساد الإداري التي تصل إلى علمه، وذلك على غرار ما فعل المشرع الأردني في هذا الصدد.

٨- نوصي المشرع البحريني بأن يسلك مسلك المشرعين الأردني والعُماني بتحديد الموضوعات التي تدرج تحت كل تصنيف من تصنيفات الوثائق المحمية في صلب القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ ذاته، بدلاً من ترك هذه المهمة للجهات الإدارية.

٩- نهيب بالمشرع البحريني سلك مسلك كل من المشرعين الأردني والعُماني بضرورة تحديد وبيان إجراءات تسليم ونقل وتداول وتخزين والحفاظ على معلومات ووثائق الدولة بموجب القانون.

١٠- نصي المشرع البحريني بإجراء تعديل دستوري متى كان ذلك ممكناً، وذلك بتعديل نص المادة (١١) من الدستور لتصبح ((الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك للدولة، تقوم على حفظها وحسن استثمارها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني، وتعتبر معلومات ووثائق الدولة في حكم ثروات وموارد الدولة يجب على كل مواطن المحافظة عليها باعتباره واجباً وطني)).

١١- نصي المشرع البحريني بالنص على تعريف فعل الإفشاء في متن التشريعات الخاصة بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة درءاً لأي خلاف أو نزاع قد يثار بشأن تفسير تعريف فعل الإفشاء وتوفيراً على القاضي الجزائي مشقة الاجتهاد في هذا الشأن.

١٢- نهيب بالمشرع البحريني بضرورة التدخل تشريعياً في متن التشريع المعني بتنظيم أحكام معلومات ووثائق الدولة للنص على العقاب على فعل الإفشاء الواقع بطريق الإهمال ولو بتقرير عقاب أقل وطأة على الجاني لانتفاء القصد الجنائي بحقه.

١٣- نصي المشرع البحريني بالتدخل إلى تعديل تشريعاته لتجريم سلوك الدخول إلى نظم معلومات الدولة على غرار المنهج الذي اعتنقه المنظم السعودي في هذا الخصوص، والذي اعتبر أن مجرد الولوج لنظم معلومات الدولة أيّاً كان القصد منه تقوم معه الجريمة المذكورة.

المراجع

- القرآن الكريم

١- سورة البقرة

٢- سورة الأنعام

٣- سورة الزمر

أولاً: الكتب

١- د. أحمد اللقاني، الحق في الحصول على المعلومات، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية،

القاهرة، ٢٠١٧.

٢- د. أحمد طه خلف الله، الموظف العام في قانون العقوبات، بدون ناشر، ١٩٩٣.

٣- د. أحمد فتحي سرور، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية،

القاهرة، ١٩٦٣.

٤- د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات - القسم الخاص، الطبعة الرابعة، القاهرة،

١٩٩١.

٥- د. أحمد عوض بلال، مبادئ قانون العقوبات المصري - القسم العام، دار النهضة العربية،

القاهرة.

٦- د. أحمد كمال سلامة، الحماية الجنائية للأسرار المهنية في التشريع المصري المقارن، الطبعة

الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.

٧- أحمد هاني، الجاسوسية بين الوقائع والعلاج، القاهرة الشركة المتحدة للنشر والتوزيع،

القاهرة، ١٩٧٤.

٨- د. إسحق إبراهيم منصور، ممارسة السلطة وآثارها، دار الرائد للطباعة، ١٩٧٤.

٩- د. أشرف جبريل، الحماية الجنائية الإجرائية للموظف العام، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي

الحديث، ٢٠١٧.

- ١٠- د. جابر يوسف المراغي، جرائم انتهاك أسرار الدفاع عن البلاد من الناحيتين الموضوعية والإجرائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ١١- د. خالد خليل الظاهر، أثر الحكم الجنائي على الموظف العام في النظام السعودي، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والاقتصاد-الرياض، ٢٠٠٨.
- ١٢- د. رمسيس بهنام، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية-العدوان على أمن الدولة الخارجي-منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٦.
- ١٣- د. سامان عبدالله عزيز، المسؤولية الجنائية عن إفشاء الأسرار المهنية والوظيفية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- ١٤- أ. سلمان علي حمادي الحلبوسي، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢.
- ١٥- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي والإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
- ١٦- د. صالح إبراهيم المتيوتي، د. مروان محمد المدرس، القانون الإداري (الكتاب الثاني) دراسة في ضوء أحكام القانون الإداري البحريني، الطبعة الثالثة، كلية الحقوق - جامعة البحرين، ٢٠١٠.
- ١٧- د. عبدالقادر العطير، سر المهنة المصرفية في التشريع الأردني، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦.
- ١٨- د. عماد الصابغ-نظم المعلومات (ماهيتها- ومكوناتها) - الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان- الطبعة- ٢٠٠٠.
- ١٩- د. علي حسن الطوالب، الجرائم الإلكترونية، جامعة العلوم التطبيقية، الطبعة الأولى، مملكة البحرين، ٢٠٠٨.
- ٢٠- د. ماجد راغب الحلو، حرية الإعلام والقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٢١- د. مجدي محب حافظ، الحماية الجنائية لأسرار الدولة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ١٩٩٧.

- ٢٢ - د. محمد باهي أو يونس، التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٢٣ - د. محمد حماد مرهج الهيتي، الجريمة المعلوماتية- نماذج من تطبيقها، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، ٢٠١٤.
- ٢٤ - د. محمد شنة، قانون العقوبات البحريني- القسم العام، الطبعة الثالثة، جامعة البحرين، ٢٠١٢.
- ٢٥ - د. محمد عبدالواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٢٦ - محمد كمال محمود دسوقي، الحماية الجنائية لسرية المعلومات الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٢٧ - محمود البنهاوي، الأرشفات الوطنية تنظيمها وآليات عملها، مركز دعم لتقنية المعلومات، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٢٨ - د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ٢٩ - د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص وفقا لأحدث التعديلات التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- ٣٠ - د. هلالى عبداللاه أحمد، اتفاقية بوابدست لمكافحة جرائم المعلوماتية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية
- ٣١ - عبدالله نوري الطائي، القذف بحق ذوي الصفة العمومية في التشريع البحريني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق-جامعة البحرين، ٢٠١٧.
- ٣٢ - د. وليد بن سعد محمد عوشن، الحماية الجنائية لأسرار الدولة، رسالة دكتوراة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠١٣.

ثالثاً: البحوث

- ٣٣- د. ماجد راغب الحلوة، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الأول ١٩٤٥.
- ٣٤- د. محمد أحمد عبدالنعم، الحق في المعلومات الخاصة بالطاقة النووية السلمية- دراسة تحليلية انتقادية مقارنة، المؤتمر السنوي الحادي والعشرون الطاقة بين القانون والاقتصاد، كلية القانون-جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠-٢١/٥/٢٠١٣.
- ٣٥- د. نوفان العجارمة، هل يعتبر عضو الهيئة التدريسية في الجامعات الحكومية موظفاً عاماً؟ منشور على موقع عمون الإلكتروني بتاريخ ٥/٧/٢٠١٠.

رابعاً: مجموعات الأحكام القضائية

- ٣٦- مجموعة أحكام محكمة النقض المصرية - السنة ١٨، ٢٠، ٣٠، ٣٧، ٣٥، ٣٩- المكتب الفني.

خامساً: الاتفاقيات والمواثيق الدولية

- ٣٧- قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.
- ٣٨- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٥.
- ٣٩- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ١٩٥٠.
- ٤٠- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦.
- ٤١- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣.

سادساً: الدساتير

- ٤٢- دستور الجمهورية التونسية ٢٠١٤.
- ٤٣- دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢.
- ٤٤- دستور المملكة المغربية ٢٠١١.

٤٥ - دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

٤٦ - دستور مملكة البحرين ١٩٧٣ وتعديلاته.

سابعاً: القوانين

١- مملكة البحرين

أ- القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات التقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة.

ب- المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون العقوبات.

ج- المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٢ بشأن المعاملات الإلكترونية.

د- المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر.

هـ- القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المواد المخدرة والمؤثرات العقلية.

و- القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٠ بشأن الكشف عن الذمة المالية.

ز- القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

ح- القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٣ بإصدار قانون تنظيم الطيران المدني.

ط- القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

س- القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن جرائم تقنية المعلومات.

ك- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

ل- تعليمات الخدمة المدنية رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ بشأن أمن المعلومات.

٢- المملكة العربية السعودية

أ- نظام محاكمة الوزراء الصادر بالقرار رقم (٥٠٨) لسنة ١٣٨٠ هـ.

ب- نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٦ ١٤١٢ هـ.

ج- لائحة الاطلاع على الوثائق والمحفوظات وتداولها الصادرة عام ١٤٢٤ هـ.

د- نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٧٩ لسنة ١٤٢٨هـ.

هـ- المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) لسنة ١٤٣٢هـ بإصدار نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها.

و- اللائحة التنفيذية لنظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها ١٤٣٧هـ.

٣- سلطنة عُمان

أ- قانون الجزاء العُماني رقم ٧٤/٧.

ب- المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١٢ بإصدار قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.

ج- المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٨ بشأن تصنيف وثائق الدولة وتنظيم الأماكن المحمية.

٤- المملكة الأردنية الهاشمية

أ- القانون المؤقت رقم (١٩٧١/٥٠) بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة.

ب- القانون المؤقت رقم (١٢١) لسنة ١٩٧٥ بشأن المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة وتنظيم أسلوب نشرها.

ج- القانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن ضمان حق الحصول على المعلومات.

د- القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥ بشأن الجرائم الإلكترونية.

٥- الجمهورية اللبنانية

أ- القانون رقم (٢٨) بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات.

٦- الجمهورية اليمنية

أ- القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن حق الحصول على المعلومات.

ثامناً: المعاجم والقواميس اللغوية

١- الأسيل - القاموس العربي الوسيط، دار الراتب الجامعية، الطبعة الأولى، بيروت

.١٩٩٧

٢- المعجم الوسيط، الطبعة الخامسة، مكتبة الشروق الدولية، ٢٠١١.

تاسعاً: المواقع الإلكترونية

١- <http://www.alshafafeyabh.org/f3alyat/Workshop/paper.ppt>

٢- <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D9%88%D8%AB%D9%8A%D9%82%D8%A9>

Summary of the Study:

Due to the gravity of infringing the state's information and documents by any mean because of its sensitivity and the grave consequences that could be left behind such infringement that we may not realize its result sometimes. Yet, many of the countries lately headed to issue a sole legislations special to regulate a detailed and firm legislation in order to have as much as possible a comprehensive legal protection to the state's information and documents, to illustrate and define these information and documents and to stipulate its elements and categorizations and to clarify then the criminal liability established as a consequence of the breach of the protection means imposed by the law.

Accordingly, it could be said that the criminal legislature in the various legal systems has realized the insufficiency of the general criminal provision stipulated in most of the criminal laws and laws that criminalize the reveal of the job secrets within the border of the legislature care to guarantee the full protection of the state's information and documents. The reveal of the job secrets crime was and still the most famous type of crime that occurs on the state's information and documents, yet, it is not the only sole crime that state's information and documents is the subject matter of it, as the states becomes the victim party in many of the crimes that infringe its information and documents, that what will be addressed in details in the core of this study.

This research study within the borders of its topics will address in depth the criminal protection only as a way of the legal protection stipulated for the state's information and documents without getting into the details of this subject from the administrative law perspective that filled the libraries already, and without focusing on the criminal protection of the defense secrets and crimes that occurs externally against the state that are related to the defense and security secrets that also filled the shelves of the legal libraries. Although the context of the study necessarily requires to refer into such topics even with only a slight reference to avoid criticism of negligence in this aspect.

To conclude, we wanted to have our word said within the folds of this study and to work on analyzing new topics related to the subject matter of the study, as well as to research on the legal origin of number of the innovative crimes from the modern legislations that appeared lately and grants the legal protection on the state's information and documents, with mentioning the possibility of infringing the state's information and documents from the information technology side, hoping that this study research is integrated in this part of criminal law and that it will benefit all who has extended their vision into its papers – as perfection is to God alone and he is the guardian of success and guidance-.

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of Law



Department of Public Law

The Criminal Protection on the State's Information and Documents in the Bahraini Legislation and the Comparative Law

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements
for the Master Degree in Public Law
(Criminal Law)

Submitted by
Islam Abdulrahman Mohammed Ghunaim
University No.: 20115273

Supervised by
Dr. Saad Saleh Aljbori
Associate Professor of Public Law
University of Bahrain

Kingdom of Bahrain

March 2018